



Руслан ПАНЧИШИН
/ кандидат юридичних наук, докторант кафедри конституційного права та порівняльного правознавства Ужгородського національного університету

ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

ABSTRACT

The article is devoted to the definition of promising directions of interaction between local self-government bodies and local bodies of state executive power. The directions of interaction of local self-government bodies and local bodies of state executive power are characterized; revealed the problem aspects of such interaction. On the basis of the conducted scientific-legal analysis, proposals were developed regarding perspective directions of development of interaction between the investigated bodies.

Key words: united territorial community, local self-government, local executive authorities, directions of interaction.

АНОТАЦІЯ

Статтю присвячено визначенню перспективних напрямів взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади. Охарактеризовано напрями взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади; виявлено проблемні аспекти такої взаємодії. На підставі проведеного науково-правового аналізу розроблено пропозиції щодо перспективних напрямів розвитку взаємодії між досліджуваними органами.

Ключові слова: об'єднана територіальна громада, місцеве самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, напрями взаємодії.

ВСТУП

Напрями взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади є різноманітними та включають майже всі галузі та сфери відання вказаних органів. Взаємодія між зазначеними органами дає змогу суттєво підвищити ефективність вирішення питань місцевого значення, підтримувати баланс загальнодержавних та регіональних інтересів. Водночас сучасний стан правового регулювання правовідносин взаємодії, що виникають між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади, свідчить про недостатньо чітке розмежування компетенції вказаних органів, що на практиці створює деякі проблеми у сфері реалізації повноважень в окремих сферах. Отже, постає завдання удосконалення напрямів взаємодії між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою дослідження у даній статті є визначення перспективних напрямів розвитку взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Визначаючи перспективні напрями взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади, необхідно передусім дослідити сучасний стан правовідносин взаємодії між вказаними органами.

Наразі найбільш поширеними напрямками взаємодії даних органів є наступні.

1. Формування та реалізація державної регіональної політики.

Правовою основою даного напрямку взаємодії є Конституція України та Закон України «Про засади державної регіональної політики» [1].

Формування державної регіональної політики здійснюється з обов'язковим урахуванням інтересів територіальних громад (об'єднаних громад) та у відповідності до загальнодержавних стратегічних актів.

При цьому, до повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій у сфері державної регіональної політики належать:

- 1) забезпечення у відповідному регіоні реалізації державної регіональної політики;
- 2) погодження проекту Державної стратегії регіонального розвитку України;
- 3) забезпечення розроблення проектів регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації тощо.

Зі свого боку, районні, міські, селищні, сільські ради у сфері державної регіональної політики забезпечують підготовку та подають до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних рад пропозиції щодо врахування інтересів відповідних територіальних громад під час розроблення:

- 1) проекту Державної стратегії регіонального розвитку України та плану заходів з її реалізації;
- 2) регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації, а також інвестиційних програм (проектів), спрямованих на розвиток регіонів.

Міські, селищні, сільські ради можуть розробляти та затверджувати з урахуванням Державної стратегії регіонального розвитку України стратегії розвитку міст, селищ та сіл.

Законом України «Про засади державної регіональної політики» передбачено, що координація діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з формування та реалізації державної регіональної політики здійснюється шляхом узгодження цілей, пріоритетів, завдань і заходів центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування під час розроблення та виконання документів, що визначають державну регіональну політику, проведення моніторингу та оцінки результативності виконання визначених завдань [1].

2. Взаємодія у сфері прийняття та реалізації регуляторних актів.

За Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» до суб'єктів прийняття регуляторних актів віднесено як місцеві органи виконавчої влади, так й органи місцевого самоврядування. При цьому, ст. 31 вказаного Закону закріплює повноваження сільських, селищних, міських, районних у містах, районних та обласних рад з метою реалізації

покладених на них цим Законом завдань у здійсненні державної регуляторної політики створювати у своєму складі постійні комісії з питань реалізації державної регуляторної політики або вони можуть покласти ці повноваження на одну з існуючих постійних комісій відповідної ради [2].

Разом з тим, Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» не виокремлює галузі, у яких органи місцевого самоврядування уповноважені розробляти або затверджувати (погоджувати) регуляторні акти. Аналіз інших актів законодавства дає підстави констатувати, що органи місцевого самоврядування розробляють такі регуляторні акти: про нормативну грошову оцінку землі, про затвердження цін та тарифів на деякі види комунальних послуг, про встановлення ставки деяких видів місцевих податків та зборів тощо.

При цьому, у силу вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» прийняттю державного регуляторного акта передують його оприлюднення з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань. З огляду на це взаємодія органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади може виражатися, зокрема, в організації та проведенні громадських слухань. Або вивчені думки громадськості в інший спосіб щодо оцінювання регуляторного впливу того чи іншого регуляторного акта.

3. Взаємодія у сфері землеустрою та прийняття (розроблення, затвердження, погодження) документації із землеустрою.

Правові засади взаємодії місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування визначені Земельним кодексом України [3], Законом України «Про землеустрій» [4] та ін.

Передусім варто зазначити, що взаємодія значених органів у даному напрямку здійснюється у зв'язку з визначенням цільового призначення земель, наданням їх у власність або користування, погодженням та затвердженням документації із землеустрою тощо.

Так, відповідно до ст. 186 Земельного кодексу України схеми землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць погоджуються територіальним органом центрального

органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, а якщо місто не входить до території певного району — виконавчим органом відповідної міської ради у сфері містобудування та архітектури, а в разі якщо такий орган не утворений — органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань містобудування та архітектури чи структурним підрозділом відповідної обласної державної адміністрації з питань містобудування та архітектури [3].

Як вбачається з аналізу наведених правових норм, розмежування повноважень щодо погодження та затвердження документації із землеустрою між органом державної влади та органом місцевого самоврядування, так само як отримання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність, поставлено у залежність від таких факторів, як: по-перше, тип власності (державної чи комунальної) на земельну ділянку, щодо якої розробляється документація та приймається рішення; по-друге, місце розташування відповідної земельної ділянки (у межах або за межами відповідного населеного пункту).

Законодавство покладає спільно на органи місцевого самоврядування та місцеві органи державної виконавчої влади зобов'язання щодо врахування думки громадськості у процесі розроблення документації із землеустрою, внаслідок чого можна говорити, що досить поширеною формою взаємодії у даному напрямку зазначених органів є організація та проведення громадського обговорення.

4. Взаємодія у сфері благоустрою населених пунктів, містобудування та планування територій.

Відповідно до ст. 16 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» планування територій на місцевому рівні здійснюється шляхом розроблення та затвердження генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій і детальних планів території, їх оновлення та внесення змін до них [5].

Даний Закон визначає повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у сфері благоустрою та містобудування.

Так, до повноважень місцевих державних адміністрацій у сфері благоустрою населених пунктів належить:

1) забезпечення реалізації державної політики у цій сфері;

2) участь у розробленні і виконанні державних і регіональних програм благоустрою населених пунктів;

3) інформування населення про здійснення заходів з благоустрою населених пунктів тощо.

До повноважень сільських, селищних і міських рад у сфері благоустрою населених пунктів належить:

1) затвердження місцевих програм та заходів з благоустрою населених пунктів;

2) затвердження правил благоустрою територій населених пунктів;

3) створення в разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення спільно з іншими суб'єктами комунальної власності благоустрою населених пунктів, визначення повноважень цих органів (служб) [6].

Крім того, органи місцевого самоврядування та місцеві органи державної виконавчої влади наділені контрольними повноваженнями у сфері архітектурно-будівельної діяльності.

Таким чином, досліджувані органи тісно взаємодіють у сфері благоустрою, містобудування та архітектурно-будівельного контролю у таких формах, як створення спільних служб та органів у сфері благоустрою, розроблення та прийняття регіональних програм розвитку територій, розроблення та затвердження генерального плану та на його основі детального плану території тощо.

До інших напрямів взаємодії відповідних органів можна віднести: взаємодію у сфері освіти, охорони здоров'я населення, захисту навколишнього природного середовища, природокористування, користування надрами, видобування корисних копалин, публічної безпеки тощо.

Тим часом, на практиці у процесі взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади виникають окремі проблемні питання щодо розмежування їх компетенції.

Наприклад, у справі № 826/24716/15 фізична особа — мешканець м. Києва — звернулась до адміністративного суду з позовом, у якому просила визнати протиправним та скасувати рішення Дарницької районної в м. Києві ради від 31 травня 2010 року № 22 «Про затвердження тимчасових схем прибирання прибудинкових територій житлових будинків Дарницького району м. Києва», як

такого, що прийнято з перевищенням повноважень районною радою. Зокрема, позивач стверджував, що повноваження у сфері забезпечення благоустрою прибудинкових територій належать місцевій адміністрації, але не органу місцевого самоврядування.

Разом з тим, адміністративні суди першої та апеляційної інстанцій, з висновками яких погодився й Адміністративний касаційний суд у складі Верховного Суду, дійшли до висновку про безпідставність такого твердження.

Так, провівши системний аналіз положень законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», суди сформулювали висновок, відповідно до якого повноваженнями із забезпечення благоустрою населеного пункту наділяються як органи місцевого самоврядування, так і місцеві державні адміністрації. При цьому, розмежування компетенції цих органів встановлено законодавством. Санітарне очищення є одним із елементів благоустрою населених пунктів, його забезпечення належить до компетенції місцевої державної адміністрації (стаття 5 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»). Разом з тим, затвердження програм та заходів з благоустрою, зокрема залучення необхідних органів і служб, відноситься до повноважень місцевих рад (стаття 10 Закону України «Про благоустрій населених пунктів») [7].

Виходячи з вищенаведеного, можна констатувати, що органи місцевого самоврядування під час виконання покладених на них завдань та функцій найбільш тісно взаємодіють з місцевими органами державної виконавчої влади, що дозволяє більш ефективно вирішувати питання місцевого значення. Однак, поряд з підвищенням ефективності, під час виконання функцій можуть виникати спори про компетентність.

На зазначену проблему неодноразово звертали увагу науковці. Так, у колективній монографії «Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування» автори зазначають, що серед нагальних проблем взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій чільне місце належить таким проблемам, як створення дієвих механізмів розмежування повноважень між різними рівнями органів місцевого самоврядування тощо [8, с. 132].

Крім того, з метою вирішення зазначених вище проблем законодавством має бути вироблений

підхід, відповідно до якого передаватиметься більш чіткий розподіл сфер відання між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади у межах кожного з напрямків взаємодії.

Визначаючи шляхи підвищення ефективності взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади, також слід окремо зупинитися на інституті префектури, який запропоновано до запровадження в Україні проектом Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [9].

Такий інститут (або інститут, подібний до нього) успішно функціонує у ряді країн Європи, зокрема: у Франції, Польщі, Чехії та інших. Посада префекта має утримувати баланс між гілками влади, а децентралізація не призводитиме до безконтрольності країни [10, с. 3].

Для забезпечення дотримання балансу загальнодержавних та муніципальних інтересів префект наділений відповідним обсягом повноважень та на нього покладається здійснення ряду функцій.

Наприклад, згідно зі статтею 122 Конституції Румунії, на префектів (що діють на рівні повітів та столиці), крім власне оскарження рішень органів місцевого самоврядування, покладена функція керівництва «децентралізованими службами міністерств та інших центральних органів у адміністративно-територіальних одиницях». У Польщі воєвода (представник Ради Міністрів на регіональному рівні) здійснює управління адміністративними органами, які підпорядковані органам центральної виконавчої влади на території воєводства. В Італії на субрегіональному рівні (у провінціях) діють префекти, до компетенції яких належать питання безпеки громадян та охорони здоров'я, особливо у період надзвичайних ситуацій [11, с. 29].

Функції префектів у Франції можна розділити на три категорії: 1) загальне управління, у тому числі повноваження щодо місцевих органів центральних державних відомств; 2) нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування; 3) безпека та захист населення. Деконцентрація змінила функції префекта в частині загального управління. Наглядова функція зі зменшенням ризиків прийняття незаконних рішень також була звужена або зосереджена на меншій кількості ключових питань. Але як і у всіх державах, у Франції функції безпеки залишаються основними функціями префектів [12, с. 21].

Таким чином, до сфери відання префектів, як представників органів державної влади на місцях, в основному належить сфера безпеки та контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування.

В Україні передбачається, що префект на відповідній території наділятиметься такими повноваженнями:

1) здійснює нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування;

2) координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснює нагляд за додержанням ними Конституції і законів України;

3) забезпечує виконання державних програм;

4) спрямовує і організовує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації;

5) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України [9].

Відтак, перелік повноважень префекта в Україні, які передбачається закріпити у Конституції України, є відкритим, що частково створює загрозу перебирання даною посадовою особою на себе частини повноважень органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим вбачається за необхідне визначити закритий перелік конституційних повноважень префекта в Україні за прикладом європейських держав.

Висновки. Проведений у даній статті аналіз дозволяє зробити висновок, що основними напрямками взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади є: взаємодія у сфері формування та реалізації державної регіональної політики; взаємодія у сфері землеустрою та благоустрою населених пунктів; взаємодія у сфері освіти, охорони здоров'я населення, захисту навколишнього природного середовища, природокористування, користування надрами, видобування корисних копалин, публічної безпеки тощо.

Перспективними напрямками розвитку взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади є: по-перше, розмежування сфери відповідальності органів місцевого самоврядування відповідного рівня та місцевих державних адміністрацій у межах кожної предметної сфери відання, яка складає компе-

тенцію цих органів; по-друге, утворення інституту префектури, за умови прийняття вже розробленого Закону України «Про внесення змін до Кон-

ституції України (щодо децентралізації влади)» з доопрацюванням, зокрема визначити виключний перелік конституційних повноважень префекта.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
2. Земельний кодекс України: Закон від 25.10.2001 № 2768-III. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
3. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 № 858-IV. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15>.
4. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.
5. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 06.09.2005 № 2807-IV. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15>.
6. Постанова Верховного Суду від 11 квітня 2018 року у справі № 826/24716/15. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73355182>.
7. Яцуба В. Г., Яцюк В. А., Матвіїшин О. Я., Карпінський Ю. О., Куйбіда В. С., Негода В. А. та ін. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування: монографія / В. Г. Яцуба, В. А. Яцюк, О. Я. Матвіїшин, Ю. О. Карпінський, В. С. Куйбіда, В. А. Негода та ін. — К. : Геопринт, 2007. — 366 с.
8. Майстро С. В. Розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування / С. В. Майстро // Державне будівництво. — 2012. — № 1. — С. 6–9.
9. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону від 01.07.2015 реєстр № 2217а. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
10. Євтушенко Є. В. Інститут префекта в контексті децентралізації як однієї з форм стратегії сталого розвитку // Публічне управління. 2016. Вип. 14. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.kbiuara.kharkov.ua/e-book/conf/2016-5/doc/2/14.pdf>.
11. Макаров Г. В. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні / Г. В. Макаров. Національний інститут стратегічних досліджень. — К., 2011. — 54 с.
12. Любченко П. М., Смоляр О. А. Зарубіжний досвід організації контролю у сфері місцевого самоврядування / П. М. Любченко, О. А. Смоляр // Державне будівництво та місцеве самоврядування. — 2015. — Вип. 29. — С. 18–31.

REFERENCES

1. Pro zasady derzhavnoyi regionalnoyi polityky: Zakon Ukrayiny vid 05.02.2015, № 156-VIII. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
2. Zemelnyj kodeks Ukrayiny: Zakon vid 25.10.2001 № 2768-III. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
3. Pro zemleustrij: Zakon Ukrayiny vid 22.05.2003 № 858-IV. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15>.
4. Pro reguluyuvannya mistobudivnoyi diyalnosti: Zakon Ukrayiny vid 17.02.2011 № 3038-VI. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.
5. Pro blagoustrij naselenykh punktiv: Zakon Ukrayiny vid 06.09.2005 № 2807-IV. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15>.
6. Postanova Verhovnogo Sudu vid 11 kvitnya 2018 roku u spravi № 826/24716/15. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73355182>.
7. Yaczuba V. G., Yacyuk V. A., Matviyishyn O. Ya., Karpinskyj Yu. O., Kujbida V. S., Negoda V. A. ta in. Administratyvno-terytorialnyj ustrij Ukrayiny. Shlyaxy reformuvannya: monografiya / V. G. Yaczuba, V. A. Yacyuk, O. Ya. Matviyishyn, Yu. O. Karpinskyj, V. S. Kujbida, V. A. Negoda ta in. — K. : Geoprynt, 2007. — 366 s.

8. *Majstro S. V. Rozmezhuвання povnovazhen organiv derzhavnoyi vlady ta organiv miscevogo samovryaduvannya / S. V. Majstro // Derzhavne budivnyctvo. — 2012. — № 1. — S. 6–9.*
9. *Pro vnesennya zmin do Konstytuciyi Ukrayiny (shhodo decentralizaciyi vlady): proekt Zakonu vid 01.07.2015 reyestr № 2217a. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.*
10. *Yevtushenko Ye. V. Instytut prefekta v konteksti decentralizaciyi yak odniiyeyi z form strategiyi stalogo rozvytku // Publichne upravlinnya. 2016. Vyp.14. URL : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2016-5/doc/2/14.pdf>.*
11. *Makarov G. V. Vzayemodiya organiv derzhavnoyi vlady ta miscevogo samovryaduvannya u mezhax novoyi systemy terytorialnoyi organizaciyi vlady v Ukrayini / G. V. Makarov. Nacionalnyj instytut strategichnyx doslidzhen. — K., 2011. — 54 s.*
12. *Lyubchenko P. M., Smolyar O. A. Zarubizhnyj dosvid organizaciyi kontrolyu u sferi miscevogo samovryaduvannya / P. M. Lyubchenko, O. A. Smolyar // Derzhavne budivnyctvo ta misceve samovryaduvannya. — 2015. — Vyp. 29. — S. 18–31.*