

Тетяна Ярославівна **НАЗАР**

к.ю.н., доцент кафедри, Інститут права, Львівський державний університет внутрішніх справ

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7836-1055>

e-mail: tetnazar@ukr.net

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Статтю присвячено дослідженню правового регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади. Зазначено, що саме місцеві органи виконавчої влади найбільше взаємодіють із громадянами, а тому їх організація та компетенція повинні бути відповідними й достатніми для задоволення публічного інтересу. На основі аналізу нормативно-правових актів, що регулюють діяльність місцевих органів виконавчої влади, виокремлено важливу роль локальних нормативно-правових актів, які забезпечують належну організацію та планування діяльності місцевих органів виконавчої влади, зокрема затвердженні щорічні плани роботи, положення про відповідні структурні підрозділи місцевих органів виконавчої влади. Наголошено, що вагому роль набула діяльність місцевих органів виконавчої влади в період військової агресії російської федерації проти України, що, зі свого боку, зумовлює чітке та ефективне правове регулювання їх діяльності.

Ключові слова: правове регулювання, місцеві органи виконавчої влади, діяльність місцевих органів виконавчої влади

ВСТУП

Формування цілісної та ефективної системи державної влади є запорукою утвердження України як демократичної, соціальної, правової держави. Це передбачає її поділ та розмежування основних повноважень і функцій між трьома основними гілками влади: законодавчою, виконавчою і судовою. Місцеві органи виконавчої влади знаходяться на найближчому до громадян рівні, а тому їхня організація та компетенція повинні бути відповідними й достатніми для задоволення публічного інтересу.

Органи виконавчої влади розробляють основні напрями соціально-економічної політики держави, її обороноздатності, безпеки, забезпечення громадського порядку та організують їх здійснення; організують управління державною власністю; виробляють заходи зі здійснення зовнішньої політики і виконують інші функції, покладені законодавством країни. Від результату діяльності цих органів насамперед залежить соціально-економічний та політичний стан країни. Ці органи наділено широкими повноваженнями самостійної правотворчості, правозастосування та правоохорони.

Європейська інтеграція України зумовлює реформування правової системи України загалом, зокрема передбачає перегляд засад правового регулювання сфери забезпечення діяльності місцевих органів виконавчої влади в Україні.

Варто зазначити, що особливого значення та вагомості набула діяльність місцевих органів виконавчої влади в період військової агресії росії проти України, що, зі свого боку, зумовлює чітке та ефективне правове регулювання їх діяльності.

Теоретичним підґрунтям для написання статті стали праці таких дослідників, як В.Б. Авер'янов, М.П. Гурковський, Л. Ємець, С.С. Єсімов, В.О. Костюк, Ю.С. Кіцул, О. Лященко, А. Михненко, С.О. Семко, О.М. Ярмак та ін.

МЕТА статті полягає у теоретичному обґрунтуванні сутності правового регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади, зокрема особливостей правового регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади в період військової агресії росії проти

України.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологічною основою статті є нормативно-правові акти та матеріали періодичних видань. Також застосовано загальнотеоретичні методи (порівняння, синтез, моделювання), логічний та статистичний методи наукового пізнання.

РЕЗУЛЬТАТИ

Вчені визначають органи місцевої виконавчої влади як державний орган, що є складником єдиної системи органів державної виконавчої влади зі здійсненням на підставі державновладних повноважень публічних державних функцій стосовно забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку, реалізації державної політики у визначених законодавством сферах управління та обов'язковості дотримання прав і свобод громадян на відповідній адміністративно-територіальній одиниці, у своїй діяльності підзвітний та підконтрольний органам виконавчої влади вищого рівня та утримується за рахунок державного бюджету [1].

Зі свого боку, правове регулювання суспільних відносин, зокрема відносин, які виникають у діяльності місцевих органів виконавчої влади, постає потужним засобом впливу держави на суспільні процеси, поведінку, свідомість та діяльність людей. Норми права є основою механізму діяльності місцевих органів виконавчої влади, оскільки саме з юридичних норм та їх змісту розпочинається правовий вплив на соціальні відносини. Якість правового регулювання залежить від того, наскільки норми права правильно враховують закономірності суспільних відносин, що регулюються, наскільки високий рівень загальної і правової культури законодавчого корпусу. Безпосереднім чинником виникнення правових норм є правотворча діяльність держави, що полягає у прийнятті, зміні або відміні певних правових норм. Нормативно-правові акти, які реалізують права та обов'язки суб'єктів у сфері діяльності місцевих органів виконавчої влади, – це дії суб'єктів стосовно здійснення приписів правових норм. Реалізація прав і обов'язків може відбуватися і в межах певних правовідносин, і в окремих актах.

Види органів виконавчої влади чітко передбачено Конституцією України (КУ). Відповідно до ст. 113 вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України (КМУ); ст. 114 вказує на існування центральних органів виконавчої влади (міністерств); ст. 118 визначає місцеві державні адміністрації як місцеві органи виконавчої влади [2]. Крім зазначених у КУ, чинне законодавство наділяє статусом органів виконавчої влади без подальшого його уточнення Раду міністрів Автономної Республіки Крим (п. 1 ст. 35 Конституції Автономної Республіки Крим).

Так, органи виконавчої влади України поділяються на: а) вищі; б) центральні; в) місцеві; г) спеціальні [3]. Місцеві органи державної влади поширюють свою діяльність на конкретну адміністративно-територіальну одиницю. Вони виконують повноваження центральних органів виконавчої влади на території району, області, міста. Місцевим органам виконавчої влади належать повноваження приймати рішення на певній території адміністративно-територіальної одиниці. Систему місцевих органів виконавчої влади становлять обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, а також підпорядковані їм відповідні районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації. Здійснюючи свої повноваження, місцеві державні адміністрації керуються також іншими законами України, актами Президента України, КМУ, органів виконавчої влади вищого рівня.

Варто зазначити, що на виконання Закону України «Про правовий режим воєнного стану» з метою здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку Указом Президента України від 24 лютого 2022 р. утворено 25 обласних військових адміністрацій. У зв'язку з утворенням військових адміністрацій, обласні, Київська міська державні адміністрації та голови цих адміністрацій набувають статусу відповідних військових адміністрацій та начальників цих військових адміністрацій. Крім того, утворено на базі існуючих районних державних адміністрацій відповідні районні військові адміністрації. У зв'язку з утворенням районних військових адміністрацій відповідні районні державні адміністрації та голови таких адміністрацій набувають статусу відповідних районних військових адміністрацій та начальників таких військових адміністрацій.

Основні засади правового регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади визначено ст.ст. 118 та 119 КУ та Законом України «Про місцеві державні адміністрації» [4].

Так, ст. 118 КУ вказує :

1) виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації;

2) особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України. Наведені особливості знайшли своє відображення у прийнятому у 1999 р. Законі України «Про столицю України – місто-герой Київ» і полягають у поєднанні у Київській міській державній адміністрації (КМДА) функцій у сферах виконавчої влади і місцевого самоврядування. Відповідно до положень вищевказаного Закону КМДА визначається як виконавчий орган Київської міської ради (КМР), яка па-

ралельно виконує функції державної виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади в м. Києві [5]. КМДА є місцевим органом виконавчої влади, який додатково здійснює самоврядні функції виконавчого органу КМР. З питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, як виконавчий орган вона підзвітна і підконтрольна КМР, а з питань здійснення повноважень у сфері виконавчої влади підконтрольна і підзвітна КМУ.

3) склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій;

4) голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням КМУ;

5) голови місцевих державних адміністрацій у здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і КМУ, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня;

6) місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами;

7) місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня;

8) рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня;

9) обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь;

10) якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

У ст. 119 КУ передбачено, що місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:

– виконання Конституції та законів України, актів Президента України, КМУ, інших органів виконавчої влади;

– законність і правопорядок;

– додержання прав і свобод громадян;

– виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;

– підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;

– звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;

– взаємодію з органами місцевого самоврядування;

– реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

У Законі України «Про місцеві державні адміністрації» зазначено, що виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади.

Місцева державна адміністрація в межах своїх

повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Місцеві державні адміністрації у своїй діяльності керуються також відповідними Регламентами. Так, Регламент Львівської обласної державної адміністрації регулює організаційні та процедурні питання внутрішньої діяльності обласної державної адміністрації. Регламентом передбачено: загальні положення; розподіл обов'язків між посадовими особами обласної державної адміністрації; планування роботи обласної державної адміністрації; планування роботи обласної державної адміністрації з підготовки проєктів регуляторних актів; організація роботи апарату обласної державної адміністрації; управління персоналом; організація роботи з документами; організація роботи з контролю за виконанням документів; організація розгляду звернень громадян та проведення особистого прийому громадян; організація правового забезпечення діяльності обласної державної адміністрації; консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, служби і комісії обласної державної адміністрації; порядок підготовки та проведення нарад [6].

Правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади здійснюється на основі підзаконних нормативно-правових актів. Зокрема, на виконання адміністративної реформи, яка проводиться з метою створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дасть змогу їй стати впливовим чинником у світі та Європі, а також формування системи державного управління, яка відповідатиме потребам і запитам людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння національним інтересам українському народу, 16 грудня 2020 р. набуло чинності розпорядження КМУ «Про реорганізацію та утворення районних державних адміністрацій», відповідно до якого здійснено реорганізацію районних державних адміністрацій районів, ліквідованих згідно з постановою Верховної Ради України від 17 липня 2020 р. «Про утворення та ліквідацію районів», шляхом приєднання до районних державних адміністрацій, розташованих в адміністративних центрах районів, утворених зазначеною постановою [7].

Для реалізації великого обсягу повноважень необхідний дієздатний та ефективний апарат. З цієї метою у місцевих державних адміністраціях утворюються структурні підрозділи, особливістю діяльності яких є подвійна підлеглисть: підпорядкування голові адміністрації та підзвітність і підконтрольність відповідним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади. Відповідно, керівники таких підрозділів призначаються на посади головою місцевої адміністрації за погодженням з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади.

У межах своєї компетенції голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних

органів виконавчої влади і сприяють їм у розв'язанні покладених на ці органи завдань. Основні завдання структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій передбачено Положеннями про відповідні структурні підрозділи. Так, розпорядженням Голови Львівської обласної державної адміністрації затверджено Положення про управління з питань цифрового розвитку Львівської обласної державної адміністрації від 19.10.2021 р.

Відповідно до Положення управління відповідно до покладених на нього завдань:

1) розробляє програму цифрової трансформації Львівської області та регіональні програми у сфері інформаційно-комунікаційних технологій;

2) розробляє стратегії та плани дій з цифрової трансформації основних сфер життєдіяльності регіону, бере участь в їх реалізації;

3) впроваджує новітні технології, розробляє та забезпечує реалізацію розвитку цифрової інфраструктури регіону та окремих її елементів;

4) забезпечує утворення єдиної обласної системи накопичення, аналізу та використання даних, що формуються у роботі структурних підрозділів Львівської обласної державної адміністрації, органів місцевого самоврядування регіону;

5) координує розвиток системи електронного документообігу обласної державної адміністрації;

6) розробляє та забезпечує виконання плану заходів з електронної інформаційної взаємодії підрозділів обласної державної адміністрації, органів місцевого самоврядування та виконує інші завдання [8].

Голови місцевих державних адміністрацій видають розпорядження, які регулюють відносини у певній сфері, одноособово і несуть за них відповідальність згідно із законодавством. Акти місцевих державних адміністрацій, що суперечать КУ, законам України, рішенням Конституційного Суду України (КСУ), актам Президента України та постановам Верховної Ради України, прийнятим відповідно до Конституції та Законів України, актам КМУ або інтересам територіальних громад чи окремих громадян, може бути оскаржено до органу виконавчої влади вищого рівня або до суду. Розпорядження голови державної адміністрації, що суперечать КУ, законам України, рішенням КСУ, іншим актам законодавства або є недоцільними, неекономічними, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами, скасовуються Президентом України, головою місцевої державної адміністрації вищого рівня або в судовому порядку. Накази керівників структурних підрозділів місцевої державної адміністрації, що суперечать КУ, іншим актам законодавства, рішенням КСУ та актам міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, можуть бути скасовані головою місцевої державної адміністрації, відповідним міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади.

З метою ефективного планування діяльності місцеві державні адміністрації щорічно затверджують План роботи з підготовки проєктів регуляторних актів, План-графік діяльності на проведення заходів з відстеження результативності прийнятих регуляторних актів. Зокрема, Планом роботи з підготовки проєктів регуляторних актів передбачено назву проєкту регуляторного акта,

який планується прийняти, найменування відповідальних органів та підрозділів, ціль прийняття регуляторного акта та термін його виконання.

Наприклад, Планом роботи Черкаської обласної державної адміністрації з підготовки проектів регуляторних актів на 2022 р. серед інших заходів передбачено прийняття розпорядження «Про затвердження умов конкурсу з перевезення пасажирів на міжміських та приміських автобусних маршрутах загального користування, що проходять територією двох або більше територіальних громад та не виходить за межі території області» з метою регулювання відносин у сфері перевезень пасажирів на міжміських та приміських автобусних маршрутах загального користування, що проходять територією двох або більше територіальних громад та не виходить за межі території області [9].

ВИСНОВКИ

Отже, основні засади правового регулювання сус-

пільних відносин, зокрема відносин, які виникають у діяльності місцевих органів виконавчої влади, є потужним засобом впливу держави на суспільні процеси, поведінку, свідомість та діяльність людей. Правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади забезпечується Конституцією України, а також здійснюється на рівні законів та підзаконних нормативно-правових актів.

Водночас важливу роль відіграють локальні нормативно-правові акти, які регулюють організацію та планування діяльності місцевих органів виконавчої влади, зокрема затверджені щорічні плани роботи, положення про відповідні структурні підрозділи.

Особливого значення та вагому роль набула діяльність місцевих органів виконавчої влади в період військової агресії росії проти України, що, зі свого боку, зумовлює чітке та ефективне правове регулювання їх діяльності.

Список використаних джерел

1. Кіцул Ю.С. Адміністративно-правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади: монографія. Львів, 2014. 200 с.
2. Конституція України: Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
3. Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні. Київ, 1997. 48 с.
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. Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/401-14>
6. Регламент Львівської обласної державної адміністрації від 01 лютого 2018 року. URL: <https://loda.gov.ua/documents/17198>
7. Про реорганізацію та утворення районних державних адміністрацій : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2020 р. № 1635-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1635-2020-p#n20>
8. Положення про управління з питань цифрового розвитку Львівської обласної державної адміністрації від 19.10.2021 № 1034/0/5-21. URL: <https://loda.gov.ua/documents/17567>
9. План роботи Черкаської обласної державної адміністрації з підготовки проектів регуляторних актів на 2022 рік, затверджений Головою Черкаської обласної державної адміністрації 14 грудня 2021 року. URL: <https://ck-oda.gov.ua/wp-content2022.pdf>

References

1. Kitsul Yu.S. Administrative and legal regulation of activities of local executive bodies: monograph. Lviv, 2014. 200 p. (in Ukrainian).
2. Constitution of Ukraine: Information of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR). 1996. No. 30. Art. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (in Ukrainian).
3. Averianov V. B. Bodies of executive power in Ukraine. NAS of Ukraine: State University named after Koretsky Kyiv, 1997. 48 p. (in Ukrainian).
4. On local state administrations, the Law of Ukraine dated April 9, 1999 No. 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (in Ukrainian).
5. Law of Ukraine "On the capital of Ukraine - the hero city Kyiv". URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/401-14> (in Ukrainian).
6. Regulations of the Lviv Regional State Administration of February 1, 2018. URL: <https://loda.gov.ua/documents/17198> (in Ukrainian).
7. On the reorganization and formation of district state administrations: order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated December 16, 2020 No. 1635-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1635-2020-p#n20> (in Ukrainian).
8. Regulations on digital development management of the Lviv Regional State Administration of October 19, 2021 No. 1034/0/5-21. URL: <https://loda.gov.ua/documents/17567> (in Ukrainian).
9. The work plan of the Cherkasy Regional State Administration for the preparation of draft regulatory acts for 2022, approved by the Head of the Cherkasy Regional State Administration on December 14, 2021. URL: <https://ck-oda.gov.ua/wp-content2022.pdf> (in Ukrainian).

Tetiana NAZAR

PhD in Legal Sciences, Associate Professor of department, Institute of Law of Lviv State University of Internal Affairs

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7836-1055>

e-mail: tetnazar@ukr.net

LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITIES OF LOCAL EXECUTIVE GOVERNMENT BODIES

The formation of a coherent and effective system of state power is the key to the establishment of Ukraine as a democratic, social, legal state. Local bodies of executive power are at the level closest to citizens, and therefore their organization and competence must be appropriate and sufficient to satisfy the public interest. The socio-economic and political state of the country primarily depends on the results of the activities of these bodies.

Local state authorities extend their activities to a specific administrative-territorial unit. The main principles of legal regulation of the activities of local executive bodies are determined by Articles 118 and 119 of the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine «On Local State Administrations».

Legal regulation of the activities of local executive bodies is carried out on the basis of subordinate legal acts. Local state administrations in their activities are also guided by the relevant Regulations. Thus, the Regulations of the Lviv Regional State Administration regulate organizational and procedural issues of the internal activity of the regional state administration.

The main tasks of structural subdivisions of local state administrations are stipulated by the Regulations on the relevant structural subdivisions. In order to effectively plan activities, local state administrations annually approve the Work Plan for the preparation of draft regulatory acts, the Plan-schedule of activities for the implementation of measures to monitor the effectiveness of adopted regulatory acts.

Therefore, the legal regulation of the activities of local executive bodies is provided by the Constitution of Ukraine, and is also carried out at the level of laws and by-laws. At the same time, an important role is played by local legal acts that regulate the organization and planning of the activities of local executive authorities. The activity of local executive bodies acquired special importance during the period of military aggression of the Russian Federation against Ukraine, which in turn determines the clear and effective legal regulation of their activities.

Keywords: legal regulation, local bodies of executive power, activities of local executive authorities