

УДК: 3.072,3:342.25:167,1

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.77.1.9>

## **ВЗАЄМОДІЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАДИ З МІСЦЕВИМИ ДЕРЖАВНИМИ АДМІНІСТРАЦІЯМИ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ**

**Бабій Ю.Ю.,**

*викладач кафедри правосуддя загальноінститутських кафедр  
Луганського навчально-наукового інституту імені Е.О. Дідоренка  
Донецького державного університету внутрішніх справ  
<https://orcid.org/0009-0002-4007-0436>  
[yuriybabiy081@gmail.com](mailto:yuriybabiy081@gmail.com)*

**Бабій Ю.Ю. Взаємодія муніципальної влади з місцевими державними адміністраціями: проблемні питання.**

Стаття присвячена питанням взаємодії муніципальної влади з місцевими державними адміністраціями, оскільки вони є актуальними з огляду на євроінтеграційний поступ сучасної України.

В роботі звертається увага на те, що реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади внесло низку позитивних змін в цю сферу, але не нівелювало всіх проблемних питань, зокрема в частині взаємодії місцевих органів влади.

В ході дослідження встановлено, що такі взаємовідносини є необхідними для належної реалізації завдань муніципальної влади, що опосередковані потребами місцевого населення.

Аналіз нормативного матеріалу виявив, що місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують взаємодію з органами місцевого самоврядування – це є одним з їх основних завдань. Такі відносини можуть базуватися і на засадах співробітництва. Вони складаються в межах муніципальних утворень базового рівня з метою вирішення питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної й фінансової основи місцевого самоврядування. Звертається увага на те, що і досі не легалізовано поняття «взаємодія муніципальної влади з місцевими державними адміністраціями», відсутні роз'яснення стосовно такої взаємодії, як і не визначені сфери чи питання, з приводу розв'язання яких вона відбувається. Встановлено, що органи місцевого самоврядування наділені досить широким колом повноважень (самоврядних і делегованих) у різних сферах, в яких також реалізуються повноваження місцевих державних адміністрацій. Такий стан витребує оптимального розподілу повноважень між цими місцевими органами влади.

З'ясовано, що чинне законодавство у цій сфері не відповідає параметрам Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, в якій розмежовано повноваження органів місцевого самоврядування базового рівня (села, селища, міста), районного та обласного рівнів, а також структурних підрозділів територіальних органів центральних органів виконавчої влади на базовому рівні. Проблема взаємодії в межах делегованих повноважень органів місцевого самоврядування полягає у відсутності належного механізму забезпечення їх реалізації. Наголошується, що децентралізаційні процеси та механізм делегування мають базуватися на принципі субсидіарності, а взаємодія муніципальної влади та місцевих адміністрацій на широкому використанні договірних відносин щодо реалізації потреб місцевого населення.

**Ключові слова:** місцева влада, муніципальна влада, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, взаємодія, делеговані повноваження, децентралізація.

**Babiy Yu. Interaction of municipal authority with local state administrations problem issues.**

The article is devoted to issues of interaction between municipal authorities and local state administrations, as they are relevant in view of the European integration progress of modern Ukraine.

The work draws attention to the fact that the reform of local self-government and territorial organization of power brought a number of positive changes to this sphere, but did not eliminate all problematic issues, in particular, in the area of interaction of local authorities.

In the course of the study, it was established that such relationships are necessary for the proper implementation of the tasks of the municipal authorities, which are mediated by the needs of the local population.

The analysis of the regulatory material revealed that local state administrations in the relevant territory ensure interaction with local self-government bodies – this is one of their main tasks. Such relations can be based on the principles of cooperation. They are formed within the municipal formations of the basic level with the aim of solving the issues of economic, social and cultural development of the respective territories, strengthening the material and financial basis of local self-government. Attention is drawn to the fact that the concept of “interaction of municipal authorities with local state administrations” has not yet been legalized, there are no clarifications regarding such interaction, as well as undefined areas or issues for the resolution of which it takes place. It has been established that local self-government bodies are endowed with a fairly wide range of powers (self-governing and delegated) in various areas, in which the powers of local state administrations are also exercised. This situation requires an optimal distribution of powers between these local authorities.

It was found that the current legislation in this area does not meet the parameters of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine, which delimits the powers of local self-government bodies at the basic level (villages, towns, cities), district and regional levels, as well as structural subdivisions territorial bodies of central executive bodies at the basic level. The problem of interaction within the delegated powers of local self-government bodies is the lack of an appropriate mechanism for ensuring their implementation. It is emphasized that the decentralization processes and the mechanism of delegation should be based on the principle of subsidiarity, and the interaction of municipal authorities and local administrations should be based on the wide use of contractual relations to implement the needs of the local population.

**Key words:** local government, municipal government, local state administrations, local self-government bodies, interaction, delegated powers, decentralization.

**Постановка проблеми.** Територіальна організація публічної місцевої влади є наріжним каменем функціонування сучасної України. Місцеве самоврядування, яке покликане створювати та підтримувати належне життєве середовище, яке б сприяло всебічному розвитку людини, захисту її прав та законних інтересів, надання необхідних публічних послуг на високому рівні й доступності, на жаль не відповідає таким запитам місцевого населення. Попередні перманентні реформаційні заходи в цій сфері, що розпочались відразу ж після проголошення незалежності України не принесли очікуваного результату. Нині продовжується розпочате з 2014 року реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в ускладнених війною умовах. І попри позитивні результати, які мають місце у сфері об'єднання територіальних громад, зменшення диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування територіальної організації влади, все ще залишаються проблемні питання щодо взаємодії муніципальної влади з місцевими державними адміністраціями.

**Стан опрацювання** цієї проблематики відображена в працях вітчизняних та зарубіжних дослідників. Місцевому самоврядуванню присвячено чимало наукових досліджень, що вказує на важливість та багатоаспектність цієї тематики. Так окремі сторони взаємодії муніципальної влади з місцевими державними адміністраціями висвітлювалися в працях зокрема: В. Борденюка, Н. Бортник, С. Єсімова, В. Куйбіди, О. Навроцького, Р. Панчишина, М. Сюська та інших. Однак в цих працях не відображаються зміни у взаємодії муніципальної влади з місцевими державними адміністраціями зумовлені реформуванням місцевого самоврядування, територіальною організацією місцевої публічної влади та проблемні питання, які потребують вирішення в процесі подальшого реформування.

**Метою статті** є аналіз взаємодії муніципальної влади з місцевими державними адміністраціями, виявлення проблемних питань, формування пропозицій щодо їх розв'язання.

**Виклад основного матеріалу.** Питання взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування є одними з найбільш значущих для різних галузей, зокрема конституційного й муніципального права, адміністративного права, теорії управління та інших. Спільна діяльність муніципальної влади з місцевими державними адміністраціями необхідна для належної реалізації потреб місцевого населення, які виникають в межах муніципальних утворень. І така взаємодія закріплена в конституційних та законодавчих положеннях, зокрема в п. 6 ст. 119 Конституції України [1] йдеться про те, що місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують взаємодію з органами місцевого самоврядування. А відповідно до п. 6 ст. 2 Закону України «Про місцеві державні адмі-

ністрації» [2] взаємодія з органами місцевого самоврядування є одним із основних завдань місцевих державних адміністрацій.

Взаємодія на засадах співробітництва (узгодження цілей, пріоритетів, завдань, заходів і дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, забезпечення співробітництва між ними під час формування та реалізації державної регіональної політики) визначена одним із принципів державної регіональної політики й закріплюється в Законі України «Про засади державної регіональної політики» [3].

Разом з тим на законодавчому рівні відсутні роз'яснення стосовно такої взаємодії, як і не визначені сфери чи питання, з приводу розв'язання яких вона відбувається, не легалізовано й поняття взаємодії муніципальної влади з місцевими державними адміністраціями.

В юридичних джерелах містяться різні позиції з цього приводу.

Так В. Михайлов розглядаючи взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій приходять до висновку, що це система узгоджених і взаємопов'язаних за метою, часом, місцем та ресурсами організаційно-управлінських, соціально-економічних і правових відносин, що виникають між органами державної влади та органами місцевого самоврядування у прямому або не у прямому вирішенні питань цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, породжують права і обов'язки учасників цих відносин [4, с. 117].

Н. Бортник і С. Єсімов досліджують взаємодію місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в сфері організації перевезень пасажирів автобусами зазначають, що вона є видом публічного управління шляхом спільного регулювання діяльності керованих суб'єктів; підставами для її здійснення є те, що вони мають загальну політико-правову природу, спираються на загальну конституційно-правову основу, функціонують у сферах діяльності, які збігаються, використовуючи при цьому близькі за своєю природою методи досягнення відповідної мети для об'єднання кадрових, фінансових і матеріальних ресурсів [5, с. 78].

З цього приводу слід зазначити, що в теоретичних положеннях з управління, взаємодія є визначальною для всього процесу управління, це діяльність кількох суб'єктів із спільною метою. А організаційне співробітництво держави з місцевим самоврядуванням забезпечує цілеспрямоване і ефективне функціонування органів місцевого самоврядування [6].

Такі дослідження свідчать про те, що як муніципальна влада, так і місцеві державні адміністрації мають повноваження в одних і тих же сферах, реалізація яких має за мету розв'язання питань місцевого значення в інтересах місцевого населення.

Аналіз чинного законодавства дав змогу констатувати, що загалом сфери, в яких реалізуються повноваження органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій практично збігаються.

Так органи місцевого самоврядування наділені досить широким колом повноважень (самоврядних і делегованих) у різних сферах, зокрема: соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; галузі бюджету, фінансів і цін; щодо управління комунальною власністю; в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; у галузі будівництва; у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, молодіжної політики, фізкультури і спорту, утвердження української національної та громадянської ідентичності; регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; соціального захисту населення; в галузі зовнішньоекономічної діяльності; в галузі оборонної роботи; організації та забезпечення цивільного захисту; щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою; у сфері реєстрації місця проживання фізичних осіб; щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги; щодо відзначення державними нагородами України; й інші надані їм законом повноваження.

А місцевим державним адміністраціям належить вирішення питань: забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; соціально-економічного розвитку відповідних територій; бюджету, фінансів та обліку; управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики; промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та дітей, утвердження української національної та громадянської ідентичності; використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; зовнішньоекономічної діяльності; обо-

ронної роботи та мобілізаційної підготовки; соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати інші питання, віднесені законами до їх повноважень.

Існування загальних сфер діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування виводить на перший план взаємодію з метою реалізації конституційних прав громадян, створення умов, що забезпечують гідне життя людини (Я. Ленгер) [7, с. 37].

Водночас неналежне відокремлення предметів відання місцевого самоврядування зі сфери державних інтересів і відповідальності призводить до дублювання повноважень та колізій. Про оптимальний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями йдеться і в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Більше того, як доцільно зазначає Я. Богів, що будь-яка система, яка передбачає розподіл повноважень, має припускати, що самоврядні органи усіх адміністративно-територіальних одиниць одного й того самого рівня не обов'язково повинні мати однакову правоздатність у здійсненні повноважень через залежність від об'єктивності розподілу фінансових і людських ресурсів між різними рівнями [8, с. 94].

В Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [9] передбачено, якими повноваженнями мають бути наділені органи місцевого самоврядування базового рівня (села, селища, міста), районного та обласного рівнів, а також які послуги надаватимуть на базовому рівні структурні підрозділи територіальних органів центральних органів виконавчої влади.

І якщо прерогативою органів місцевого самоврядування базового рівня має бути залучення інвестицій, розвиток підприємництва, місцевої інфраструктури, планування розвитку території громади, вирішення питань забудови території, благоустрою території, надання житлово-комунальних послуг, організації пасажирських перевезень на території громади, утримання вулиць і доріг у населених пунктах, громадської безпеки, гасіння пожеж, управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти, надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб, розвитку культури та фізичної культури, надання соціальної допомоги через територіальні центри, надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг.

То структурні підрозділи територіальних органів центральних органів виконавчої влади на базовому рівні надаватимуть послуги лише з санітарно-епідеміологічного захисту, соціального захисту населення, казначейського обслуговування, реєстрації актів цивільного стану.

Органи місцевого самоврядування районного рівня будуть забезпечувати виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю; надання медичних послуг вторинного рівня, а обласного рівня – регіональний розвиток, розвиток культури, спорту, туризму, охорону навколишнього природного середовища, розвиток обласної інфраструктури (обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних та міжобласних маршрутів транспорту загального користування), професійно-технічну освіту, надавати високоспеціалізовану медичну допомогу. Такий розподіл враховуватиме можливість цих органів їх здійснювати, що дасть змогу сформувати дієздатні органи місцевого самоврядування.

Практика державотворення держав-членів Європейського Союзу, свідчить, що децентралізація державної влади сприяла формуванню ефективного, самодостатнього та відповідального місцевого самоврядування, проведенню економічних реформ, підвищенню соціальних стандартів та рівня життя громадян [10, с. 8, 10-11].

Водночас слід зауважити, що взаємодія муніципальної влади з місцевими державними адміністраціями виникає і внаслідок наявності в них делегованих повноважень. Делеговані повноваження – це повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад [11].

І як зазначає О. Антонюк, така взаємодія обумовлена тим, що ці органи відповідно до законодавства можуть виконувати як власні, так і взаємоделеговані повноваження. Але в її основі лежить принцип невтручання в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування [12, с. 212].

Таке трактування узгоджується з конституційними та законодавчими положеннями, оскільки згідно з чинним законодавством місцеві державні адміністрації реалізують повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідною радою і в цій частині підзвітні і підконтрольні відповідним радам (ч. 1 ст. 14, ч. 1, 3ст. 34), а виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах

рад здійснюють делеговані їм повноваження органів виконавчої влади і з цих питань вони підконтрольні відповідним органам виконавчої влади (ч. 3-4 ст. 143; п. 2 ст. 11) [1; 2; 11].

При цьому відокремити делеговані повноваження від самоврядних доволі складно, оскільки вони покладаються на органи, які здійснюють як власні, так і делеговані повноваження та мають однакові предметні сфери.

Так аналіз положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» свідчить про те, що органи місцевого самоврядування наділені досить широким колом повноважень (самоврядних і делегованих) у різних сферах. І вони значно ширші аніж ті, що визначаються концепцією реформування місцевого самоврядування. Проблема делегованих повноважень та загалом повноважень органів місцевого самоврядування полягає у відсутності належного механізму забезпечення їх реалізації з огляду на недостатню відповідність наявному кадровому, фінансовому, інфраструктурному потенціалу та ресурсам.

Децентралізаційні процеси, що лежать в основі реформування сфери місцевого самоврядування та механізм делегування мають базуватися на принципі субсидіарності.

І. Дробуш вважає, що принцип субсидіарності – це загальний принцип, який передбачає передачу повноважень на прийняття рішень із центрального на нижчі організаційні рівні [13, с. 131].

І основна ідея цього принципу на думку С. Квітки полягає в тому, що центральна та регіональна влада повинна втручатися у діяльність органів місцевого самоврядування лише в тій мірі і в тих межах, за якими територіальна громада не може задовольнити свої різнобічні потреби [14, с. 33].

Слід зауважити, що цей принцип є одним з головних європейських принципів формування взаємодії всіх рівнів влади. І особливого значення в цьому контексті він набуває на тлі євроінтеграційних прагнень сучасної України, оскільки є базовою вимогою Європейської хартії про місцеве самоврядування, а також про нього йдеться в Договорі про заснування Європейської Спільноти (Договір про заснування Європейського економічного співтовариства).

Також місцеві державні адміністрації можуть вступати в договірні відносини з органами місцевого самоврядування з метою реалізації спільних програм чи створення спільних органів для цього, Така взаємодія має договірний характер. Однак незважаючи на актуальність таких відносин, вона не набула широкого застосування на практиці.

**Висновки.** Взаємодія муніципальної влади з місцевими державними адміністраціями є необхідним аспектом в процесі реалізації питань місцевого значення в інтересах місцевого населення. Такі відносини складаються в межах муніципальних утворень базового рівня.

Місцеві державні адміністрації взаємодіють на відповідній території з органами місцевого самоврядування (сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами) не тільки з метою сприяння реалізації ними власних повноважень (щодо вирішення питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної й фінансової бази місцевого самоврядування) але й взаємно делегованих повноважень, в межах виконання яких здійснюється контроль. І така практика не перчить міжнародним стандартам.

Делегування як важливий інструмент взаємодії органів публічної влади в Україні потребує розробки належного механізму передачі повноважень тим органам місцевої влади, яка має ресурсне, кадрове та інше забезпечення, що дасть змогу вирішити місцеві потреби жителів територіальних громад.

В контексті взаємодії муніципальної влади з місцевими державними адміністраціями вкрай важливим є розмежування повноважень цих суб'єктів, а також нормативне визначення та закріплення поняття «питання місцевого значення».

Також потребує й чіткої регламентації як взаємодія місцевих органів влади, так і легалізація сфер в яких вона може відбуватися а також механізм її здійснення. Все це сприятиме збалансованості діяльності місцевих органів, створенню належного середовища для життєдіяльності місцевого населення.

#### Список використаних джерел:

1. Конституція України: Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show> (дата звернення – 15.05.2023).
2. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws> (дата звернення – 15.05.2023).
3. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (дата звернення – 15.05.2023).

4. Михайлов В. Взаємовідносини між органами державної влади та органами місцевого самоврядування у сфері запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій: теоретичні основи і принципи. *Інвестиції: практика та досвід*. № 12. 2012. С. 116–118.
5. Бортник Н., Єсімов С. Сутність взаємодії органів публічної влади в сфері організації автотранспортного обслуговування населення України. 2017. С. 72–79. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2018/jun/13308/13.pdf> (дата звернення – 15.05.2023).
6. Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: монографія. К.: МАУП, 2004. 432 с.
7. Ленгер Я.І. Взаємодія органів публічної влади як спосіб попередження та розв'язання муніципально-правової колізії. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 3. С. 36–38.
8. Богів Я. Правові проблеми децентралізації влади у контексті реалізації народного суверенітету в Україні. *Історико-правовий часопис*. 2016. № 1. С. 92–96. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipch\\_2016\\_1\\_19](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipch_2016_1_19). (дата звернення – 15.05.2023).
9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show> (дата звернення – 15.05.2023).
10. Калінкін А.С. Конституційна реформа у сфері децентралізації державної влади: проблеми теорії та практики. автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ужгород, 2016. 22 с..
11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws> (дата звернення – 15.05.2023).
12. Антонюк О.М. Взаємодія органів виконавчої влади на базовому рівні у процесі оптимізації повноважень органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО*. Випуск 71. 2022. С. 210–215.
13. Дробуш І.В. Соціальна функція місцевого самоврядування в Україні та конституційно-правові проблеми її реалізації: монографія. Рівне: Овід, 2015. 540 с.
14. Квітка С.А. Принцип субсидіарності та процеси децентралізації в Україні. Аспекти публічного управління. 2015. № 4. С. 28–35.