

УДК 342.9

**ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ  
ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

**LEGAL ASPECTS COOPERATION BETWEEN LOCAL ADMINISTRATIONS  
AND LOCAL AUTHORITIES**

**Галай В.О.,**

*кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри загальноправових дисциплін  
Навчально-наукового інституту права та психології  
Національної академії внутрішніх справ*

**Серета А.П.,**

*студентка магістратури  
Навчально-наукового інституту права та психології  
Національної академії внутрішніх справ*

Стаття присвячена дослідженню проблеми взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в контексті розмежування та делегування повноважень.

**Ключові слова:** взаємодія, делегування повноважень, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування.

Статья посвящена исследованию проблемы взаимодействия местных государственных администраций и органов местного самоуправления в контексте разграничения и делегирования полномочий.

**Ключевые слова:** взаимодействие, делегирование полномочий, местные государственные администрации, органы местного самоуправления.

This article is devoted to the problem of interaction between local administrations and local authorities in the context of separation and delegation of authority.

**Key words:** interaction, delegation of authority, local government administration, local self-government.

**Постановка проблеми.** Здійснення влади на місцях має неабияке значення в житті кожного громадянина, адже вона є найбільш наближеною та обізнаною у реаліях проживання у конкретному регіоні. Основний закон держави визначив суб'єктів

здійснення такої влади – це місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Проте це різні за юридичною природою системи органів влади, адже місцеві державні адміністрації є органами виконавчої влади, а органи місцевого самовряду-

вання – це публічна влада територіальних громад. Конституційне закріплення дуалізму місцевої влади породжує виникнення багатьох проблем як на теоретичному, так і на практичному рівнях. Зокрема, це проблеми взаємодії цих органів в контексті розмежування та делегування їх повноважень.

**Стан дослідження.** Взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування присвячено чимало наукових праць та досліджень, які проводилися такими вітчизняними та зарубіжними вченими, як В. Борденюк, О. Бориславська, Д. Голосніченко, В. Дерезь, О. Домбровський, О. Іщенко, В. Кравченко, В. Малиновський, О. Павлов, В. Приходько, О. Прієшкіна, М. Пухтинський, А. Толстоухов, В. Семенюк, Х. Алдерфер та багато ін. Проте вищезазначені проблеми залишаються невирішеними в повній мірі ні на теоретичному, ні на практичному рівнях.

**Метою статті** є правовий аналіз взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в контексті розмежування та делегування їх повноважень.

**Виклад основного матеріалу.** Серед форм взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування найбільш поширеною і проблематичною є процедура делегування повноважень. Конституція України передбачає, що окремі повноваження органів виконавчої влади можуть надаватися органам місцевого самоврядування, тобто безпосередньо радам [1].

У подальшому часткове закріплення здійснення делегованих повноважень можна побачити в Законах «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації». Проте такі закони взагалі не деталізують процес делегування – у них містяться тільки загальні положення. Наприклад, у частині 1 статті 34 Закону «Про місцеві державні адміністрації» лише задекларовано: «місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм відповідними обласними, районними радами» [2].

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» у статті 44 визначає перелік повноважень, які можуть бути делеговані місцевим державним адміністраціям [3]. Хоча законодавством і визначений перелік можливих делегувань, у ньому містяться норми, які роблять незрозумілим реалізацію певних видів діяльності. Так, наприклад, повноваження в галузі транспорту закріплені як за відповідною радою, так і за місцевими державними адміністраціями. До того ж вказані повноваження можуть ще й делегуватися органам місцевого самоврядування до місцевих державних адміністрацій. І хто остаточно має вирішувати ці питання є незрозумілим. Така ж сама ситуація наявна у сфері організації охорони, реставрації, використання пам'яток історії та культури, архітектури і містобудування, палацово-паркових, паркових комплексів – в законі передбачено, що органи місцевого самоврядування має право делегувати ці повноваження, проте у повноваженнях місцевих державних адміністрацій вже є така сфера діяльності. Тобто орган місцевого самоврядування делегує місцевим

державним адміністраціям ті повноваження, які вже закріплені за останніми.

Аналогічно визначені повноваження у сфері подання пропозицій до Державного бюджету України, сприяння розвитку науки, розробки програм соціально-економічного розвитку, забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідної території, вжиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та інформування про них населення. Цілком логічно зробити висновок, що у випадках масштабного дублювання функцій та повноважень двох різних органів влади ми маємо ситуацію, коли вказані види діяльності якщо і реалізуються, то неефективно та зі значними витратами на реалізацію, адже у будь-якому випадку виділяються фінансові, матеріальні та інші ресурси для виконання того чи іншого завдання.

Відповідно до чинного законодавства України обласні та районні ради представляють спільні інтереси територіальних громад міст, селищ та сіл і входять до системи місцевого самоврядування. Обласні та районні ради не можуть ефективно виконувати свої функції, бо не мають власних виконавчих органів, а окремі повноваження беруть на себе місцеві державні адміністрації. Це дає підстави експертам Ради Європи стверджувати, що в Україні не існує регіонального управління в повному обсязі, що є порушенням положень Європейської хартії про місцеве самоврядування [4, с. 269].

Слід звернути увагу на термінологію, яка міститься у Конституції та Законі «Про місцеве самоврядування в Україні». Так, термін «делеговані повноваження» застосовується у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», а Конституція оперує терміном «надані повноваження». Проте такі терміни не є тотожними. Надані повноваження – це повноваження, вилучені з компетенції органів виконавчої влади та передані органам місцевого самоврядування. Делеговані передбачають тимчасове виконання відповідних повноважень на договірних засадах та за згодою того органу, якому повноваження делегуються [5, с. 158].

Спроби вирішити зазначені проблеми були зроблені у законопроекті «Про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування» (реєстр. № 3207-1). Проект містить нові підходи до конституційного закріплення статусу місцевого самоврядування згідно з принципами й нормами Європейської хартії місцевого самоврядування. Наприклад, у законопроекті закріплено: «Виконавчу владу в областях, містах Києві та Севастополі, у межах та порядку, визначеному законом, представляють місцеві державні адміністрації» (ч. 1 ст. 118 законопроекту).

Що ж стосується місцевого самоврядування, то законопроектом пропонується, щоб ОМС, які представляють спільні інтереси мешканців громад, були не лише районні та обласні ради, як за чинною Конституцією України, а також їх виконавчі органи. Також законопроектом визначено положення, згідно з яким повноваження районних та обласних рад і їх

виконавчих органів повинні визначатися законом, а цього нема у чинній Конституції України (ч. 3 ст. 140 законопроекту) [6].

Повноваження органів місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад на рівні району і області, на створення власних виконавчих структур сприяли децентралізації державної виконавчої влади та розширенню прав місцевого самоврядування [7].

У науковій літературі існує думка, що з обох законів («Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації») необхідно виключити переліки повноважень, які можуть бути делеговані, адже предмет делегування доцільно передати на узгодження сторін, передбачивши чіткий перелік державно-владних повноважень, які взагалі не можуть делегуватись від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування. На нашу думку, дане положення є неприпустимим, тому що у такому разі з'явиться ще більше конфліктних ситуацій та неузгодженостей між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, адже на сьогоднішній день і так є незрозумілим, який орган все ж таки має виконувати те чи інше завдання [8].

Істотні дискусії у наукових колах виникають з питань необхідності згоди сторін в процесі делегування та чи можливі односторонні дії. Висловлюються думки як про обов'язкове виконання органами місцевого самоврядування окремих державних повноважень, переданих їм без їхньої згоди з ініціативи первинного власника за законом, так і про необхідність попереднього погодження такої передачі з муніципальними органами. Вважаємо, що згода потрібна, оскільки зменшується обсяг прав і обов'язків однієї сторони і збільшується у іншій. Адже Конституція визначає, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, тобто останнє є і правом і реальною здатністю функціонувати. Одностороннє покладення місцевою державною адміністрацією повноважень на органи місцевого самоврядування порушує вказані норми Конституції України. Місцеві державні адміністрації повинні утримуватися від прийняття рішень про наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями у випадку, якщо з заперечень відповідних органів випливає об'єктивна неможливість виконання ними зазначених повноважень. При цьому органи місцевого самоврядування не можуть шляхом прийняття юридично-владного рішення відмовитися від наділення їх окремими державними повноваженнями в односторонньому порядку без вказівки об'єктивних причин такої відмови.

У проекті Закону України «Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» 2008 року визначено регулювання відносин, які виникають у зв'язку з делегуванням владних повноважень, здійснюваних органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування і пов'язані зі створенням умов делегування повноважень, реалізації делегованих повно-

важень та контролювання виконання делегованих повноважень [9].

Проте такий проект не містить вичерпного переліку повноважень, які можуть бути делеговані. Тут задекларовані лише загальні положення – до складу делегованих державних повноважень можуть входити повноваження, які передбачені законодавством як такі, що можуть бути делегованими, та повноваження, що можуть бути передані шляхом укладання договору. У частині 5 статті 5 проекту визначено: «делегування владних повноважень може бути ситуаційне, на певний строк або безстрокове». А от у статті 2 наводяться дещо інші види делегування – це ситуаційні, тимчасові або безстрокові (тобто навіть у термінології наявні розбіжності). Що законодавець вкладає в поняття «ситуаційного» делегування – невідомо; а стосовно «безстрокового» – це взагалі нелогічно, тому що неможливо гарантувати ресурсне забезпечення виконання такого повноваження. Безстрокове делегування, фактично, закріплює право місцевих органів влади визначати свої повноваження самостійно.

Проект також визначає загальні норми контролю у сфері надання і здійснення делегованих повноважень – контроль за законністю та контроль за доцільністю рішень суб'єктів владних повноважень, прийнятих на виконання делегованих повноважень. В таких унітарних державах, як Великобританія, Франція, Італія та Японія, такий контроль здійснюється центральним урядом; у федеративних державах – урядами суб'єктів федерації. У деяких скандинавських країнах контроль за законністю фінансової та іншої діяльності органів місцевого самоврядування здійснюють спеціальні відносно незалежні контролери-омбудсмени шляхом порушення питання про відповідальність посадових осіб муніципалітетів за неправомірне здійснення фінансово-бюджетних та інших повноважень.

Для української системи варто визнати можливим застосування такого досвіду по контролю за реалізацією переданих на місцевий рівень державних повноважень. З питань же місцевого значення органи місцевого самоврядування повинні володіти визначеною в рамках законодавства свободою дії. Контроль з боку державних органів влади в цій сфері необхідно здійснювати тільки відповідно до законодавства місцевих органів влади [10, с. 67]. Виникає питання – а навіщо тоді взагалі інститут делегування повноважень, якщо в ньому наявна значна кількість недоліків, непорозумінь та конфліктів. До того ж даний інститут фактично ліквідує принцип самостійності органів місцевого самоврядування, підпорядковує їх вертикалі місцевих державних адміністрацій, тобто органам виконавчої влади на місцях, робить підзвітними і відповідальними перед ними. Подвійний характер влади на місцях заважає нормальному розвитку регіонів. Такі проблеми породжені умовами здійснення влади на місцях, які закріплені Конституцією та законами України.

Є два підходи до вирішення цієї проблеми. Перший полягає у тому, щоб взагалі скасувати інститут

делегування повноважень, щоб місцеві державні адміністрації і органи місцевого самоврядування функціонували кожен з власними, закріпленими тільки за ними сферами діяльності. Суть другого – це залишити даний інститут, проте здійснити кардинальні зміни, а саме: внести зміни до законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» (залишити загальну норму про можливість делегування та переглянути повноваження, які дублюються) та прийняти окремий закон про делегування повноважень, в якому містяться норми, що визначають повноваження, які можуть та які не можуть бути делеговані (вичерпний перелік), строки, процесуальний порядок, узгодження розбіжностей у процесі виконання повноважень, ресурсне забезпечення делегування, контроль та відповідальність за виконанням.

І.М. Мінаєва виділяє статичні форми взаємодії органів публічної влади [11], до яких можна віднести делеговані повноваження, здійснення яких носить постійний, так би мовити, статичний характер.

Зокрема, ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» – «делегування повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям» – передбачає перелік повноважень, які районні, обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям [3].

**Висновки.** Слід зробити висновок, що сучасний механізм взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування потребує невідкладного реформування. Нагальною є проблема саме законодавчого розмежування статусу, повноважень та діяльності місцевої публічної влади. Слід внести зміни до Конституції України, Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», прийняти окремий закон щодо процесу делегування повноважень місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування. Адже дублювання повноважень вказаних органів влади призводить до їх неефективного функціонування та марної розтрати бюджетних коштів.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України : Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. (зі змінами та доповненнями, внесеними Законом України № 2952-VI від 01.03.2013 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. (зі змінами та доповненнями внесеними Законом України № 5067-17 від 01.01.2013 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. (зі змінами, внесеними Законом України № 5498-17 від 05.01.2013 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Сунцова О.О. Місцеві фінанси : навчальний посібник / О.О. Сунцова. – Київ : Центр навчальної літератури, 2005. – 560 с.
5. Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи : монографія // В.В. Корженко, Г.С. Одінцева, Н.М. Мельнюхова та ін. ; за заг. ред. В.В. Корженка. – Х. : Магістр, 2004. – 216 с.
6. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування» від 8 грудня 2004 р. (реєстр. № 3207-1) // Голос України. – 2005. – 13 січня. – С. 16.
7. Розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування – один із напрямів реформування адміністративно-територіального устрою в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Я.П. Павлович-Сенета. – Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Л., 2010. – 16 с.
8. Онупрієнко К.А. Делегування державних повноважень органам місцевого самоврядування: проблемні питання : аналіт. стаття / К.А. Онупрієнко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://dep.kh.ua/dep/analitika\\_st/1319013563\\_3982.html](http://dep.kh.ua/dep/analitika_st/1319013563_3982.html).
9. Проект Закону України «Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.rada.gov.ua>.
10. Проблемні питання делегування повноважень органам місцевого самоврядування / К.А. Онупрієнко // Теорія та практика державного управління. – Вип. 2 : Державне управління та місцеве самоврядування : тези III Міжнар. наук. конгресу, 26 лютого 2010 р. – Х. : Вид-во ХарРі НАДУ «Магістр», 2010. – С. 67–69.
11. Мінаєва М.І. Форми взаємодії органів публічної влади на місцевому рівні / М.І. Мінаєва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/4/06.pdf>.