



УДК 342.553

## ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Дутка Р.О., студент  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Стаття присвячена аналізу проблематики конституційно-правового механізму формування місцевих державних адміністрацій та напрямків його оптимізації. Розглянуто норми статті 118 Конституції України та виявлено її недоліки, на які слід звернути увагу в процесі реалізації Конституційної реформи в Україні.

**Ключові слова:** державне управління, місцеве самоврядування, децентралізація, органи державної влади, місцева державна адміністрація, конституційна реформа.

Статья посвящена анализу проблематики конституционно-правового механизма формирования местных государственных администраций и направлений его оптимизации. Рассмотрены нормы статьи 118 Конституции Украины и обнаружено их недостатки, на которые следует обратить внимание в процессе реализации Конституционной реформы в Украине.

**Ключевые слова:** государственное управление, местное самоуправление, децентрализация, органы государственной власти, местная государственная администрация, конституционная реформа.

Dutka R.O. THE PROBLEMS IN CONSTITUTIONAL LAW MECHANISM OF THE FORMATION OF LOCAL ADMINISTRATIONS IN CONTEXT OF PUBLIC ADMINISTRATION DECENTRALIZATION

The article is devoted to the analysis of the problems in constitutional law mechanism of the formation of local administrations, and the directions of its optimization. The norms of the 118 article of the Constitution of Ukraine are reviewed and described in terms of their shortcomings, on which the attention should have been paid while implementing the Constitutional reform in Ukraine.

**Key words:** public administration, local self-government, decentralization, state authorities, local administration, constitutional reform.

**Постановка проблеми.** Державне управління в незалежній Україні є відносно новим правовим явищем, яке перебуває на стадії свого становлення та розвитку. Саме це породжує цілком закономірні дискусії щодо визначення ідеальної моделі системи управління, пошуку прийнятної системи противаг і стримувань гілок влади та місцевого самоврядування, оптимального правозастосування теоретичних напрацювань.

Особливо подібні дискусії загострились внаслідок наявної політичної кризи, одним з провідних гасел якої є децентралізація системи державного управління. Враховуючи задекларований політичною елітою курс на реалізацію зазначеного гасла, актуальність обраної проблематики дослідження в сучасних умовах є беззаперечною. Особливо вагоме значення мають наукові обґрунтування механізмів реалізації децентралізації державного управління у всіх його сферах, що, передусім, стосується місцевих державних адміністрацій як органів державної влади.

**Ступінь розробленості проблеми.** Проблеми конституційно-правового механізму формування місцевих органів державної влади є предметом дослідження багатьох науковців. Зокрема, до витоків даної проблематики звертались В.А. Приходько, В.Б. Авер'янов, А.М. Колодій, О.Я. Немирівська, О.В. Худоба, Н.С. Наулік та інші. Попри вагомий внесок науковців у розвиток даної тематики існує доволі широке поле для наукових досліджень, що залишається поза увагою.

**Метою статті** є аналіз основних проблем конституційно-правового механізму формування місцевих державних адміністрацій, на

які необхідно звернути увагу в ході проведення конституційної реформи.

**Виклад основного матеріалу.** Для досягнення поставленої мети передбачено вирішення таких завдань:

1. Проаналізувати порядок формування місцевих державних адміністрацій.

2. Визначити основні проблеми чинного законодавства України на предмет закріплення конституційно-правового механізму формування місцевих державних адміністрацій у контексті децентралізації державного управління.

3. Сформувати напрямки оптимізації конституційно-правового механізму формування місцевих державних адміністрацій.

Україна здійснила та запровадила перехід від системи рад до романо-германської системи здійснення публічної влади на місцях. Однак цей процес завершеним не був. Доводиться констатувати, що необхідного балансу повноважень між виконавчою гілкою та самоврядуванням досягнуто не було. Як наслідок, це спричинило відсутність притаманної Європі чіткої системи стримувань та противаг.

Досвід розвинутих демократичних країн світу свідчить про те, що саме децентралізована виконавча влада з сильними інститутами місцевого самоврядування є найбільш ефективною формою організації державної влади [1, с. 110]. Досягнення означеної мети є одним із завдань конституційної реформи в Україні. Чи не ключовим у напрацюванні моделі децентралізації системи державного управління, на нашу думку, є визначення механізму формування місцевих органів державної влади та встановлення засад відповідальності їх посадових осіб.



Відповідно до статті 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» такі установи здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Київ та Севастополь [2]. Керівництво місцевими державними адміністраціями доручається призначеному представнику центральної влади – голові місцевої державної адміністрації.

Статтею 118 Конституції України передбачено, що голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду за поданням Кабінету Міністрів України і звільняються з посади Президентом України [3]. Конституційно-правовий статус голів місцевих державних адміністрацій покладає на них значні функції: організаційно-виконавчу, представницьку, установчу, кадрову, бюджетно-фінансову, інформаційну функції [4]. Втім, у межах нашого дослідження нас цікавить винятково кадрова функція. Її зміст безпосередньо випливає з норм частини 3 статті 118 Конституції, за якою повноваженнями щодо формування складу місцевих державних адміністрацій наділені саме голови місцевих державних адміністрацій. Таким чином, голови місцевих державних адміністрацій є ключовими фігурами у формуванні досліджуваних нами місцевих органів державної влади.

Деталізує порядок формування місцевих державних адміністрацій Закон України «Про місцеві державні адміністрації». Зокрема, статтею 8 Закону передбачено, що кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій Кабінету Міністрів України вносяться головами відповідних обласних державних адміністрацій [2].

Важливим елементом структури місцевих державних адміністрацій є його заступники. За статтею 10 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» перший заступник та заступники голови обласної державної адміністрації призначаються на посаду головою обласної державної адміністрації за погодженням із Кабінетом Міністрів України, в той час як перший заступник та заступники голови районної державної адміністрації призначаються на посаду головою районної державної адміністрації за погодженням з головою обласної державної адміністрації [2].

Отже, в Україні функціонує чітко ієрархізована вертикальна структура формування місцевих органів державної влади, що здійснюють виконавчу владу на місцях та існують паралельно з органами місцевого самоврядування, фактично забезпечуючи повноцінну організацію діяльності останніх. Втім необхідно зазначити, що доцільність функціонування подібного механізму в сучасних реаліях піддається значній критиці.

Одним із ключових проблемних моментів наведеного механізму є відповідальність місцевих державних адміністрацій за здійснювану ними діяльність. Згаданою статтею 118 Конституції визначено, що при здійсненні своїх повноважень голови місцевих державних адміністрацій є відповідальними перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня [3]. Підкреслимо, що конституційно-правовий механізм

формування місцевих державних адміністрацій цілком зосереджений на правовому статусі їх голів, які, будучи згідно з Конституцією відповідальними перед особами, які займають посади, що відносяться до політичних, несуть політичну відповідальність за свою діяльність [5].

Влучне поняття «політичної відповідальності» наводить В.П. Серебрянников, стверджуючи, що вона є сукупністю політико-правових заходів, що спонукають владу відповідати «договору» між владою і суспільством – примушування влади виконувати взяті зобов'язання, обіцянки і схвалені суспільством програми [6, с. 169].

З огляду на те, що конституційно-правовий статус голови місцевої державної адміністрації надає владно-адміністративні повноваження в межах винятково адміністративно-територіальної одиниці, об'єктами владно-управлінських дій є винятково громада визначеної території.

У той же час за нинішніх умов державотворення політична відповідальність місцевих державних адміністрацій перед територіальною громадою не є визначеною і закріпленою на законодавчому рівні. Оскільки за Конституцією при здійсненні своїх повноважень голови місцевих державних адміністрацій є відповідальними виключно перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, то правові підстави виникнення відповідальності голови адміністрації перед громадою адміністративно-територіальної одиниці, на яку поширюється його компетенція, Конституцією не передбачені. А це, відповідно, і впливає на характер ефективного виконання зобов'язань адміністрації перед громадою в цілому.

Фактична відсутність прямих зобов'язань голови місцевої державної адміністрації перед територіальною громадою породжена тим, що механізм його призначення не містить конкурсного базису. Вважаємо, що існує реальна доцільність запровадження та закріплення конкурсного (в іншому випадку електорального) характеру формування керівних посад місцевих державних адміністрацій для впровадження інституту політичної відповідальності органу або посадової особи перед громадою адміністративно-територіальної одиниці, на яку поширюється його компетенція.

Вертикальна система формування місцевих державних адміністрацій породжує й інші проблеми діяльності цих органів, що пов'язані з розмежуванням їх компетенції з органами місцевого самоврядування. Оскільки адміністраціям надані значні повноваження, в тому числі й щодо забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіону, типовим явищем є виникнення значних розбіжностей у візіях виконавчої влади та самоврядування на характер управління діяльності.

В теорії розмежування компетенції місцевого управління мало на меті створити єдину систему виконавчих органів на місцях на чолі з Президентом, зберігши при цьому функціональну складову повноваження місцевого та регіонального самоврядування, що не суперечить Європейській хартії місцевого само-

врядування. Однак інституційні зміни щодо делегування частини повноважень органам виконавчої влади породили явище «двовладдя» та протистояння між двома гілками влади [7, с. 150-151].

Яскравим виразником означеної ситуації стали численні конфліктні ситуації у регіонах держави впродовж 2013–2014 років. Так, зокрема, в західних областях України, де напрямок діяльності самоврядування диктувався одним із суб'єктів політичного процесу, виникали умовно патові ситуації, коли Президентом зі свого боку нав'язувались політично обумовлені кандидатури, що не були схвальні прийняті на місцях.

Так, екс-голова Івано-Франківської ОДА В.М. Чуднов за час свого перебування на посаді з 8 листопада 2013 року по 2 березня 2014 року так і не зміг фактично приступити до виконання своїх посадових повноважень через дії представників обласної ради. Це, у свою чергу, зумовило численні організаційно-управлінські проблеми, зокрема, було зірвано бюджетний процес, а діяльність окремих департаментів, як наслідок, було повністю призупинено. Вищенаведені факти свідчать про необхідність пошуку придатного механізму погодження кандидатур керівництва місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування.

Проблематика існуючого механізму формування місцевих державних адміністрацій у місті Київ варто виділити в окреме питання. Це пов'язано з доволі-таки дивною практикою Конституційного Суду України, яка вирішила столицю з загального механізму формування досліджуваних органів.

У 2003 році Конституційним Судом України було прийняте рішення у справі за конституційним поданням Президента України та конституційним поданням 56 народних депутатів (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Київ). Було розтлумачено, що Київську міську державну адміністрацію має очолювати лише особа, обрана Київським міським головою, яка призначається Президентом України головою Київської міської державної адміністрації [8]. Як голова Київської міської державної адміністрації Київський міський голова з питань здійснення виконавчої влади є відповідальним перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітним і підконтрольним Кабінету Міністрів України [8]. Ідентична ситуація склалася з призначеннями районних голів у місті Київ адміністрацій (Рішення Конституційного Суду по справі № 1-22/2005 «про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Київ» [9]. Наведені факти свідчать про існування в Україні так званої «київської моделі» організації публічної влади на місцях.

Імплементация «київської моделі» на теренах всієї держави дозволила б обласним та районним радам децентралізувати виконавчу вертикаль влади шляхом трансферу контрольних функцій за діяльністю виконавчих органів влади до сфери своєї компетенції, а також дозволила б їм створити свої виконавчі органи – фактично виконавчі комітети [10].

Така модель у наукових колах нещадно критикується. Зокрема, на думку О.О. Рябової, сучасна модель публічної адміністрації столиці України себе не виправдовує, зокрема, через легалізовані можливості зловживання правом для посадових осіб, що мають доступ до відповідних важелів управлінського впливу. Поєднання повноважень голови міської державної адміністрації та міської ради зумовлює неконтрольованість влади, а також легальне втручання органу виконавчої влади в діяльність органу місцевого самоврядування, що суперечить загально визнаним принципам місцевого самоврядування [11, с. 73].

Можна навести й інші аргументи щодо абсурдності механізму формування Київської міської державної адміністрації. Зокрема, неможливо дати однозначну відповідь на питання, що робити у випадку, якщо Президент України реалізує надане йому частиною 4 статті 118 Конституції право на звільнення з посади голови Київської міської державної адміністрації. Яким чином врегульовувати колізію? Чи означає це необхідність проведення позачергових виборів київського міського голови? Перелік питань можна продовжувати. Власне тому подібна модель потребує негайного коригування.

Питання оптимізації механізму формування місцевих державних адміністрацій є доволі диспутивним. Фактично це ключове питання назрілої конституційної реформи, яка наразі готується в кабінеті Адміністрації Президента України. При розгляді даного питання доцільним є звернення до зарубіжного досвіду його реформування.

У більшості зарубіжних країн чітко розмежовані поняття місцевого самоврядування та управління, оскільки практично в кожній державі світу паралельно із органами місцевого самоврядування функціонують відповідні органи державної влади. Така організація влади на місцях впливає із самого поняття управління, яке передбачає, що управління є, насамперед, організуючою діяльністю держави, основною ознакою якої є влада [12, с. 922]. Система місцевого самоврядування та управління в державі залежить від належності держави до відповідної системи здійснення публічної влади на місцях: англосаксонської, романо-германської, іберійської чи системи рад [13, с. 70].

У цьому контексті, на нашу думку, оптимальним для України механізмом формування органів державної влади на місцях є так звана «модель адміністративної опіки». За неї надавалося б право органам місцевого самоврядування на визначальну роль у формуванні місцевих адміністрацій, але на центральному рівні вводилась би спеціальна посада з регіональною прив'язкою, функцією якої була б перевірка актів місцевих державних адміністрацій на предмет законності [13, с. 71]. В тому числі, такій особі можуть бути надані повноваження щодо ініціювання розпуску органів місцевого самоврядування внаслідок систематичного порушення ними законодавства або неефективності їх роботи. Зауважимо, що подібний механізм було закладено у нещодавно опублікованому президентсько-





му проєкті змін до Конституції України, який було запропоновано на розгляд Конституційній комісії.

**Висновки.** Отже, підсумовуючи вищезазначене, ми дійшли висновків. Передусім, існуючий конституційно-правовий механізм формування місцевих державних адміністрацій не забезпечує належного політико-правового зв'язку місцевих органів державної влади з громадою адміністративно-територіальної одиниці, на яку поширюється їх управлінська діяльність. Це пов'язано з імперативним, безконкурсним характером формування означених органів, визначених статтею 118 Конституції України. Подібний механізм також створює низку проблем щодо розмежування компетенції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, породжуючи фактичне «двовладдя» на місцях. Особливо критичною ситуація виглядає у столиці України, Києві, де відсутнє розмежування конституційно-правового статусу виконавчого комітету Київської міської ради та Київської міської державної адміністрації. Подібна колізія суперечить основним постулатам європейських принципів місцевого самоврядування.

З огляду на це цілком логічно вбачається робота над оптимізацією структури здійснення публічної влади на місцях, що провадиться в межах розробки проєкту Конституційної реформи. Означена робота потребує ґрунтовних наукових досліджень для реалізації належного правозастосування.

Вважаємо, що Конституція України має закласти основи реальних важелів впливу територіальної громади на діяльність місцевих державних адміністрацій, що значно впливають і на якість та ефективність організації місцевого самоврядування. На нашу думку, без назрілої конституційної реформи місцевих органів державної влади говорити про можливість системного реформування місцевого самоврядування навряд чи доводиться. З огляду на це вважаємо, що стаття 118 Конституції України, похідні від неї норми Закону

України «Про місцеві державні адміністрації» повинні бути обов'язково переглянуті.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Бабич О.М. Реформування системи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: сьогодення та перспективи / О.М. Бабич // Проблеми державного управління та адміністративне право. Часопис Київського університету права. – 2009. – № 2. – С. 109-111.
2. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996р. №254// Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Приходько В.А. Місцева влада в світлі сучасної кадрової політики. [Електронний ресурс] / В.А. Приходько // Держ. буд-во. – 2008. – №2. – Режим доступу : [www.nbu.gov.ua](http://www.nbu.gov.ua).
5. Худоба О.В. Голова місцевої державної адміністрації: особливості та роль посади в сучасному державному управлінні. [Електронний ресурс] / О.В. Худоба // Державне будівництво. – 2012. – № 2. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu\\_2012\\_2\\_43.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2012_2_43.pdf).
6. Балущка Л.М. Сутність політичної відповідальності: часова тривимірність та суб'єктно-об'єктні особливості / Л.М. Балущка // Вісн. Львів. ун-ту. Сер. Філософ. науки. – 2011. – Вип. 14. – С. 166-174.
7. Колодій А.М. Державне будівництво і місцеве самоврядування : навч. посіб. / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 304 с.
8. Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 року № 21-рп/2003. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v021p710-03>.
9. Рішення Конституційного Суду України від 13 жовтня 2005 року №9-рп/2005. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-05>.
10. Чебаненко О.Д., Ковриженко Д.С. Якість місцевого самоврядування: правові та інституційні виклики. [Електронний ресурс] / О.Д. Чебаненко, Д.С. Ковриженко. – Режим доступу : [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_16538-1522-13-30.pdf?090518110328](http://www.kas.de/wf/doc/kas_16538-1522-13-30.pdf?090518110328).
11. О.О. Рябова. Модель публічної адміністрації міста Києва: проблеми оновлення та реалізації / О.О. Рябова // Вісник Академії управління МВС. – 2010. – № 3 (15) – С. 70-78.
12. Великий енциклопедичний юридичний словник / За редакцією акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К., ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992 с.
13. Наулік Н.С. Місцеве самоврядування і управління у зарубіжних країнах / Н.С. Наулік // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. – 2010. – № 3. – С. 69-73.