

Тетяна ЯЩЕНКО

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

**ВЗАЄМОВІДНОСИНИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
ТА МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ З ПИТАНЬ
РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕЛЕГОВАНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ**

Аналізуються взаємовідносини органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, що виникають під час реалізації делегованих повноважень. Визначаються актуальні питання функціонування територіальної громади, що потребують врегулювання. Розробляються пропозиції щодо вдосконалення процесу реалізації делегованих повноважень та вирішення проблем регулювання суспільних відносин у сфері делегування повноважень органам місцевої влади. Зазначаються причини, які на сучасному етапі заважають ефективним взаємовідносинам органів місцевого самоврядування й органів державної влади. Надаються пропозиції щодо вирішення проблем регулювання суспільних відносин у сфері делегування повноважень органам місцевої влади. Як результат, з'ясовується місце та роль органів місцевого самоврядування в процесі делегування повноважень. Аналізуються основні проблеми, що стримують забезпечення розвитку взаємовідносин органів публічної влади.

Ключові слова: місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, взаємовідносини, розподіл повноважень, публічна влада.

Tetiana Yashchenko. Local self-government and local state authorities relationship on the implementation of delegated powers

The article analyzes the issues of realization of delegated powers of local state authorities and local self-government. Topical issues of functioning of territorial communities involve regulation are determined. Suggestions to improve the process of implementation of delegated powers and solving problems of social relations regulation in the sphere of delegating powers to local authorities are developed. The reasons that at the present stage interfere efficient local self-government and local state authorities relationship are determined. Solving problems of social relations regulation in the sphere of delegating powers to local authorities proposals are emphasized. The result shows the place and the role of local authorities in the process of delegating powers. The key issues that interfere providing development of the public authorities relationship are analyzed.

Key words: local state authorities, local self-government, relationship, distribution of powers, public authorities.

Перехід до нової, більш досконалої моделі організації всіх сфер суспільно-політичного та соціально-економічного життя реформування місцевого самоврядування, децентралізація влади, вирішення питань місцевого значення та забезпечення якісного рівня життя громадян значною мірою залежать від взаємовідносин публічної влади.

Незважаючи на те що, будучи різними за юридичною природою ланками місцевої влади, функціонування місцевих державних адміністрацій є втіленням концепції державної політично-правової природи місцевої влади, а діяльність територіальних громад відповідає концепції дуалізму функцій і повноважень місцевого самоврядування, має недержавну політично-правову природу, – вони обидві репрезентують публічну владу і покликані забезпечити збалансований розвиток відповідних територій та вирішення проблем як місцевого, так і загальнодержавного значення [1].

Причинами, що на сучасному етапі заважають ефективним взаємовідносинам органів місцевого самоврядування й органів державної влади, насамперед є такі: нечітке розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та

місцевими державними адміністраціями, неефективний механізм їх взаємодії, відсутність чіткого розподілу повноважень і відповідальності між органами місцевого самоврядування різного рівня [3]. Тому вагомого значення набуває питання взаємовідносин органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, визначення організаційно-правових форм їх співпраці, розроблення висновків і пропозицій щодо вирішення проблем регулювання суспільних відносин у сфері делегування повноважень органам місцевої влади.

Важливе значення для розв'язання проблеми формування моделі взаємовідносин органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади мають праці сучасних українських фахівців, зокрема, І. Бутка, І. Коліушка, М. Корнієнка, М. Пухтинського, Б. Свирського, П. Ткачука, Ю. Тодики, В. Шаповала, В. Яворського, О. Ярмиша, Л. Юзькова, В. Батанова, В. Борденюка, Ю. Делії, А. Крусян та ін.

Питання територіальної організації влади в Україні поки ще остаточно не вирішені, про що свідчать ті політичні процеси, які відбуваються нині у зв'язку із політичною та адміністративною реформами. Тому визначення шляхів розв'язання проблем територіальної організації влади набуває особливої актуальності і значущості. Певною мірою це стосується і взаємовідносин владних органів під час реалізації делегованих повноважень.

Мета статті – проаналізувати проблеми реалізації делегованих повноважень та запропонувати шляхи їх вирішення.

Місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами (ст. 118 Конституції України). У ст. 143 Конституції України зазначається, що органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, здійснення яких держава фінансує в повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади [2].

Конституцією України передбачено право надання повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування та делегування повноважень органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади. При цьому, у першому випадку, встановлено обов'язок держави в повному обсязі фінансово забезпечувати здійснення повноважень органів виконавчої влади органами місцевого самоврядування. Що стосується фінансового забезпечення процесу делегування повноважень органами місцевого самоврядування органам виконавчої влади, у Конституції України відповідна норма відсутня. Норма про передачу місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів, яка супроводжується передачею їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень, передбачена частиною 3 ст. 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Це означає, що відповідне ресурсне забезпечення (зокрема, органами місцевого самоврядування) має бути передбачене в межах бюджетного фінансування або за наявності підстав, які не суперечать чинному законодавству [7].

Порівняння норми частини 3 ст. 14, частини 2 ст. 34 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та частини 3 ст. 143 Конституції України дозволяє зробити висновок, що таке ресурсне забезпечення органами місцевого самоврядування може бути здійснене не в повному обсязі, але в такому, який необхідний для здійснення (тобто на рівні мінімальних потреб) [2]. Однак наявність ресурсного забезпечення делегованих повноважень органами місцевого самоврядування лише на рівні

Local Government

мінімальних потреб ще не означає, що відповідні місцеві адміністрації мають право (на цій підставі) не виконувати делеговані їм, у межах чинного законодавства, повноваження органами місцевого самоврядування, адже в частині 6 ст. 118 Конституції України вказано, що місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами, а частиною 1 ст. 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачено, що місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами відповідно до частини 1 ст. 34 цього закону, – обласними, районними радами [7]. На думку багатьох дослідників, на законодавчому рівні необхідно передбачити право органів місцевого самоврядування відмовитися від виконання окремих делегованих органами виконавчої влади повноважень, якщо вони не будуть належним чином профінансовані [4, с. 182].

Конкретно делеговані районними і обласними радами повноваження відповідним місцевим державним адміністраціям встановлені ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Що стосується надання окремих повноважень органам місцевого самоврядування відповідними місцевими державними адміністраціями, слід зазначити таке. Якщо проаналізувати норми Закону України «Про місцеві державні адміністрації», можна дійти висновку, що законодавець не виокремив ті повноваження, які можуть бути надані органам місцевого самоврядування. Тобто це питання врегульоване уповноважуючою нормою, що означає можливість надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень місцевими державними адміністраціями, передбачених Законом України «Про місцеві державні адміністрації», але тільки за умови забезпечення фінансово їх здійснення (ст. 143 Конституції України) [1].

Необхідно констатувати неврегульованість порядку набрання чинності актами з питань делегованих повноважень, а також виду та обсягу відповідальності за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень. Так, у ст. 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачено, що голова місцевої державної адміністрації на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень у межах своїх повноважень видає розпорядження, які є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами. Такі розпорядження можуть мати нормативний і ненормативний характер. Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій підлягають державній реєстрації у відповідних органах юстиції в установленому органом порядку і набирають чинності з моменту їх реєстрації, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію. Нормативно-правові акти, які стосуються прав та обов'язків громадян або мають загальний характер, підлягають оприлюдненню і набирають чинності з моменту їх оприлюднення, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію (частини 4, 5 ст. 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації») [7].

Діяльність органів місцевого самоврядування цими розпорядженнями не регулюється. Відповідно до частини 4 ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» місцеві державні адміністрації не мають права втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень. Що стосується делегованих повноважень, то голови місцевих державних адміністрацій мають право вносити на розгляд відповідних рад питання, пов'язані з їх виконанням (частина 4 ст. 34 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»), а на засіданнях обласних, районних рад голови місцевих державних адміністрацій мають

право дорадчого голосу. Тобто, якщо існує необхідність під час виконання делегованих місцевим адміністраціям відповідними радами повноважень співпрацювати, то відповідні норми передбачають тільки участь у засіданнях ради із правом дорадчого голосу та внесення питання на розгляд ради [1]. Водночас акти ради, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади (тобто і місцевими державними адміністраціями), об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території (пункт 1 ст. 73 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Відповідно до ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» рада приймає нормативні та інші акти у формі рішень, які підписує голова районної, обласної, районної в місті ради (п.п.12 п.6 ст. 55 цього закону). Рішення ради нормативно-правового характеру набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено більш пізній строк введення цих рішень у дію. Крім того, голова районної, обласної, районної в місті ради в межах своїх повноважень видає розпорядження (п.7 ст. 55 цього закону). Процедура реєстрації в органах юстиції рішень ради, розпоряджень голови районної, обласної, районної в місті ради не передбачена, що є доцільним, враховуючи правову природу інституту місцевого самоврядування. У п. 11 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування доводяться до відома населення. На вимогу громадян їм може бути видана копія відповідних актів.

Питання про відповідальність голови місцевої адміністрації за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень чинне законодавство регулює таким чином. У ст. 73 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що місцеві органи виконавчої влади (у тому числі місцеві державні адміністрації), підприємства, установи, організації, громадяни несуть встановлену законом відповідальність перед органами місцевого самоврядування за заподіяну місцевому самоврядуванню шкоду їх діями або бездіяльністю, а також у результаті невиконання рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах наданих їм повноважень. Згідно з частинами 6 – 8 ст. 34 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» голови місцевих державних адміністрацій щорічно звітують перед відповідними радами з питань виконання, зокрема, делегованих повноважень. Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обґрунтований висновок (частина 9 ст.118 Конституції України). Таке рішення стосується припинення повноважень голови місцевої державної адміністрації в разі, якщо більшістю (дві третини) голосів від складу відповідної ради було висловлено недовіру (частина 10 ст.118 Конституції України, п. 8 частини 1 ст. 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації») або якщо недовіра була висловлена простою більшістю голосів від складу відповідної ради (п. 3 частини 2 ст. 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації») [1].

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 74) зазначається, що органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами. При цьому з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади вони підконтрольні відповідним органам виконавчої влади (п. 2 ст. 76 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Тобто законодавець чітко не встановив відповідальність органів місцевого самоврядування

Local Government

перед місцевими державними адміністраціями – законом передбачена відповідальність перед державою (п. 1 ст. 76 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [1].

Підставами притягнення до відповідальності є дії органів та посадових осіб місцевого самоврядування в разі порушення ними Конституції України або законів України. За наявності цієї підстави голова обласної державної адміністрації може порушувати перед Верховною Радою України питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної рад, сільського, селищного, міського голів (частина 2 ст. 39 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», п. 4 ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Крім голови обласної державної адміністрації, питання про призначення позачергових виборів районної, обласної, сільської, селищної, районної в місті рад може порушуватись перед Верховною Радою України сільським, селищним, міським головою. При цьому мають бути отримані рішення суду про визнання актів ради незаконними, висновки відповідного комітету Верховної Ради України. Тож висновки можуть бути отримані в таких випадках:

1) якщо рада прийняла рішення з порушенням Конституції України, чинного законодавства, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність до закону;

2) якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», або рада не вирішує питань, віднесених до її відання [5].

Що стосується процедури визнання актів ради незаконними, виникає питання про те, який суд має виносити відповідне рішення. Аналіз норм Закону України «Про судоустрій України» показує, що такі справи можуть розглядатись місцевими адміністративними судами. До періоду, коли будуть організовані адміністративні суди, такі справи розглядають місцеві загальні суди [6]. При цьому слід зазначити, що процесуальні норми, які б визначали строки розгляду судами таких справ, на цей час відсутні.

Державні делеговані органам місцевого самоврядування повноваження і в Україні, і в країнах Європи розглядаються як такі, що зберігають свою державно-правову природу. Органи державної влади контролюють як виконання переданих повноважень, так і використання переданих засобів і ресурсів, наділяються правом давати вказівки з приводу реалізації таких повноважень. Наприклад, в унітарних державах (Франція, Італія) урядовий нагляд здійснюється центральними органами виконавчої влади (міністерством внутрішніх справ). Певні наглядові функції відносно муніципалітетів виконують й інші міністерства і центральні відомства, насамперед міністерство фінансів. У федеративних державах спостереження за діяльністю муніципалітетів віднесене до відання, як правило, урядів суб'єктів федерації (урядовий апарат земель у ФРН). Водночас федеральні уряди нерідко в обхід конституційних положень впливають на діяльність місцевої влади, пускаючи в хід різні програми фінансової допомоги муніципалітетам, яку надають за умови виконання покладених на них повноважень. Безпосередній контроль держави за діяльністю органів місцевого самоврядування, забезпечення взаємодії з ними покладається на представників держави на місцях [3].

З наведеного аналізу можна зробити такі висновки. Викликають певні застереження норми, що встановлюють сферу впливу нормативних актів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Зокрема, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що дія таких актів поширюється і на органи виконавчої влади (у тому числі місцеві державні адміністрації). Водночас дія нормативних актів місцевих державних адміністрацій

має вузький характер. З огляду на правову природу органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади такий розподіл є цілком виправданим. Водночас слід більш детально проаналізувати процес реалізації таких актів з метою визначення їх пріоритетності щодо управління соціально-економічним розвитком відповідної території.

Іншими словами, місцева влада іноді шкодить своїм інтересам для вирішення суспільних завдань на підвідомчій території, і у фінансовому відношенні вони часто є незабезпеченими. Тим більше що це положення не повною мірою відповідає принципам самостійності та незалежності місцевого самоврядування, закріпленим у Конституції України.

Рішення проблем територіальних органів має бути комплексним. Вони включають в себе вивчення адміністративно-територіального устрою, правовий статус адміністративно-територіальних одиниць, що утворюють систему влади і особливостей взаємин між організацією і діяльністю представницьких органів, виконавчих органів судової системи. Одним із найменш вивчених питань є реалізація делегованих повноважень, право на виконання яких щодо органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій врегульоване Конституцією України, а їх коло встановлене законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації».

Підсумовуючи, слід зазначити, що завдання передачі і здійснення окремих державних повноважень органами місцевого самоврядування актуальні, отже, вимагають подальших досліджень щодо ефективного розв'язання, від чого залежатиме не лише вдосконалення механізму передачі і виконання деяких державних повноважень місцевим органам влади, реформа місцевого самоврядування, а й повнота рішення, цілі й завдання держави і суспільства в цілому.

Список використаних джерел / List of references

1. **Живодьор К.** Взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення / К. Живодьор // Соціально-інформаційні процеси в державному управлінні та місцевому самоврядуванні : Всеукр. наук.-практ. конф. – Режим доступу : naub.oa.edu.ua/2012/vzaemodiya-mistsevyh-derzhavnyh-administratsij-ta-orhaniv-mistsevoho-samovryaduvannya-v-ukrajini-problemy-ta-shlyahy-jih-vyrishennya [Zhyvodor K. Vzaemodiia mistsevykh derzhavnykh administratsii ta orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: problemy ta shliakhy yikh vyrishennia / K. Zhyvodor // Sotsialno-informatsiini protsesy v derzhavnomu upravlinni ta mistsevomu samovriaduvanni : Vseukr. nauk.-prakt. konf. – Rezhym dostupu : naub.oa.edu.ua/2012/vzaemodiya-mistsevyh-derzhavnyh-administratsij-ta-orhaniv-mistsevoho-samovryaduvannya-v-ukrajini-problemy-ta-shlyahy-jih-vyrishennya].

2. **Конституція України.** – Х. : Одиссей, 2008. – 48 с. [Konstytutsiia Ukrainy. – Kh. : Odissei, 2008. – 48 s.].

3. **Новак А. О.** Порівняльно-правовий аналіз делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування в Україні та країнах-членах ЄС / А. О. Новак // Теорія і практика правознавства : електрон. наук. фак. вид. – 2014. – Вип. 2(6). – Режим доступу : tlaw.nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/06/Novak_A.O..pdf [Novak A. O. Porivnialno-pravovyi analiz delehuвання povnovazhen orhaniv vykonavchoi vlady orhanam mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini ta krainakh-chlenakh YeS / A. O. Novak // Teoriia i praktyka pravoznavstva : elektron. nauk. fakh. vyd. – 2014. – Vyp. 2(6). – Rezhym dostupu : tlaw.nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/06/Novak_A.O..pdf].

4. **Онупрієнко А. М.** Делегування державних повноважень місцевим органам влади: проблеми та перспективи / А. М. Онупрієнко // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – Х., 2006. – Вип. 12. – С. 179 – 188 [Onupriienko A. M. Delehuвання derzhavnykh povnovazhen mistsevym orhanam vlady: problemy ta perspektyvy / A. M. Onupriienko // Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia. – Kh., 2006. – Vyp. 12. – S. 179 – 188].

Local Government

5. **Про місцеве самоврядування в Україні** : Закон України від 21 трав. 1997 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Режим доступу : zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page [Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 21 trav. 1997 r. // Vidom. Verkhov. Rady Ukrainy. – 1997. – № 24. – Rezhym dostupu : zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page].

6. **Про судоустрій України** : Закон України від 7 лют. 2002 р. № 3018-III. – Режим доступу : rada.gov.ua/ru [Pro sudoustrii Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 7 liut. 2002 r. № 3018-III. – Rezhym dostupu : rada.gov.ua/ru].

7. **Рильська В. В.** Механізм взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в аспекті децентралізації влади / Рильська Вікторія Володимирівна // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2014. – № 2. – Режим доступу : nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_2_26 [Rylska V. V. Mekhanizm vzaiemodii mizh mistsevymy orhanamy vykonavchoi vlady ta orhanamy mistsevoho samovriaduvannia v aspekti detsentralizatsii vlady / Rylska Viktoriia Volodymyrivna // Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia. – 2014. – № 2. – Rezhym dostupu : nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_2_26].

Надійшла до редколегії 24.03.16