

Розділ III

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 351/354



Буглак Юрій Олександрович,
народний депутат України,
голова підкомітету з питань запобігання
і протидії політичній корупції
Комітету Верховної Ради України
з питань запобігання і протидії корупції,
кандидат юридичних наук
(Верховна Рада України)

СУЧАСНИЙ СТАН АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ І ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано сучасний стан адміністративно-правового забезпечення розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування України, сформульовано основні його риси з урахуванням наявних недоліків і законодавчих колізій.

Ключові слова: повноваження, адміністративно-правове забезпечення, розмежування, виконавча влада, місцеве самоврядування.

Постановка проблеми. Питання розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування України вже тривалий час знаходиться в центрі уваги юридичної науки. І незважаючи на те, що за часи незалежності України було сформовано відповідне адміністративно-правове забезпечення розмежування повноважень, яке неодноразово переглядалося й вдосконалювалося, сучасний стан свідчить про його недостатню ефективність. А оскільки адміністративно-правове забезпечення є базовою передумовою й першопричиною досягнення якісного й оптимального розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування в країні, дане питання і сьогодні не втрачає своєї актуальності.

Аналіз літературних джерел і постановка завдання дослідження. Окремі аспекти адміністративно-правового забезпечення розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування знаходять своє висвітлення в наукових працях В. Б. Авер'янова, С. С. Алексєєва, Д. М. Бахраха, І. Л. Бачило, Ю. П. Битяка, Д. І. Голосніченка, Р. Давида, Т. О. Карабін, І. Б. Коліушка, Р. О. Куйбіди, Б. М. Лазарева, Г. В. Макарова, Н. Р. Нижник, В. Ф. Погорілка, В. О. Серьогіна, В. П. Тимощука, Ю. О. Тихомирова, О. Н. Ярмиша та ін. Проте з плином часу та внаслідок політико-

правових і соціально-економічних змін в Україні та світі адміністративно-правове забезпечення розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування зазнає суттєвих змін, що обумовлює необхідність вивчення його сучасного стану.

Отже, **метою** статті є дослідження сучасного стану адміністративно-правового забезпечення розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування України.

Виклад основного матеріалу. Варто зазначити, що основою офіційного розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування в сучасній Україні є Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Згідно Основного Закону держави, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, що здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5). Відповідно до ст. 7 визнається і гарантується місцеве самоврядування в Україні, а згідно зі ст. 118 — виконавча влада в областях і районах, містах Києві та Севастополі, яку здійснюють місцеві державні адміністрації. При цьому місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами; підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня (ст. 118) [1].

У відповідності до ст. 119 Конституції України, місцеві державні адміністрації на відповідній території повинні забезпечувати: 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; 2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян; 3) 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; 4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів; 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування; 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень. У свою чергу, Розділ XI Конституції України присвячений закріпленню правового статусу місцевого самоврядування. Зокрема, у ст. 140 проголошено, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. При цьому органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, сіл, селищ та міст, визначені районні та обласні ради [1].

Виходячи з цього, територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування: 1) управляють майном, що є в комунальній власності; 2) затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; 3) затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; 4) встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; 5) забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; 6) утворюють, реорганізують та ліквідують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; 7) вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції (ст. 143). Відзначимо також, що на обласні та районні ради покладені повноваження щодо: 1) затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролю за їх виконанням; 2) затвердження районних і обласних бюджетів, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; 3) вирішення інших питань, віднесених законом до їхньої компетенції [1].

Крім того, Конституцією України проголошено, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади, здійснення яких держава фінансує у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передаючи органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності [1] тощо. Як бачимо, і місцеві державні адміністрації можуть реалізувати делеговані відповідними радами повноваження, і органи місцевого самоврядування — окремі повноваження органів виконавчої влади, що, на нашу думку, спричинює суперечливість інституту делегованих повноважень в Україні. Чіткого й однозначного розмежування повноважень між органами виконавчої влади (місцевими державними адміністраціями) та органами місцевого самоврядування не знаходимо і в інших актах адміністративно-правового забезпечення.

У даному контексті слід підкреслити, що правові засади діяльності місцевих державних адміністрацій встановлюються Конституцією України, Законом України «Про місцеві державні адміністрації» та іншими законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради України, актами Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня, а також рішеннями та постановами Верховної Ради АРК, рішеннями Ради міністрів АРК, прийнятими у межах їх повноважень (для районних державних адміністрацій в Автономній Республіці Крим) (ст. 7 Закону України «Про місцеві державні адміністрації») [2]. У свою чергу, правовий статус місцевого самоврядування в Україні визначається, окрім Конституції України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами, які не суперечать положенням цього Закону, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а в АРК — також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради міністрів АРК, прийнятими у межах їхньої компетенції (ст. 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [3].

Окрім названих нормативно-правових актів, важливе значення у процесі розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування мають положення Європейської хартії місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. [4]. Зокрема, у ст. 4 Хартії визначено сферу компетенції місцевого самоврядування: 1) органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу; 2) публічні повноваження здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт із громадянином (наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії); 3) повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними (не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом); 4) якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, вони в міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов [5] тощо. На наш погляд, у цілому дані засади були враховані при розмежуванні повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування України, хоча принцип «виключності» повноважень органів місцевого самоврядування не працює через надані вітчизняним законодавцем можливості щодо їх делегування.

Розглянемо детальніше основні адміністративно-правові засади розмежування повноважень між досліджуваними органами влади. Так, компетенції місцевих державних адміністрацій присвячено розділ III Закону, де у главі 1 закріплено повноваження місцевих державних адміністрацій, серед яких відзначимо наступні: 1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; 2) соціально-економічного розвитку відповідних територій; 3) бюджету, фінансів та обліку; 4) управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики;

5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; 6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та дітей; 7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; 8) зовнішньоекономічної діяльності; 9) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки; 10) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати та інші [2]. Більш детально основні галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій закріплені у главі 2 Закону.

Згідно зі ст.ст. 14, ст. 29 Закону місцеві державні адміністрації також здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами (обласними, районними), в обсягах і межах, передбачених ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3], а саме наступних: 1) підготовка і внесення на розгляд ради проєктів програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, цільових програм з інших питань; 2) забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів; 3) підготовка і подання до відповідних органів виконавчої влади фінансових показників і пропозицій до проєкту Державного бюджету України; 4) сприяння інвестиційній діяльності на території району, області; 5) об'єднання на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, і населення, а також бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури, шляхів місцевого значення, на капітальний та поточний ремонт вулиць і доріг і т.п.; 6) залучення в порядку, встановленому законом, підприємств, установ та організацій, які не належать до комунальної власності, до участі в обслуговуванні населення відповідної території, координація цієї роботи; 7) затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту незалежно від форм власності, узгодження цих питань стосовно транзитного пасажирського транспорту; 8) підготовка висновків щодо проєктів місцевих містобудівних програм відповідних адміністративно-територіальних одиниць, що затверджуються сільськими, селищними, міськими радами; 9) забезпечення відповідно до законодавства розвитку науки, усіх видів освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, туризму тощо; 10) вжиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до закону, інформування про них населення та інші [3].

Особливу увагу законодавець звертає на такі повноваження, що обласні ради делегують обласним державним адміністраціям: 1) визначення відповідно до закону розміру відрахувань підприємствами, установами та організаціями, що надходять на розвиток шляхів загального користування в області; 2) погодження у випадках, передбачених законом, з відповідними сільськими, селищними, міськими радами питань щодо розподілу коштів за використання природних ресурсів, які надходять до фондів охорони навколишнього природного середовища; 3) підготовка проєктів рішень про віднесення лісів до категорії захищеності, а також про поділ лісів за розрядами такс у випадках і порядку, передбачених законом; 4) прийняття у встановленому законом порядку рішень про заборону використання окремих природних ресурсів загального користування; 5) визначення відповідно до законодавства режиму використання територій рекреаційних зон; 6) затвердження для підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, лімітів викидів і скидів забруднюючих речовин у довкілля та лімітів розміщення відходів у випадках, передбачених законом [3]. При цьому варто зауважити, що передача місцевим державним адміністраціям повноважень інших органів супроводжується передачею їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень.

Досліджуючи сучасний стан розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, доцільно підкреслити, що органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються власними повноваженнями, у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження ор-

ганів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Більше того, з урахуванням місцевих умов і особливостей вони можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти, а сільська, селищна, міська, районна в місті (у разі її створення) рада може наділяти частиною своїх повноважень органи самоорганізації населення, передавати їм відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для здійснення цих повноважень, здійснює контроль за їх виконанням (ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [3]. Виходячи з цього, державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування не повинен призводити до втручання органів державної влади у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

Загальна та виключна компетенція сільських, селищних, міських рад регламентується ст.ст. 25–26. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад (як власні, так і делеговані) у різних сферах правовідносин закріплені в ст.ст. 27–41 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Наприклад, до делегованих повноважень законодавцем віднесено: 1) участь у здійсненні державної регуляторної політики в межах та у спосіб, встановлені Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»; 2) розгляд і узгодження планів підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, здійснення яких може викликати негативні соціальні, демографічні, екологічні та інші наслідки, підготовка до них висновків і внесення пропозицій до відповідних органів; 3) статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території; 4) організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання послуг [3].

Проте, як слушно зауважує з цього приводу О. М. Бабиц, процес розподілу повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування проводився без достатньої послідовності та необхідної взаємоузгодженості законодавчих актів, прийнятих у різні часи та з різних питань організації місцевого самоврядування і виконавчої влади на місцях. Тому, на думку автора, одним із найбільш пріоритетних завдань сьогодення продовжує залишатися законодавче врегулювання проблем, пов'язаних із реформуванням системи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування країни з одночасним розмежуванням їх повноважень [6, с. 110], із чим цілком погоджуємося.

Поділяємо думку Я. П. Павлович-Сенети, яка стверджує, що сьогодні в Україні повноваження між органами державної влади та органами місцевого самоврядування належним чином не визначені та не розподілені, має місце їх невиправдана централізація, дублювання, безпідставне делегування, що ускладнює систему управління, ефективність вирішення загальнодержавних та місцевих справ, зумовлює створення дублюючих управлінських структур та збільшення кількості їх службовців, зайві матеріально-фінансові затрати, суперництво й ворожнечу між місцевими органами публічної влади [7]. Конструктивними вважаємо напрацювання і науковців Національного інституту стратегічних досліджень (Г. В. Макарова, О. М. Держальюка, Ю. Б. Каплан та ін.), які виділяють 3 групи недоліків — загальні політико-правові, інституційні та фінансово-економічні [8, с. 13–16].

Отже, підсумовуючи сказане вище, приходимо до висновку, що в Україні хоча й нормативно є достатнє адміністративно-правове забезпечення розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, проте фактично сучасний його стан є неефективним, про що свідчать наявні недоліки і законодавчі колізії у досліджуваній сфері.

На наш погляд, основними рисами сучасного стану адміністративно-правового забезпечення розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні є наступні: 1) основні адміністративно-правові засади врегульовані Конституцією України, Законами України «Про місцеві державні адміністрації», «Про

місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради України, актами Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня; 2) українське законодавство не в повній мірі гармонізовано з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування (принципи повноти та виключності повноважень органів місцевого самоврядування, не втручання органів державної влади тощо); 3) недосконалий і суперечливий інститут делегування повноважень (відсутність закріпленої чіткої процедури делегування, відмови від взяття делегованих повноважень у разі неспроможності їх виконувати, чіткого переліку повноважень, які можуть бути делеговані, однозначних суб'єктів делегування — наразі і місцеві державні адміністрації можуть реалізувати делеговані відповідними радами повноваження, і органи місцевого самоврядування — окремі повноваження органів виконавчої влади тощо); 4) відсутність однозначних і конкретних меж компетенції і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування — дублювання функцій, завдань, повноважень, що призводить до неоднозначного бачення компетенції того чи іншого органу; 5) історично сформована й досі не викоренена практика позиціонування повноважень органів місцевого самоврядування як «державних органів на місцях», що нехтує природою повноважень саме органів місцевого самоврядування; 6) недостатня ресурсна база, у т. ч. адміністративно-методична й фінансова, що унеможлиблює фактичну реалізацію повноважень органів місцевого самоврядування; 7) відсутність законодавчого закріплення чітких і конкретних повноважень кожного окремо взятого органу виконавчої влади та місцевого самоврядування (з урахуванням територіальних особливостей, потужностей, кількості населення тощо); 8) практично не врегульована законодавством практика укладення договорів і угод між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування щодо передачі окремих повноважень у тих чи інших сферах життєдіяльності для підвищення ефективності їх реалізації тощо.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР / *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
4. European Charter of Local Self-Government, 15.X.1985. [E-resource]. Access mode: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a088>.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
6. Бабич О. М. Реформування системи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: сьогодення та перспективи. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 2. С. 110–116.
7. Павлович-Сенета Я. П. Розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування — один із напрямів реформування адміністративно-територіального устрою в Україні. URL: <http://vuzlib.com/content/view/2244/10/>
8. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні. *Національний інститут стратегічних досліджень* — К., 2011. 54 с.

Буглак Юрий Александрович,
народный депутат Украины,
председатель подкомитета по вопросам предотвращения
и противодействия политической коррупции
Комитета Верховной Рады Украины
по вопросам предотвращения и противодействия коррупции,
кандидат юридических наук
(Верховный Совет Украины)

**СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ
ВЛАСТИ И ОРГАНАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ УКРАИНЫ**

В статье проанализировано современное состояние административно-правового обеспечения разграничения полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления Украины, сформулированы основные его черты с учетом имеющихся недостатков и законодательных коллизий.

Ключевые слова: полномочия, административно-правовое обеспечение, разграничение, исполнительная власть, местное самоуправление.

Buglak Yuriy Aleksandrovich,
People's Deputy of Ukraine,
Chairman of the Subcommittee on Prevention
and counteracting political corruption
Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine
on prevention and counteraction to corruption,
Candidate of Law Sciences
(Verkhovna Rada of Ukraine)

**THE CURRENT STATE OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF THE
DIVISION OF POWERS BETWEEN THE EXECUTIVE AUTHORITIES AND LOCAL SELF-
GOVERNMENT IN UKRAINE**

The article analyzes the current state of the administrative and legal support of the division of powers between the executive authorities and local self-government in Ukraine, and formulates its basic traits in the view of the existing shortcomings and legislative conflicts.

Key words: powers, authority, administrative and legal support, separation, the executive power, local self-government.

Надійшла до редколегії 24.02.2018