

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**  
**Харківський національний університет внутрішніх справ**  
**Кафедра правоохоронної діяльності та поліціїсти**  
**Факультет № 6**

**ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ**

навчальної дисципліни «Адміністративне право і процес» обов'язкових компонент освітньої програми першого (бакалаврського) рівня вищої освіти,

**081 Право**

**за темою №8 – «Органи місцевого самоврядування як суб'єкти адміністративного права».**

**Харків 2023**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**

Науково-методичною радою  
Харківського національного  
університету внутрішніх справ  
Протокол від 30 серпня 2023 № 7

**СХВАЛЕНО**

Вченою радою факультету № 6  
Протокол від 25 серпня 2023 року № 7

**ПОГОДЖЕНО**

Секцією Науково-методичної ради  
ХНУВС з юридичних дисциплін  
Протокол від 29 серпня 2023 року № 7

Розглянуто на засіданні кафедри правоохоронної діяльності та поліціїсти  
Протокол від 18 серпня 2023 року № 8

**Розробники:**

1. Завідувач кафедри правоохоронної діяльності та поліціїсти, кандидат юридичних наук, професор І.В.Панова.
2. Доцент кафедри правоохоронної діяльності та поліціїсти, кандидат юридичних наук, В.А.Мельник.

**Рецензенти:**

1. Перший заступник директора Національного наукового центру „Інститут судових експертиз ім.Засл.проф.М.С.Бокаріуса, доктор юридичних наук, професор Спіцина Г.О.;
2. Професор кафедри адміністративного права та процесу факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України Комзюк А.Т.

## **План лекції**

1. Поняття органу місцевого самоврядування як суб'єкта адміністративного права.

2. Порядок утворення та система органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів. Структура та основи компетенції органів місцевого самоврядування. Принципи діяльності органів місцевого самоврядування.

3. Основні завдання органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації. Об'єкти власності, що перебувають в управлінні органів місцевого самоврядування.

## **Рекомендована література:**

### **Основна:**

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997 № 280/97 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – Ст. 58.

3. Про центральні органи виконавчої влади: закон України від 17 бер. 2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст.385.

4. Про місцеві державні адміністрації : закон України від 09 квіт. 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 31-32. – Ст.263.

### **Додаткова:**

1. Адміністративне право України : законодавчі визначення [Текст] : слов.-довід. / Ін-т права ім. В. Сташиса Клас. приват. ун-ту ; [уклад. : Р. А. Калюжний, С. В. Петков]. - Запоріжжя : КПУ, 2009. - 218 с.

2. Адміністративне право [Текст] : підруч. / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богуцький ; за заг. ред. : Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Зуй ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. - Х. : Право, 2010. - 624 с.

3. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття) [Текст] : монографія / [В. В. Галунько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін та ін.] ; Херсон. юрид. ін-т Харк. нац. ун-т внутр. справ. - Херсон : Херсон. міська друк., 2010. - 376 с.

4. Адміністративне право України. Академічний курс [Текст] : підруч. [для юрид. спец. вищ. навч. закл.]: У 2 т. / [В.Б.Авер'янов,

О.Ф.Андрійко, Ю.П.Битяк та ін.; Відп. ред.: В.Б.Авер'янов]; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. - К. : Юридична думка, 2004 - Т. 1 : Загальна частина. - 2004. - 583 с.

5. Адміністративне право України. Академічний курс [Текст] : підруч. для студ. юр. спец. вищ. навч. закладів : у 2 т. / Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; редкол. : В. Б. Авер'янов (голова) та ін. - К. : Юридична думка, 2009 - .

Т. 2 : Особлива частина / В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, І. А. Грицяк та ін. - 2009. - 600 с.

6. Адміністративне право України. Збірник основних питань та відповідей (загальна частина) [Текст] : навч. посіб. / В. І. Загуменник, В. В. Проценко ; під заг. ред., [передм.] Крупчана О. Д. - Бендери ; Київ : Поліграфіст, 2012. - 443 с.

7. Адміністративне право України. Академічний курс [Текст] : підручник / Т. О. Коломоєць. - К. : Юрінком Інтер, 2011. - 574 с.

8. Європейські принципи адміністративного права [Текст] : монографія / А. А. Пухтецька ; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. - К. : Ін-т держави і права, 2012. - 236 с.

9. Система адміністративного права України [Текст] : монографія / Р. С. Мельник. - Х. : ХНУВС, 2010. - 397 с.

10. Виконавча влада і адміністративне право [Текст] : збірник наукових трудов / [В. Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Н.В. Кізіма та ін.]; За заг. ред. В. Б. Авер'янова ; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. - К. : Ін Юре, 2002. - 667 с.

11. Теоретичні засади формування правової культури в системі місцевих органів виконавчої влади України [Текст] : автореферат дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Г. С. Хаварівська ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Львів. регіон. ін-т держ. упр. - Львів : [б. и.], 2011. - 20 с.

12. Підзвітність в системі органів виконавчої влади : організаційно-правові проблеми [Текст] : автореферат дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О. М. Синкова ; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. - К. : [б. и.], 2011. - 32 с.

13. Організаційно-економічний механізм реформування центральних органів виконавчої влади в Україні [Текст] : автореферат дис. ... канд. екон. наук : 08.00.03 / Н. Г. Шангіна ; Н.-д. екон. ін-т. - К. : [б. и.], 2010. - 19 с.

14. Механізм координації у системі органів виконавчої влади [Текст] : автореферат дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / І. І. Ісаєнко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Одес. регіон. ін-т держ. упр. - Одеса : [б. и.], 2010. - 20 с.

15. Підзвітність в органах виконавчої влади : організаційно-правові аспекти [Текст] : монографія / О. М. Синкова ; Донец. нац. ун-т. - Донецьк : Юго-Восток, 2010. - 334 с.

16. Органи виконавчої влади : питання компетенції [Текст] : монографія / О. Д. Крупчан ; Держ. вищ. навч. закл. "Київ. нац. екон. ун-т ім.

В. Гетьмана", Нац. акад. прав. наук України, Н.-д. ін-т приват. права і підприємництва. - К. : КНЕУ, 2012. - 255 с.

17. Державний фінансовий контроль центральних органів виконавчої влади [Текст] : автореферат дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 / Ю. В. Табенська ; Київ. нац. торг.-екон. ун-т. - Київ : [б. и.], 2013. - 20 с.

18. Реформування органів виконавчої влади в Україні : теоретико-організаційні питання [Текст] : автореферат дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / І. О. Кульчій ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. - К. : [б. и.], 2012. - 20 с.

19. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні / В. М. Гаращук ; [худож.-оформлювач О. Агеєв]. - Х. : Фоліо, 2002. - 176 с.

20. Організаційно-правові засади державного контролю у сфері виконавчої влади [Текст] : автореферат дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / А. Й. Присяжнюк ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. - Х. : [б. и.], 2012. - 40 с.

21. Система органів виконавчої влади України : правові проблеми удосконалення організації та діяльності [Текст] : наук. доп. від. пробл. держ. упр. та адм. права (за результатами дослідж. план. теми) / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; [підгот. : О. Ф. Андрійко, В. П. Нагребельний, Л. Є. Кисіль та ін.] ; за заг. ред. : О. Ф. Андрійко. - К. : Ін-т держави і права, 2011. - 55 с.

22. Організаційно-правові засади державного контролю у сфері виконавчої влади [Текст] : монографія / А. Й. Присяжнюк ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. - Х. : Золота миля, 2012. - 397 с.

23. Центральні органи виконавчої влади України: нормативно-правове регулювання [Текст] : збірник наукових трудов / Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; [Упоряд. О.І.Сушинський]. - Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2003. - 101 с

24. Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. / Львів. регіон. ін-т держ. упр. Укр. Акад. держ. упр. при Президентіві України ; [за заг. ред. : А. О. Чемерис]. - Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002 - .

Вип. 1/2. - 2002. - 263 с.

25. Адміністративно-правовий статус керівників органів виконавчої влади [Текст] : автореф. дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07 / Н.О.Армаш ; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. - К. : [б. и.], 2005. - 18 с.

26. Міністерства в системі органів виконавчої влади України [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / П. В. Кикоть ; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. - К. : [б. и.], 2002. - 16 с.

27. Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі : теорія і практика [Текст] / А. А. Коваленко ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. - К. : Ін-т держави і права, 2002. - 508 с.

28. Механізми взаємодії місцевих державних адміністрацій та територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади [Текст] : автореферат дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / С. Г. Давтян ; Нац.

акад. держ. упр. при Президентіві України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. - Х. : [б. и.], 2008. - 20 с.

29. Побудова системи управління якістю в діяльності органів виконавчої влади регіонів [Текст] : монографія / Афанасьєв М. В., Шемаєва Л. Г., Аведян Л. Й. та ін. - Х. : ХНЕУ, 2008. - 471 с.

30. Організація контролю за виконанням нормативно-правових актів в органах виконавчої влади [Текст] : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управл. : 25.00.02 / В.П.Писаренко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. - Х. : [б. и.], 2007. - 19 с.

31. Керівник органу виконавчої влади: адміністративно-правовий статус [Текст] : монографія / Н.О. Армаш ; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, Гуманіт. ун-т "ЗІДМУ". - Запоріжжя : ЗІДМУ, 2006. - 172 с.

32. Органи виконавчої влади України та управлінські відносини [Текст] / В. А. Дерезь ; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. - К. : Юридична думка, 2007. - 178 с.

33. Теорія та практика державного управління [Текст] : [зб. наук. пр.] / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. ; [редкол. : В. В. Говоруха (голов. ред.) та ін.]. - Х. : Магістр, 2009 - Вип. 4 (27). - 2009. - 399 с.

## **Текст лекції**

### **Суб'єкти місцевого самоврядування**

Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Закріплюючи поняття місцевого самоврядування, Європейська хартія місцевого самоврядування наголошує, що це право й реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ та управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення.

Згідно зі ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Сутність місцевого самоврядування полягає в гарантованому державою праві територіальної громади, громадян та їх органів розв'язувати значну частину місцевих справ і управляти ними, діючи в межах закону, під свою відповідальність та в інтересах населення.

*Характерні риси місцевого самоврядування:*

- займають особливе місце в механізмі управління суспільством і державою, будучи специфічною формою публічної влади, яка не є складовою механізму державної влади;
- місцеве самоврядування займається питаннями місцевого значення, перелік яких вирішується законодавством;
- одним зі специфічних суб'єктів місцевого самоврядування є територіальна громада;
- самостійність місцевого самоврядування, що виявляється в організаційній і матеріально-фінансовій відокремленості, самостійному вирішенні місцевих справ у межах компетенції, закріпленої законодавством, самостійній відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

*Першим рівнем місцевого самоврядування є територіальна громада, що поєднує в собі як функції низової адміністративно-територіальної одиниці, так і функції носія місцевого самоврядування, інституту місцевої влади. Вона виконує важливі суспільні функції з метою задоволення колективних потреб і захисту законних прав та інтересів громадян.*

*Другий рівень складають ОМС – сільські, селищні, міські, районні в містах (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи, а також районні й обласні ради та сільський, селищний, міський голова.*

*До третього рівня належать органи самоорганізації населення. Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання)*

комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи й служби.

Від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюються відповідними радами. Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного й культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні й обласні бюджети, які формуються з коштів Державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів і з коштів, залучених на договірних засадах із місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; розв'язують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

Сільські, селищні, міські ради та ради районів міста мають виконавчі органи – виконавчі комітети.

**Виконавчий комітет** є юридичною особою. Його утворює Рада на строк своїх повноважень у складі голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів Ради, керівника справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. Ураховуючи той факт, що відповідно до чинного законодавства районні й обласні ради не мають власних виконавчих органів, делегування ними виконавчих повноважень відповідним і районним державним адміністраціям є заходом вимушеним і в умовах сьогодення безальтернативним.

Органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади. У свою чергу місцеві ради (обласні та районні) можуть делегувати частину своїх повноважень відповідно обласним і районним державним адміністраціям та контролювати реалізацію цих повноважень. Усе це дозволяє вважати, що ОМС мають риси, які



наближають їх до органів виконавчої влади, з якими вони тісно взаємодіють під час вирішення питань місцевого значення.

Значними повноваженнями чинне законодавство наділяє *голів* сіл, селищ і міст. Їх обирає відповідна територіальна громада. Вони очолюють раду та її виконавчий комітет, є головною посадовою особою з представницьким мандатом.

Рада в межах своїх повноважень ухвалює нормативні та інші акти у формі рішень. Такі акти ухвалюють і виконавчі комітети Ради. Рішення Ради ухвалюються на її пленарному засіданні після обговорення більшістю голосів депутатів від загального складу Ради. Рішення Ради нормативно-правового характеру набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо Радою не встановлено пізніший строк уведення цих рішень у дію.

Рішення виконавчого комітету ухвалюють на його засіданні більшістю голосів від загального складу комітету, його підписують сільський голова (селищний, міський, голова районної в місті Ради). Голова в межах своїх повноважень видає розпорядження. Акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування доводяться до відома населення. Загалом можна зазначити, що органи місцевого самоврядування формально наділені вагомими повноваженнями щодо публічного забезпечення прав і законних інтересів громадян, здійснення виконавчої влади на певній території. Довгий час централізована політика, коли переважна більшість податкових надходжень йшли до державної скарбниці, а місцеві податки були мізерними, не давали можливості органам місцевого самоврядування реалізувати свій потенціал. Однак з моменту вступу в дію Закону від 05.02.2015 № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад», відповідних змін і доповнень Бюджетного і Податкового кодексів, а також низки інших законів ситуація позитивно змінилася.

Пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування надав фінансовий ресурс для вирішення численних проблем громадян на регіональному рівнях за рахунок місцевих бюджетів. Одночасно

на них покладено всю відповідальність за стан забезпечення прав, свобод і законних інтересів жителів громад, зокрема щодо надання адміністративних послуг.

Ця законодавча база значно посилила мотивацію до міжмуніципальної консолідації в країні, створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем. Також уже виправдала себе нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали значну автономію і незалежність від центрального бюджету<sup>2</sup>.

*Отже, органи місцевого самоврядування – це створені територіальними громадами (жителями села, об'єднаннями жителів кількох сіл, селищ, міст, районів, областей) публічні органи, які самостійно вирішують питання місцевого значення в межах Конституції та законів України, що в багатьох аспектах наближує їх до органів виконавчої влади, з якими вони тісно взаємодіють під час вирішення питань місцевого значення.*

### **Правові засади розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування**

Відповідно до ст. 20 Закону України «Про місцеве самоврядування» здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування можливе лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і який не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

**Статтею 118 Конституції України** встановлено, що місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.

**Статтею 119 Конституції України** визначає загальну компетенцію місцевих державних адміністрацій і передбачає, що місцеві державні

адміністрації на відповідних територіях забезпечують реалізацію також повноважень, делегованих відповідними радами.

**У ч. 1 ст. 143 Конституції України** закріплено, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, яке наявне в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції;

– **у ч. 3 ст. 143 Конституції України** вказується, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у 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.

Зазначені конституційні положення деталізуються та конкретизуються у **законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації».**

Зокрема, в **Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»** визначає групи повноважень місцевого самоврядування у різних сферах (соціально-економічного і культурного розвитку, бюджету, фінансів і цін, управління комунальною власністю, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, тощо) та поділяє їх на:

1) власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню;

2) делеговані повноваження – повноваження органів виконавчої влади надані законом органам місцевого самоврядування, здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

Відповідно до ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» районні, обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям такі повноваження:

1) підготовка і внесення на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, цільових програм з інших питань, а в місцях компактного проживання національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку, проектів рішень, інших матеріалів з питань, передбачених цією статтею; забезпечення виконання рішень ради;

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 проекту Державного бюджету України;

4) сприяння інвестиційній діяльності на території району, області тощо.

**В Законі України «Про місцеві державні адміністрації»** зазначено, що місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою (ст.ст. 14, 29, 34). Делегування радами повноважень місцевим державним адміністраціям супроводжується передачею фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення. Місцеві державні

адміністрації підзвітні та підконтрольні відповідним радам у частині делегованих повноважень. Голови місцевих державних адміністрацій мають право вносити на розгляд відповідних рад питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, та інші пропозиції, мають право дорадчого голосу на засіданнях обласних, районних рад. Голови місцевих державних адміністрацій щорічно звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку територій і делегованих повноважень.

Слід також відмітити, що місцеві державні адміністрації на відповідній території взаємодіють з сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами, сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самоврядування, зокрема у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають та враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Місцеві державні адміністрації не мають права втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень.

Для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації.

Також, відповідно до статей 15 і 19 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» у разі делегування місцевим державним адміністраціям районними чи обласними радами відповідних повноважень в їх управлінні перебувають також об'єкти спільної власності територіальних громад і відповідна місцева державна адміністрація здійснює делеговані відповідною радою функції управління майном, що перебуває у спільній власності територіальних громад.

Важливе місце серед підзаконних нормативних актів, що є правовою основою розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, займають й Укази Президента України, якими було затверджено, зокрема, **Концепцію державної регіональної політики** та **Концепцію адміністративної реформи**, які акцентують увагу на необхідності чіткого розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Наведені документи вбачають вирішення проблеми удосконалення розподілу повноважень та функцій між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування у становленні місцевого самоврядування на основі чіткого функціонального розмежування з повноваженнями виконавчої влади та поетапній передачі частини повноважень місцевих державних адміністрацій органам місцевого самоврядування, а також у переорієнтації місцевих державних адміністрацій на виконання функцій щодо контролю за дотриманням законів та інших нормативно-правових актів у діяльності органів місцевого самоврядування. Іншими словами, місцеві державні адміністрації мають перебирати на себе переважно контрольні функції, тоді як виконавчі повноваження мають зосереджуватися в органах місцевого самоврядування.

Слід відмітити також **Указ Президента України «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні»**, яким затверджена програма розвитку місцевого самоврядування, що прямо передбачає важливість законодавчого вирішення таких питань:

- 1) чіткішого розмежування функцій, повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади;
- 2) вивчення причин проблемних ситуацій, що склалися в окремих областях України у відносинах між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, внесення пропозицій щодо запобігання виникненню таких ситуацій та поліпшення взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами державної влади;

3) підготовки та внесення пропозицій щодо посилення державного контролю за виконанням органами місцевого самоврядування, органами державної влади, юридичними особами та громадянами актів законодавства про місцеве самоврядування.

З метою забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні, взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування було видано **Указ Президента України «Про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні»** відповідно до якого, основними завданнями Фонду є: консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення діяльності Президента України з питань місцевого самоврядування, місцевого і регіонального розвитку, забезпечення взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями та об'єднаннями, участь у розробленні пропозицій щодо формування та реалізації державної політики у сфері місцевого самоврядування, проведення реформи місцевого самоврядування.

Фонд відповідно до покладених на нього завдань бере участь у: підготовці висновків до законів, інших нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування, пропозицій стосовно вдосконалення законодавства з цих питань, а також у розробленні методичних матеріалів з питань місцевого і регіонального розвитку; підготовці пропозицій щодо проектів державних програм місцевого і регіонального розвитку, реалізації заходів, передбачених такими програмами; співпрацює з науково-дослідними установами, вищими навчальними закладами з питань проведення науково-аналітичних досліджень щодо проблем розвитку місцевого самоврядування, готує пропозиції з питань місцевого і регіонального розвитку, проведення реформи місцевого самоврядування; співпрацює та проводить у межах своїх повноважень консультації з органами державної влади, об'єднаннями громадян щодо надання підтримки органам місцевого самоврядування у вирішенні проблем, що виникають під час їх діяльності.

Відповідно до **Указу Президента України «Про Раду регіонів»** з

метою забезпечення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування у вирішенні питань реалізації державної регіональної політики, системного вдосконалення моделі місцевої влади, проведення адміністративно-територіальної реформи, подолання міжрегіональних диспропорцій, забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів, підвищення їх конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості створено Раду регіонів як консультативно-дорадчий орган при Президентові України. Основними завданнями Ради регіонів є: сприяння взаємодії та активізації співпраці органів державної влади та органів місцевого самоврядування у вирішенні питань вдосконалення державного будівництва; обговорення актуальних питань забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів та вироблення механізмів подолання диспропорцій розвитку територій, ефективного використання економічного потенціалу регіонів, підвищення їх інвестиційної привабливості та конкурентоспроможності, сприяння об'єднанню зусиль органів державної влади та органів місцевого самоврядування у вирішенні цих питань; проведення консультацій щодо здійснення адміністративно-територіальної реформи, реформи місцевого самоврядування, вдосконалення механізму та процедури публічного адміністрування, реалізації регіональної кадрової політики; аналіз законодавства України з питань регіонального розвитку, місцевого самоврядування, територіальної організації влади та підготовка пропозицій щодо його вдосконалення;

Слід також відмітити **Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року»**, яка відносить до пріоритетних завдань Стратегії розроблення основних засад проведення адміністративно-територіальної реформи; підготовку законопроектів з питань адміністративно-територіального устрою України, адміністративної реформи та реформування місцевого самоврядування на всіх рівнях; прийняття законів про делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування,



про право комунальної власності та управління об'єктами комунальної власності і спільної власності територіальних громад; створення дієвого механізму координації діяльності та узгодження галузевих і секторальних програм розвитку регіонів із стратегічними завданнями державної політики регіонального розвитку; передача органам місцевого самоврядування повноважень і покладення відповідальності за надання послуг населенню.

Розглядаючи локальні підзаконні нормативні акти ми хотіли б зосередити нашу увагу на прикладі Харківської області. Зокрема, в Харківській області обсяг повноважень, делегованих обласній державній адміністрації, визначений:

**1) рішенням Харківської обласної ради від 28 квітня 1998 року «Про делегування повноважень обласної ради» (зі змінами), яке майже повністю дублює положення статті 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»;**

**2) рішенням Харківської обласної ради від 29.10.2009 № 1436-V, яким обласній державній адміністрації делеговані повноваження щодо:**

- призначення на посаду, подовження терміну дії контрактів та звільнення з посади керівників обласних комунальних установ, закладів (крім вищих навчальних закладів), що є у спільній власності територіальних громад сіл, селищ, міст області, за попереднім погодженням з головою обласної ради;

- погодження відпусток та відряджень керівників обласних комунальних установ та закладів (крім вищих навчальних закладів), що є у спільній власності територіальних громад сіл, селищ, міст області;

- погодження статутів (положень) комунальних установ та закладів, що є у спільній власності територіальних громад сіл, селищ, міст області.

Обласна державна адміністрація виконує зазначені в рішеннях обласної ради делеговані повноваження належним чином.

Так, відповідно до **пункту 1.3. Регламенту Харківської обласної державної адміністрації**, затвердженого розпорядженням голови обласної

державної адміністрації від 20.12.10 № 708, розгляд в обласній державній адміністрації питань, що належать до її компетенції, зокрема щодо делегованих обласною радою повноважень, провадиться головою, першим заступником голови, заступниками голови, заступником голови - керівником апарату обласної державної адміністрації, апаратом обласної державної адміністрації, управліннями, відділами та іншими структурними підрозділами обласної державної адміністрації, а також консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, службами і комісіями, утвореними головою обласної державної адміністрації.

Галузеві управління обласної державної адміністрації є розробниками рішень обласної ради про затвердження відповідних цільових програм, наприклад: Програми економічного і соціального розвитку Харківської області на відповідний рік, Програми розвитку гуманітарної сфери. Програми розвитку паливної галузі Харківського регіону. Програми соціального захисту населення харківської області; Програми охорони навколишнього природного середовища в Харківській області; обласної програми «Здоров'я Слобожанщини»; Програми соціального захисту громадян, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи; Програми подолання дитячої безпритульності і бездоглядності; Програма забезпечення пожежної безпеки та інших.

Крім того, згідно з положеннями про управління, відділи та інші структурні підрозділи обласної державної адміністрації, що затверджені розпорядженнями голови обласної державної адміністрації, відповідні профільні управління обласної державної адміністрації здійснюють необхідні заходи з реалізації та виконання повноважень, делегованих обласній державній адміністрації обласною радою.

Наприклад, відповідно до підпункту 2 пункту 4 Положення про **Головне управління економіки Харківської обласної державної адміністрації**. Головне управління економіки, відповідно до покладених на нього завдань:

- разом з іншими структурними підрозділами облдержадміністрації виконує роботи з прогнозування та підготовки програм економічного і соціального розвитку області;
- розробляє прогнози економічного і соціального розвитку області на середньостроковий період і програми економічного і соціального розвитку на короткостроковий період;
- забезпечує стратегічне планування, програмування та прогнозування економічного і соціального розвитку області;
- бере участь у розробленні проектів державних, міжгалузевих, галузевих, регіональних та міжрегіональних програм.

Контроль за виконанням обласною державною адміністрацією повноважень, делегованих обласною радою здійснюють відповідні профільні постійні комісії обласної ради.

### **3. Напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування та їх взаємодії з місцевими державними адміністраціями**

Наявні проблеми взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, на розв'язання яких перш за все має бути спрямована, адміністративно-територіальна реформа, можна окреслити наступним чином:

1. Недосконалість критеріїв класифікації територіальних громад з точки зору надання їм того чи іншого обсягу повноважень. Зокрема, через відмінності у кількості населення та розмірі місцевих бюджетів недоцільною є повна уніфікація обсягу наданих повноважень для сіл, селищ та міст різного ступеня підпорядкування.

2. Недосконалість системи державного контролю на рівні села, селища й міста, зокрема за виконанням органами самоврядування власних повноважень. Відповідно до ст. 35 Закону України «Про місцеві державні

адміністрації», контроль за їх діяльністю, що формально здійснюється районними та обласними державними адміністраціями, стосується, перш за все, делегованих місцевим радам та їх виконавчим органам повноважень, однак чітко визначає, що «місцеві державні адміністрації не мають права втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень». Об'єктом контролю з боку Рахункової палати є центральні органи виконавчої влади. Прокурорський нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування дещо ускладнений у зв'язку зі скасуванням змін до Конституції України від 2004 р., зокрема пункту 5 статті 121. Крім того, наявність у Прокуратури наглядових функцій зазвичай ставало предметом критики України з боку Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії), оскільки дана сфера компетенції не властива органам прокуратури у країнах – членах Ради Європи.

3. Нечіткий розподіл компетенції місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального поділу, зокрема:

- а) між районними та обласними радами;
- б) між районними та обласними державними адміністраціями;
- в) між місцевими радами у випадках входження адміністративно-територіальних одиниць одного рівня одна до одної (наприклад, міст та селищ до складу міських рад) зі збереженням відповідних органів місцевого самоврядування. Подібні недоліки адміністративно-територіального поділу найбільш характерні для Автономної Республіки Крим та Донецької області.

Виконання місцевими державними адміністраціями окремих функцій місцевого самоврядування, при тому, що ці інститути мають відмінну природу (державну та самоврядну), зумовлює виникнення таких негативних наслідків:

- Фактичне пряме втручання виконавчої влади у справи територіальних громад всупереч деяким міжнародним нормативно-правовим актам. Так, у статті 44 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» визначено, що

на районному та обласному рівнях ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям повноваження щодо ініціатива з розробки бюджетів та програм місцевого розвитку районів, а також щодо місцевого управління практично в усіх можливих сферах. Натомість обласні та районні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад, можуть лише затверджувати проекти бюджетів та програм, а їхній вплив на рішення місцевих державних адміністрацій є незначним. Натомість одними з головних принципів самоврядування, які визначені в Європейській хартії місцевого самоврядування, є виключність його повноважень, а також небажаність передання повноважень органів місцевого самоврядування органам влади.

- Конфліктогенність бюджетного процесу на рівні областей та районів. У тому випадку, якщо місцева державна адміністрація та більшість депутатського корпусу відповідної обласної або районної ради мають відмінні погляди на структуру бюджетних витрат, бюджет області (району) на наступний рік може бути ухвалений із значним порушенням встановлених термінів.

- Протистояння між обласними (районними) радами та обласними (районними) державними адміністраціями з приводу делегованих повноважень. Зокрема, рішення про повернення делегованих повноважень від обласних державних адміністрацій у 2006 р. ухвалювали Київська, Одеська та Харківська обласні ради. При цьому створення виконавчих органів районних та обласних рад, на які було б покладено реалізацію даних повноважень не передбачене законодавством України, а виконавчі апарати відповідних рад, на відміну від виконавчих комітетів сільських, селищних та міських рад, лише організують роботу ради, то реалізація таких рішень може спричинити дезорганізацію управління на рівні відповідних областей або районів.

- Недосконалість системи стримувань і противаг у взаємодії між місцевими державними адміністраціями та місцевими радами. У якості

інструменту здійснення контролю за реалізацією делегованих повноважень передбачене висловлення недовіри з боку обласних та районних рад головам відповідних державних адміністрацій. Причому ухвалення такого рішення двома третинами складу ради тягне за собою обов'язкове звільнення голів МДА зі своїх посад.

- Відсутність законодавчо закріпленої процедури делегування повноважень та чітко визначених механізмів відмови місцевих рад від виконання делегованих повноважень, зокрема у разі які незабезпеченості належними ресурсами.

Основними недоліками чинної системи розподілу компетенції між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями є:

- уніфікація повноважень органів місцевого самоврядування територіальних громад незалежно від їх категорії, кількості населення та матеріального забезпечення;

- нечіткий розподіл повноважень між органами місцевого та державного управління на субрегіональному та регіональному рівнях;

- недосконала система контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування;

- недосконалість інституту делегування повноважень та відповідних йому засобів стримувань і противаг, що є потенційним джерелом конфліктів.

З метою подолання зазначених недоліків, система розподілу компетенції між органами місцевого самоврядування має бути реформована в напрямку її децентралізації та максимальної передачі повноважень органам місцевого самоврядування та регіональної влади.

Реформування територіальної організації влади має здійснюватися за такими напрямками:

I. Запровадження нової структури публічної влади.

- Розмежування органів виконавчої влади на регіональному та субрегіональному рівнях на ті, що здійснюють повноваження зі сфери

компетенції держави, та ті, що діють у системі місцевого самоврядування:

- Реформування системи місцевих державних адміністрацій, які складають вертикаль державної виконавчої влади. Найбільш прийнятним є варіант, за якого на регіональному рівні діють регіональні державні адміністрації, а на субрегіональному рівні – представництва регіональних державних адміністрацій як їх територіальні підрозділи.

- Створення виконавчих комітетів обласних та районних рад.

II. Розмежування сфер компетенції між органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади на регіональному рівні, що має здійснюватися на принципах максимально можливого уникнення спільних повноважень органів публічної влади різних рівнів:

1. Збереження у сфері компетенції органів місцевого самоврядування регіонального рівня (крім міст загальнодержавного значення) таких питань:

- розробка та реалізація програм та реалізація проектів (інвестиційних, інфраструктурних тощо), що не можуть бути реалізовані зусиллями одного району або мають значення для громад на території кількох районів;

- повноваження, передбачені частиною 2 статті 45 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які не будуть перерозподілені на користь місцевих державних адміністрацій.

- повноваження, делеговані органами місцевого самоврядування субрегіонального рівня;

- повноваження, делеговані державними адміністраціями та іншими органами державного управління.

2. Органи місцевого самоврядування міст загальнодержавного значення мають одночасно отримати повноваження, що належать відповідним органам територіальних громад, районів та областей.

3. Закріплення за місцевими державними адміністраціями таких повноважень:

- Здійснення контролю за ухваленням рішень органами місцевого самоврядування на предмет їх відповідності Конституції та законам України.

- Ініціювання санкцій щодо органів місцевого самоврядування в разі систематичного порушення ними Конституції та законів України. Місцеві державні адміністрації мають отримати право звертатися з відповідним поданням до центральних органів виконавчої та судової влади, але не ухвалювати такі рішення самостійно. При цьому їхні повноваження мають бути розмежовані із повноваженнями органів Прокуратури України.

- Контроль за реалізацією органами місцевого самоврядування повноважень, делегованих державою, а також за використанням бюджетних коштів, виділених органам місцевого самоврядування для реалізації цільових програм.

- Координація діяльності відповідних територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади.

- Сприяння виконанню державними органами функцій у галузі оборони, зокрема: забезпечення мобілізації громадян на військову службу; управління цивільною обороною територій; допомога у забезпеченні життєдіяльності військових частин; здійснення заходів військово-патріотичного виховання населення.

- Реалізація заходів, визначених загальнонаціональними програмами розвитку (при одночасному затвердженні таких програм шляхом ухвалення Законів).

- Підготовка рішень про визначення у встановленому законом порядку території, вибір, вилучення (викуп) і надання землі для містобудівних потреб, визначених містобудівною документацією.