

- практ. конф. / Адмін. Президента України. Секретаріат Верховної Ради України, АП України та ін. — К., 1993. — С. 304–308.
4. Костецька Т. А. Особливості інформаційного забезпечення у місцевому самоврядуванні // Державне управління: теорія і практика. — К., 1998. — С. 109–118.
  5. Костецька Т. А. Інформаційні засади розвитку місцевого самоврядування // Актуальні проблеми управління територіями в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. / Адмін. Президента України, Секретаріат Верховної Ради України, АП України та ін. — К., 1993. — С. 281–283.
  6. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 48. — Ст. 650.
  7. Гладун З. О. Поляття і зміст державного управління: адміністративно-правовий апарат. — Львів, 1996. — С. 13; Перепилюк В. Г. Поляття і принципи адміністративного процесу: питання теорії: Дис... канд. юрид. наук. — Чернівці, 2000. — С. 131, 129; Скрипнюк О. В. Соціально правова держава в Україні: проблеми теорії і практики: До 10-річчя незалежності України. — К., 2000. — С. 130; Правовая реформа: повышение действенности законодательства / Авт. кол.: В. П. Артемова и др.; Под ред. В. А. Круталевича, П. В. Сторожова. — Минск, 1992. — С. 92.
  8. Тодика Ю., Сербогін В. Конституційний принцип гласності: поляття та сутність // Вісн. Академії правових наук України. — 1998. — № 1 (12). — С. 57–58.
  9. Фатхутдінова О. В. Теоретико-правові проблеми юридичного процесу: Дис... канд. юрид. наук. — К., 2000.
  10. Урядовий портал / <http://www.kmu.gov.ua/control>.
  11. Тодика Ю. М., Сербогін В. О. Вказ. праця. — С. 55–56.

УДК 342.553

**В. І. Борденюк,**  
канд. юрид. наук, доцент, завідувач кафедри права і  
законотворчого процесу Національної академії державного  
управління при Президентові України (Київ)

### МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ І СФЕРА ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Визнання механізму держави цілісною системою, яка з огляду на формулювання ч. 2 ст. 5 Конституції складається з підсистеми органів державної влади та підсистеми органів місцевого самоврядування [1], зумовлює об'єктивну потребу у з'ясуванні співвідношення сфери місцевого самоврядування зі сферою виконавчої влади, якій належить ключова роль в управлінні державними справами. З точки зору проголошеного Конституцією принципу поділу державної влади її функціональне призначення полягає в організації виконання насамперед Конституції і законів України в процесі безпосереднього управління економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом. Проте за умов демократичного політичного режиму функція державного управління не є виключною функцією лише органів виконавчої влади. Вона має своє продовження в місцевому самоврядуванні, яке є однією з найефективніших форм залучення громадян до управління державними справами на місцях.

Із цих позицій місцеве самоврядування представляє ніщо інше як демократичну організацію виконавчої влади на місцях, яка обов'язково повинна вклю-

чати обрані населенням представницькі та виконавчі органи, які мають бути наділені законом відповідними повноваженнями та необхідними для їх здійснення матеріальними і фінансовими ресурсами з метою реалізації завдань і функцій виконавчої влади на місцях на принципах відносної автономії від центральних органів державної влади, а не від держави. Саме тому місцеве самоврядування найчастіше кваліфікується в спеціальній літературі як форма децентралізації виконавчої влади, за якої її природа практично не змінюється [2].

Звертаємо увагу на це тому, що в умовах України й досі вважається, що нібито органи місцевого самоврядування (з огляду на те, що вони формально відокремлені від органів держави) не можуть бути віднесені до державного механізму. У зв'язку з чим «влада» громади протиставляється державній, а місцеве самоврядування — державі [3]. Принагідно нагадаємо, що такі проблеми виникли у зв'язку із запровадженням так званої концепції «роздержавлення» колишніх місцевих рад народних депутатів, яка пов'язувалась із необхідністю побудови державного механізму на принципах поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, через що вважалось, що ради як органи місцевого самоврядування в жодну «гілку» державної влади не «вписуються». При цьому в процесі реформ територіальної організації влади, які відбувалися в Україні упродовж 90-х років таке «роздержавлення» відбувалося у своєрідний спосіб — шляхом так званого «вилучення» з місцевих рад виконавчої влади [4], що в цілому не узгоджувалося з теоретичним постулатом, згідно з яким місцеве самоврядування є проявом децентралізації саме виконавчої влади, яка лише реалізується на засадах певної автономії.

Зокрема, таке «роздержавлення» супроводжувалося перетворенням місцевих рад виключно в органи місцевого та регіонального самоврядування, що відображалось у звільненні їх від виконання державних функцій та зосередженні їх діяльності на вирішенні лише так званих питань місцевого значення [5]. Звідси випливало, що для вирішення на місцях питань загальнодержавного значення паралельно повинні бути створені відповідні місцеві органи державної виконавчої влади, які були б підпорядковані по вертикалі органам державної виконавчої влади вищого рівня, включаючи Президента України. Іншими словами, методологічною основою такого реформування стало виділення якоїсь окремо взятої сфери місцевого самоврядування, відмінної від сфери виконавчої влади. На такій самій, в цілому теоретично й практично вразливій концепції, має відбуватися чергова реформа територіальної організації влади в Україні за проектом Закону України № 3207-1 «Про внесення змін до Конституції України».

Тим часом, той факт, що органи місцевого самоврядування формально відокремлені від системи органів державної влади зовсім не означає, що Конституція нібито зруйнувала цілісну систему органів влади, через яку народ здійснює належну йому владу. Адже заперечення наявності такої системи означало б заперечення цілісності держави, яка є публічно-правовою формою організації суспільства, якому також властивий системний характер. Тому з цих позицій можна стверджувати, що Конституція лише змінила природу структурних взає-

мозв'язків між органами, які формально визначаються як органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а не ліквідували їх систему, як це вважається в сучасній літературі. При цьому об'єктивно найтісніші зв'язки існують між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, завдяки яким утворюють цілісну систему органів, об'єднаних єдністю цілей, завдань і функцій виконавчої влади. У сукупності ці органи утворюють вузько визначене поняття «апарат державного управління», який знову ж таки з огляду на формулювання ч. 2 ст. 5 Конституції складається з відносно відокремлених підсистем органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Адже за змістом відповідних положень Конституції і законів України управлінській діяльності органів місцевого самоврядування, так само як і органів виконавчої влади, властивий державно-владний, підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер. Зокрема, державно-владна природа місцевого самоврядування впливає насамперед зі змісту ст. 5 Конституції, згідно з якою органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють одну владу, джерелом якої є весь народ, а не його частина. Підзаконна, виконавчо-розпорядча природа місцевого самоврядування впливає зі змісту ч. 2 ст. 19 Конституції, за якою на органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб в єдиному контексті з органами державної влади та їх посадовими особами покладається конституційний обов'язок діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України. А це означає, що органи місцевого самоврядування можуть вчиняти відповідні управлінські дії лише в межах повноважень, які належать їм не за власним правом, а за законом. При цьому з метою реалізації Конституції і законів України органи місцевого самоврядування (як і органи виконавчої влади) уповноважуються на прийняття (видання) в межах повноважень, визначених законом, правових актів управління, які є обов'язковими до виконання на відповідній території, що відображає не тільки виконавчу, а й розпорядчу природу цих органів.

Такий характер місцевого самоврядування відображено у ч. 1 ст. 140 Конституції України, згідно з якою «місцеве самоврядування є правом територіальної громади ... самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України», а також у Європейській хартії місцевого самоврядування, де останнє визначається як право і спроможність органів місцевого самоврядування здійснювати в межах закону та в інтересах місцевого населення регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, віднесених до їх компетенції.

Підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер органів місцевого самоврядування впливає зі змісту ч. 3 ст. 24 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якою вони зобов'язані керуватися у своїй діяльності не тільки Конституцією і законами України, але й актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а в Автономній Республіці Крим — також нормативно-правовими актами Верховної ради і Ради міністрів АРК, прийнятими у межах її компетенції. Крім того, за змістом законодавства України органи місцевого самоврядування керуються у своїй діяльності й актами (наказами) міністерств

та інших центральних органів виконавчої влади, які є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності і громадянами<sup>1</sup>. Сюди за змістом ч. 2 ст. 6 Закону «Про місцеві державні адміністрації» треба віднести й розпорядження голів відповідних місцевих державних адміністрацій, які є «обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами», якщо вони прийняті в межах їх компетенції.

У такий спосіб органи місцевого самоврядування, разом з органами виконавчої влади, фактично інтегруються в механізм виконання не тільки Конституції і законів України, але й підзаконних актів Президента України, Кабінету Міністрів України та інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, що видані ними в межах їх повноважень. У зв'язку з цим відповідного наукового переосмислення потребує, наприклад, зміст ч. 1 ст. 140 Конституції України, згідно з якою «місцеве самоврядування є правом територіальної громади ... самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України», на предмет того, що треба розуміти під «законами України» в контексті реалізації територіальною громадою свого конституційного права на місцеве самоврядування.

З іншого боку, органи виконавчої влади, зокрема, місцеві державні адміністрації за змістом відповідних положень Конституції і законів України забезпечують виконання рішень районних і обласних рад, якими затверджуються програми соціального-економічного та культурного розвитку відповідних територій, районні та обласні бюджети, а також рішень із питань делегованих їм відповідними радами повноважень. У зв'язку з цим явище виконавчої влади повинне, очевидно, пов'язуватися не лише з виконанням законів та правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України та органів виконавчої влади вищого рівня, а й рішень відповідних рад, які також приймаються в межах їхніх повноважень, що належать їм не за власним правом, а за законом.

Проте реальну відповідь на запитання щодо співвіднесеності місцевого самоврядування і виконавчої влади можна отримати шляхом аналізу функцій та повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. Особливо виразно органічна єдність сфери виконавчої влади та сфери місцевого самоврядування відображається в царині компетенції, яка включає в себе предмети (сфери) відання та повноваження (права і обов'язки), якими наділяються органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування у відповідних сферах. Ці сфери, маючи наскрізний характер, у принципі є однаковими як для органів виконавчої влади, так і для органів місцевого самоврядування. Іншими словами, у реальному житті не існує якихось особливих сфер відання (об'єктів управління), притаманних виключно органам місцевого самоврядування.

До таких сфер (галузей), де найтісніше переплітаються повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, належать, зокрема сфе-

ри: економічного і соціально-культурного розвитку відповідних територій (освіта, культура, охорона здоров'я, соціальний захист та зайнятість населення тощо); охорони навколишнього природного середовища та регулювання земельних відносин; забезпечення громадської безпеки та охорони громадського порядку тощо. Свідчення тому — перелік їхніх повноважень, які визначаються в законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» стосовно окремих сфер (галузей) господарського та соціально-культурного розвитку відповідних територій. При цьому за змістом цих законів іноді важко визначити, які саме питання належать до повноважень органів місцевого самоврядування, а які — до відання місцевих органів виконавчої влади. Та особливо це помітно у так званих галузевих законах, де повноваження органів місцевого самоврядування досить часто визначаються в єдиному контексті з місцевими органами виконавчої влади в одній статті. У зв'язку з цим повноваження органів місцевого самоврядування по суті поглинаються повноваженнями органів виконавчої влади, через що останні виявляються більш повноважними, ніж органи місцевого самоврядування.

З огляду на зазначене, зміст повноважень органів місцевого самоврядування засвідчує про те, що вони беруть участь у реалізації практично одних і тих самих об'єктних функцій держави (політичної, економічної, соціальної тощо), що й місцеві органи виконавчої влади. Міра їх участі у здійсненні цих функцій визначається в законах шляхом встановлення повноважень. Крім того, про віднесеність органів місцевого самоврядування до механізму здійснення функцій держави свідчить перелік послуг, які вони зобов'язані надавати громадянам у різноманітних сферах управлінської діяльності. Зокрема, такий обов'язок органів місцевого самоврядування відображено насамперед у відповідних положеннях Конституції, згідно з якими громадяни мають право на безоплатну медичну допомогу (ст. 49), на доступність та безоплатність усіх видів освіти (ст. 53) не тільки в державних, а й у комунальних закладах. У зв'язку з цим не можна погодитися із спробами проведення штучного поділу цих послуг на державні послуги, які надаються органами виконавчої влади, і на громадські послуги, які хоч і надаються органами місцевого самоврядування, проте за своєю природою не відрізняються від послуг органів виконавчої влади. Адже обов'язок органів місцевого самоврядування надавати населенню відповідні послуги випливає із закону. А тому при наданні таких послуг вони діють не стільки від власного імені чи територіальної громади, скільки від імені та за дорученням держави, яка встановлює не тільки перелік таких послуг, а й відповідні стандарти, яким вони повинні відповідати. Сказане підтверджується також і тим, що в одних випадках відповідні послуги надаються громадянам місцевими державними адміністраціями, а в інших — виконавчими органами насамперед міських та районних у містах рад. І зумовлено це не тим, що ці послуги нібито мають громадську чи державну природу, а тим, що в районах і областях відсутні виконавчі органи відповідних рад, які могли б надавати такі послуги.

При цьому за змістом відповідних положень Конституції та законів України відбувається своєрідне «проникнення» органів місцевого самоврядування

у сферу виконавчої влади, а органів виконавчої влади — у сферу місцевого самоврядування, яка, як уже зазначалося, має умовний характер. Зокрема, до повноважень, які прямо асоціюються зі сферою виконавчої влади, належать так звані «делеговані» повноваження органів місцевого самоврядування. За сучасних умов це відображається в тому, що відповідно до ч. 3 ст. 143 Конституції органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади, за здійснення яких вони є підконтрольними перед відповідними органами виконавчої влади. Проте за Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» такими повноваженнями чомусь наділені не відповідні ради, а їх виконавчі органи, які в принципі за змістом ч. 3 ст. 140 Конституції не визнаються органами місцевого самоврядування.

У такому контексті повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у відповідних сферах економічного і соціально-культурного розвитку відповідних територій, поділяються на власні (самоврядні) і делеговані. До власних віднесено вирішення питань місцевого значення, які випливають із колективних потреб відповідних територіальних громад, а до делегованих — так звані «повноваження органів виконавчої влади», що надані законом виконавчим органам відповідних рад. Однак такий поділ повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування не має під собою ніякого концептуального підґрунтя, оскільки, як слушно зазначає М. Корнієнко, «усі свої владні повноваження місцеве самоврядування отримує в законі, в якому втілена державна воля народу» [6].

З цих позицій вживане в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» поняття «делеговані повноваження», яке за змістом ч. 3 ст. 143 Конституції пов'язується з окремими повноваженнями органів виконавчої влади, що надаються законом органам місцевого самоврядування, з теоретичної точки зору є беззмістовним. Адже зазначені повноваження первісно належать їм не внаслідок делегування, а за законом. У такому контексті делеговані повноваження фактично є власними повноваженнями виконавчих органів відповідних рад, а не органів виконавчої влади, які, звісна річ, не можуть відкликати їх. Тому їх не можна вважати повноваженнями органів виконавчої влади, які нібито належать внаслідок делегування виконавчим органам місцевого самоврядування.

Адже, як відомо, делеговані повноваження — це повноваження, що передаються на певний час зі збереженням у суб'єкта права, що їх делегує, повернути їх до власного виконання [7]. Іншими словами, делегування повноважень передбачає передачу більш повноважним органом державної влади частини своїх повноважень, якими він наділений законом чи іншим нормативно-правовим актом, до менш повноважного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування. При цьому делегування повноважень, як наголошується в літературі, не є формою їх повної передачі на рівень тих органів, яким вони делегуються. Вони залишаються одночасно повноваженнями відповідних державних органів [8], які не тільки контролюють їх виконання, а в разі незадовільного виконання можуть у будь-який момент відкликати їх. При цьому, якщо делегування повноважень від органів виконавчої влади вищого рівня до

органів виконавчої влади нижчого рівня може здійснюватися на основі одностороннього юридично-владного правового акта, то на рівень органів місцевого самоврядування таке делегування може здійснюватися з боку відповідних органів виконавчої влади лише на добровільній, договірній основі з одночасною передачею необхідних для їх виконання матеріальних і фінансових ресурсів. З іншого боку, органи місцевого самоврядування не можуть бути суб'єктами делегування повноважень органам виконавчої влади.

До сфери виконавчої влади повною мірою належать і власні (самоврядні) повноваження виконавчих органів відповідних рад, які асоціюються з так званими питаннями місцевого значення, що впливають із колективних потреб та запитів територіальних громад. Такий характер цих повноважень відображений насамперед у тому, що вони також визначаються в Конституції і законах України. А оскільки ці повноваження належать їм не за власним правом, а за законом, то в такому контексті вони за своєю природою мало чим відрізняються від повноважень органів виконавчої влади, які в основному також визначаються Конституцією і законами України. Саме тому виконавчі органи відповідних рад у процесі вирішення питань, віднесених як до делегованих, так і до власних (самоврядних) повноважень, забезпечують реалізацію на рівні територіальних громад єдиних завдань і функцій виконавчої влади, але на засадах відносної автономії, ступінь якої залежить від важливості того чи іншого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування.

При цьому сам факт визначення на законодавчому рівні питань місцевого значення, віднесених до власних повноважень органів місцевого самоврядування, засвідчує про те, що держава не байдужа до цих питань, що вона вбачає в них не лише місцеві, а й загальнодержавні інтереси. Адже як би там не було, суспільство хвилюють практично одні й ті ж проблеми, а тому питання місцевого значення — це частина більш загальних проблем (економічних, соціальних, екологічних та інших), у розв'язанні яких заінтересовані не тільки територіальні громади, а й суспільство в цілому. Проте одні проблеми можуть успішно вирішуватися на місцевому рівні, а інші — ні. Саме тому власні (самоврядні) повноваження виконавчих органів місцевого самоврядування не можуть зводитися лише до питань, що мають винятково місцеве значення, в яких нібито відсутній загальнодержавний інтерес. Вони є питаннями місцевого значення лише в тому розумінні, що можуть успішно вирішуватися органами публічної влади на місцевому рівні. Якби діяльність виконавчих органів місцевого самоврядування була спрямована лише на вирішення завдань, яким властивий винятково громадський характер, то цілком очевидним є те, що їх самоврядні повноваження взагалі не повинні визначатися в законах. Це можна пояснити хоча б тим, що на інститути громадянського суспільства поширюється загальнодозвільний режим правового регулювання, за яким вони можуть вчиняти будь-які дії, які прямо не заборонені законом.

З іншого боку, у переважній більшості так званих повноважень органів виконавчої влади, якими наділені законом виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, об'єктивно відображаються колективні інтереси територіаль-

них громад, що засвідчує формальний характер поділу повноважень цих органів на власні і делеговані. Це досить виразно простежується практично в кожній статті глави 2 розділу II Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка присвячена їх компетенції у відповідних сферах управлінської діяльності. При цьому критерії, які покладені в основу розмежування повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування на власні (самоврядні) і делеговані, є невизначеними, а тому іноді важко пояснити, чому одні повноваження віднесені до власних, а інші — до делегованих повноважень виконавчих органів відповідних рад. Такий характер мають, наприклад, повноваження виконавчих органів відповідних рад у сфері освіти, що визначені у ст. 32 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Умовність поділу повноважень виконавчих органів відповідних рад на власні (самоврядні) і делеговані відображається також і в тому, що вони в цілому є відносно самостійними як у межах перших, так і в межах других повноважень, що випливає зі змісту відповідних положень Конституції та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зокрема, за цим законом органам виконавчої влади та їх посадовим особам забороняється втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування та вирішувати питання, віднесені Конституцією і законами України до їх повноважень, крім випадків виконання делегованих їм (органам виконавчої влади) радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом (ч. 2 ст. 71).

За змістом відповідних положень Конституції і Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» головна відмінність власних повноважень виконавчих органів відповідних рад від делегованих їм повноважень полягає не стільки у формальній віднесеності останніх до сфери виконавчої влади, скільки в тому, що в цих повноваженнях досить виразно представлені загальнодержавні інтереси, внаслідок чого держава залишає за собою право контролювати їх здійснення. Це відображається насамперед у тому, що з питань здійснення власних повноважень виконавчі органи є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих повноважень — також підконтрольними перед відповідними органами виконавчої влади. Проте це не означає, що з питань здійснення власних повноважень виконавчі органи рад взагалі непідконтрольні відповідним органам виконавчої влади. За змістом ч. 2 ст. 144 Конституції України, згідно з якою «рішення органів місцевого самоврядування з мотивів невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду», вони по суті є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади як у межах делегованих, так і в межах власних повноважень. При цьому, якщо у межах власних повноважень вони є підконтрольними лише з мотивів законності, то в межах делегованих — також із мотивів доцільності, хоча це прямо не зафіксовано в Конституції та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». З цих позицій навряд чи можна погодитися з досить поширеною тезою про те, що нібито в «межах власних повноважень орган місцевого самоврядування діє цілком автономно, а в межах делегованих — під контролем



відповідних державних органів» [9]. З огляду на умовний характер поділу повноважень виконавчих органів відповідних рад на власні та делеговані, можна зазначити, що вони фактично є підконтрольними перед органами виконавчої влади як у межах перших, так і в межах других повноважень.

З урахуванням сказаного, відповідної науково-критичної оцінки потребують і проекти законів України про делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [10], які навряд чи вирішать горезвісну проблему розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Зокрема, у цих проектах, як і в чинному законі про місцеве самоврядування, проводиться ідея, за якою делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади має здійснюватися виключно законом (ст. 6), що в цілому спотворює суть цього явища. Адже сам факт первісного наділення законом органів місцевого самоврядування відповідними повноваженнями, за здійснення яких вони є підконтрольними органам виконавчої влади, не дає жодних підстав називати їх делегованими повноваженнями. Принагідно відзначимо, що своєрідним взірцем правильного підходу щодо делегування повноважень органів виконавчої влади може бути, наприклад, положення ч. 3 ст. 4 Закону України «Про металобрухт», згідно з яким місцеві державні адміністрації можуть делегувати виконавчому органу відповідної ради повноваження щодо обстеження спеціалізованих або спеціалізованих металургійних переробних підприємств на їх відповідність вимогам зазначеного закону [11]. Водночас зазначене положення потребує відповідного уточнення в тому розумінні, що ці повноваження можуть передаватися лише на договірній основі з одночасною передачею необхідних для їх виконання матеріальних, фінансових ресурсів.

Про «проникнення» місцевого самоврядування у сферу виконавчої влади засвідчує також зміст п. 1 ч. 3 ст. 42 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з яким сільський, селищний, міський голова забезпечує на відповідній території здійснення наданих законом повноважень органів виконавчої влади, додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади. У такому контексті сільський, селищний, міський голова фактично є не тільки головною посадовою особою територіальної громади, що очолює виконавчий орган відповідної ради та головує на її засіданнях, а й представником виконавчої влади на місцях. Така природа правового статусу цієї посадової особи впливає зі змісту ч. 5 ст. 42 цього ж закону, згідно з якою він при здійсненні наданих йому повноважень є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою, відповідальним перед відповідною радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади — також підконтрольний відповідним органам виконавчої влади. Такий підхід відображений і в рішенні Конституційного Суду України, який у частині, що стосується особливостей правового статусу Київського міського голови, роз'яснив, що останній «з питань здійснення виконавчої влади є відповідальним перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітним і підкон-

трольним Кабінету Міністрів України» [12]. Саме тому, очевидно, за змістом ст. 13 зазначеного вище закону на сільського, селищного, міського голову, як і на посадових осіб органів виконавчої влади, поширюються вимоги щодо обмеження сумісності його діяльності з іншою роботою (діяльністю), що згідно з ч. 1 ст. 79 є підставою дострокового припинення його повноважень.

Крім того, за законом про місцеве самоврядування сільський, селищний, міський голова: вносить на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету відповідної ради; одноособово (а у випадках, передбачених законом, — за погодженням із відповідними органами виконавчої влади) призначає на посаду і звільняє з посади керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів (ст. 42); зупиняє рішення відповідної ради, яка в разі відхилення його зауважень повинна підтвердити попереднє рішення двома третинами депутатів від її загального складу, а також дію рішень її виконавчого комітету, які вносяться на розгляд відповідної ради (ст. 59). З огляду на це доводиться констатувати, що в такий спосіб сільський, селищний міський голова та очолювані ним виконавчі органи, з одного боку, фактично потрапляє в залежність від органів виконавчої влади, а з іншого, — виводяться з-під впливу відповідних рад. У зв'язку з цим, місцеве самоврядування на рівні територіальних громад сіл, селищ та міст представляє таку собі «міні-президентську республіку», за якої представницьким органам відводиться, як правило, роль декорації. Адже відповідний голова по суті автоматично стає керівником відповідної ради та її виконавчого органу незалежно від розкладу політичних сил у раді, що створює основу для конфліктів. Крім того, він може «блокувати» будь-яке рішення як представницьких, так і виконавчих органів із будь-яких питань, віднесених до відання місцевого самоврядування. Тому правовий статус цієї посадової особи (як і вся система організації влади на місцях) потребує відповідного вдосконалення, у тому числі й на конституційному рівні. Хоча об'єктивно ці питання не є предметом конституційного регулювання.

Ось чому виконавчі органи, діючи на засадах відносної автономії, виступають не стільки виконавчими органами відповідних рад, основне функціональне призначення яких полягає у виконанні їхніх рішень, скільки суб'єктами виконавчої влади [13], які беруть участь у реалізації завдань та функцій державного управління практично в одних і тих самих сферах суспільного життя, що й органи виконавчої влади.

З іншого боку, проявом «проникнення» органів виконавчої влади у сферу місцевого самоврядування є зміст тих положень Конституції і законів України, згідно з якими місцеві державні адміністрації забезпечують підготовку та виконання регіональних програм соціального-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, підготовку та виконання обласних і районних бюджетів, а також реалізацію повноважень (у тому числі й у сфері управління спільною власністю територіальних громад), що делегуються їм районними і обласними радами, які проголошуються органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад (ст. 119). При цьому так зване «делегування» повноважень, перелік яких визначено у ст. 44

Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», як це не дивно, є не правом, а обов'язком районних і обласних рад, що спотворює саму суть цього явища. Адже державно-правовій практиці невідомі випадки делегування повноважень від органів місцевого самоврядування до органів державної виконавчої влади. У такий спосіб місцеві державні адміністрації фактично перетворилися на своєрідні «квазівиконавчі» органи відповідних рад, які, однак, не беруть участі у їх формуванні.

До проявів «проникнення» органів місцевого самоврядування у сферу державного управління можна віднести й те, що вони здійснюють регулятивні, розпорядницькі, контрольні та інші функції управління щодо об'єктів державної та інших форм власності. Це зумовлено тим, що ці об'єкти знаходяться на території відповідних органів місцевого самоврядування, однією із головних функцій яких є забезпечення її збалансованого економічного і соціально-культурного розвитку. За загальним правилом, що встановлене у ст. 18 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», «відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у комунальній власності, будуються на договірній і податковій основі та на засадах підконтрольності в межах повноважень, наданих органам місцевого самоврядування, законом». Зокрема, відповідно до ч. 2 та ч. 3 цієї статті органи місцевого самоврядування з питань, віднесених до їх відання, мають право вимагати від них надання відповідної інформації, а з питань здійснення делегованих повноважень вони можуть виступати з ініціативою або організувати проведення перевірок на цих підприємствах, в установах та організаціях. Проте реально зміст відносин органів місцевого самоврядування з цими підприємствами, установами та організаціями формулюваннями цитованої статті не вичерпується. Відповідно до законодавства України органи місцевого самоврядування уповноважуються на вчинення багатьох інших односторонніх юридично-владних дій, змістом яких є здійснення з їх боку управлінського впливу на згадані вище об'єкти. Такий характер цих відносин впливає насамперед зі змісту відповідних положень Конституції (ст. 144) та Закону України (ст. 73), згідно з якими акти (рішення, розпорядження) органів та посадових осіб місцевого самоврядування є обов'язковими до виконання підприємствами, установами та організаціями незалежно від їх форм власності, що розташовані на відповідній території. Ось чому управління об'єктами державної та інших форм власності не є виключною функцією органів виконавчої влади.

З іншого боку, центральні та місцеві органи виконавчої влади здійснюють у межах своїх повноважень відповідні функції державного управління щодо об'єктів комунальної власності. До проявів такого управлінського впливу на ці об'єкти з боку центральних органів виконавчої влади можна, наприклад, віднести встановлення державних стандартів, нормативів та інших правил, яких повинні дотримуватись підприємства, установи та організації комунальної власності, що надають громадянам освітні, медичні та інші соціальні послуги. При цьому відповідні органи виконавчої влади ефективно контролюють додержання цих стандартів та нормативів підприємствами, установами та організаціями

комунальної власності. Адже якість відповідних соціальних послуг, з одного боку, повинна бути в принципі однаковою в межах всієї території України, а з іншого — не може відрізнятися від якості таких послуг, що надаються державними закладами. Крім того, органи виконавчої влади контролюють додержання законодавства органами місцевого самоврядування та підприємствами й організаціями комунальної власності і з багатьох інших питань.

Відповідні функції щодо управління об'єктами комунальної власності здійснюють також місцеві державні адміністрації, які також наділяються Конституцією та законами України відповідними повноваженнями по безпосередньому управлінню відповідними територіями. Сказане впливає насамперед зі змісту п. 1 ст. 119 Конституції, згідно з яким вони забезпечують виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, що включає здійснення відповідних регулятивних, розпорядницьких, організаційних, контрольних та інших функцій управління щодо об'єктів як державної, так і комунальної власності. Зокрема, за змістом ст. 16 Закону «Про місцеві державні адміністрації» місцеві державні адміністрації здійснюють на відповідних територіях державний контроль. Проявом прямого «проникнення» їх у цю сферу є те, що вони здійснюють повноваження місцевого самоврядування (у тому числі й щодо управління об'єктами так званої спільної власності територіальних громад), делеговані їм відповідними радами (ст. 15). Крім того, за змістом ч. 2 ст. 6 Закону «Про місцеві державні адміністрації» голови місцевих державних адміністрацій видають у межах їх компетенції розпорядження, які є обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами.

Взаємопроникнення органів виконавчої влади у сферу управління об'єктами комунальної власності, а органів місцевого самоврядування — у сферу управління об'єктами державної власності впливає із закономірності, за якою управління будь-якими об'єктами здійснюється через розгалужену систему суб'єктів управління. Причому кожен суб'єкт управління здійснює свою частину роботи по здійсненню відповідних функцій управління щодо цих об'єктів управління.

Отже, межа між сферою виконавчої влади і сферою місцевого самоврядування, яке є проявом децентралізації виконавчої влади, має досить умовний характер. Адже органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування здійснюють управління в межах своєї компетенції практично в одних і тих же сферах суспільного життя. Іншими словами, виконавча влада і місцеве самоврядування — це дві сторони однієї медалі — явища державного управління, яке є процесом реалізації державної виконавчої влади. Відмінність між цими явищами державно-правового життя полягає лише в тому, що органи виконавчої влади здійснюють відповідні функції державного управління на засадах організаційно-правового підпорядкування органам виконавчої влади вищого рівня, а органи місцевого самоврядування — на засадах відносної автономії, яка ніде не має чітко визначених меж. Міра цієї автономії, з одного боку, повинна забезпечувати реальні можливості щодо участі населення відповідних

адміністративно-територіальних одиниць в управлінні державними справами, а з іншого — не повинна загрожувати цілісності держави.

### Примітки

1. Див., наприклад: п. 7 Положення про Міністерство фінансів України, що затверджене Указом Президента України від 30 серпня 1999 р. № 1081/99 та п. 7 Положення про Міністерство праці та соціальної політики України, що затверджено Указом Президента України від 30 серпня 2000 р. № 1035/2000.

### Література

1. Борденюк В. Деякі аспекти системного підходу до співвідношення механізму (апарату) держави та місцевого самоврядування // Юрид. Україна. — 2005. — № 2 — С. 4–11.
2. Бордешок В. Децентралізація державної влади і місцевого самоврядування: поняття, суть та форми (види) // Право України. — 2005. — № 1. — С. 21–25.
3. Найбільший дефіцит — ефективна влада. Її не буде без місцевого самоврядування та пародовладдя: «Круглий стіл» // Голос України. — 2005. — 27 лют.
4. Кравчук Л. М. Виступ на сесії Верховної Ради України // Голос України. — 1992. — 22 лют.
5. Кравчук Л. М. Про проект нової Конституції України: Доп. на сесії Верховної Ради України 30 червня 1992 року // Голос України. — 1992. — 3 лип.
6. Муніципальне право України: Підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.; За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 104.
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — К.: Ірпінь: ВПФ «Перун», 2003. — С. 213.
8. Муніципальне право України: Підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.; За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 104.
9. Там само.
10. Новий етап розвитку місцевого самоврядування, реформування житлово-комунального господарства в Україні: За матеріалами ІХ Всеукраїнських муніципальних слухачів «Житлово-комунальна реформа — першочергове завдання місцевого та регіонального розвитку», 22–26 вересня 2003 р., Київ, «Пуща-Озерна» / Наук. ред. М. Пухтицький. — К.: Атіка-П, 2004. — С. 578–588.
11. Про металобрухт: Закон України від 5 травня 1999 р. № 619-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 25. — Ст. 212.
12. Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 року № 21-рп/2003 (Справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві) // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2002–2003 / Відп. ред. П. Б. Євграфов. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — С. 542–551.
13. Муніципальне право України: Підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.; За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 237.