

## **Шляхи підвищення ефективності делегування повноважень місцевими органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади в Україні**

У статті приводяться результати дослідження проблем розподілу завдань і функцій владних повноважень під час процесу децентралізації в Україні. Сформовано пропозиції щодо удосконалення розподілу повноважень на сучасному етапі реформування.

Доведено, що в сучасних умовах демократизації всіх сфер суспільного життя в Україні ключовою передумовою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави є забезпечення балансу загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів і територіальних громад. А воно, у свою чергу, неможливе без проведення децентралізації і деконцентрації державних функцій і повноважень та втілення в життя принципів реального місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** розмежування повноважень, органи місцевого самоврядування, виконавчі комітети органів місцевого самоврядування, органи виконавчої влади, обласна державна адміністрація, обласна рада, децентралізація влади.

### **Дудар В.И. Пути повышения эффективности делегирования полномочий местными органами исполнительной власти органам местного самоуправления в контексте децентрализации власти в Украине**

В статье приводятся результаты исследования проблем распределения задач и функций властных полномочий в процессе децентрализации в Украине. Сформированы предложения по совершенствованию распределения полномочий на современном этапе реформирования.

Доказано, что в современных условиях демократизации всех сфер общественной жизни в Украине ключевой предпосылкой стабильного развития общества и эффективного функционирования государства является обеспечение баланса общегосударственных интересов с интересами населения регионов и территориальных общин. А оно, в свою очередь, невозможно без проведения децентрализации и деконцентрации функций и полномочий и осуществления принципов реального местного самоуправления.

**Ключевые слова:** разграничение полномочий, органы местного самоуправления, исполнительные комитеты органов местного самоуправления, органы исполнительной власти, областная государственная администрация, областной совет, децентрализация власти.

### **Dudar V.I. The ways to improve the delegation of authority by local executive bodies to local self-government in the context of the decentralization of power in Ukraine**

In the article is results of Ukrainian problems of assignment responsibilities and functions of authorities under the process of decentralization in Ukraine. Forming the suggestions for improving of assignment responsibilities for the current reforming.

This paper examines the problems of legislative support the interaction between the bodies of executive power and the bodies of local governance, delimitation of authority, as well as the ways of its improvement.

**Key words:** delimitation of authority, the bodies of local governance the bodies of local governance, the executive committees of local governance bodies, the bodies of executive power, the regional (oblast) state administration, the regional council, the decentralization of power.

*Постановка проблеми.* У сучасних умовах демократизації всіх сфер суспільного життя в Україні ключовою передумовою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави є забезпечення балансу загальнодержавних

інтересів з інтересами населення регіонів і територіальних громад. А воно, у свою чергу, неможливе без проведення децентралізації і деконцентрації державних функцій і повноважень та втілення в життя принципів реального місцевого самоврядування.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій* свідчить про те, що існує ціла низка питань стосовно невизначеності компетенції органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади. Проблеми взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування аналізуються в працях ряду відомих українських учених і практиків: В.Бакуменка, В.Кампо, В.Карпенко, А.Крусян, П.Надолішнього, Н.Нижник, А.Толстоухова та ін.

Б.Андресюк, М.Корнієнко, В.Кравченко, М.Пітцик, О.Сушинський та ін. присвятили велику кількість своїх наукових праць визначенню особливостей забезпечення розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Зокрема, В.Кравченко підкреслює, що існує невизначеність компетенції органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади [9].

Проте *серед невирішених повністю частин загальної проблеми* залишається відсутність єдності підходів щодо розв'язання проблеми законодавчого та функціонального забезпечення взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Також існує проблема відсутності необхідних фінансових ресурсів для розв'язання органами місцевого самоврядування нагальних проблем, що вимагає негайного ефективного вирішення.

Тому *метою статті* є пошук шляхів підвищення ефективності та обґрунтування напрямів удосконалення делегування повноважень місцевими органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади в Україні.

*Виклад основного матеріалу.* На сьогодні першоосновою розмежування функцій і повноважень двох гілок місцевої влади є Основний закон – Конституція України, яка має найвищу юридичну силу. Вона утворила нормативну модель організації публічної влади на місцевому рівні, яка подана у вигляді місцевого самоврядування, представленого органами місцевого самоврядування, і державного управління, представленого місцевими державними адміністраціями. Це означає можливість здійснення влади на місцях як усіма громадянами України, так і окремими об'єднаннями громадян в особі територіальних громад [1].

Накладки та дублювання, а також втручання одних органів у справи інших все ж таки залишаються. Причиною цього є те, що законодавець при прийнятті законів недостатньо врахував досвід зарубіжних країн та розробки й коментарі вітчизняних і зарубіжних науковців.

До правової основи розмежування функцій і повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій в Україні можна також віднести Рішення Конституційного Суду України, що стосуються компетенції органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, а також акти Президента України та Кабінету Міністрів України, хоча вони як підзаконні акти повинні прийматися на основі і на виконання законів та Конституції України і жодним чином не суперечити їм.

Щодо повноважень місцевих державних адміністрацій, то вони зазнали змін у галузі використання земель, соціального забезпечення та соціального захисту населення, забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян [5, с. 547–

553]. Саме останні були найсуттєвішими серед інших, оскільки вони безпосередньо стосувалися взаємовідносин і взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими державними адміністраціями. Але внесення цих змін зовсім не розв'язало існуючих проблем, деякі навіть поглибили їх.

Проблема взаємодії управлінських структур на місцях також потребує належного законодавчого регулювання. Співробітництво і взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування повинні базуватися на партнерських і рівноправних засадах. Координаційна функція і повноваження місцевих органів виконавчої влади щодо органів місцевого самоврядування штучно породжують зайві протиріччя між ними.

С.Серьогіна з метою вирішення колізійних ситуацій пропонує в законах України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації” передбачити положення, що всі законодавчі колізії компетенцій між місцевим самоврядуванням та місцевими державними адміністраціями слід тлумачити на користь місцевого самоврядування [8]. Вона також пропонує виключити із законодавства переліки повноважень, які можуть делегуватися. На її думку, предмет делегування доцільно передати на узгодження сторін. Ми погоджуємось з думкою С.Серьогіної, оскільки такі зміни нададуть взаємовідносинам органів публічної влади на місцях демократичного характеру.

Розбудова правової держави значною мірою залежить від наявності в державі упорядкованої, чітко працюючої системи органів публічної влади, особливо на місцевому рівні. Чинне законодавство в багатьох випадках ще успадковує стару організацію і зміст керування економікою, а отже, і прив'язану до них систему органів державного управління. Але розвиток місцевого самоврядування в Україні потребує приведення системи і змісту законодавства у відповідність із новими умовами і принципами.

Наявні проблеми публічної адміністрації, на розв'язання яких перш за все має бути спрямована адміністративно-територіальна реформа, можна окреслити таким чином [4, с. 168–175].

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 передусім, 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” [3].

3. Нечіткий розподіл повноважень органів місцевого управління 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 [6, с. 4–8]:

- фактичне пряме втручання державної виконавчої влади у справи територіальних громад у супереч міжнародним нормативно-правовим актам;

- 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 установлених термінів;

- протистояння між обласними (районними) радами та обласними (районними) державними адміністраціями з приводу делегованих повноважень;

- недосконалість системи стримувань і противаг у взаємодії між місцевими державними адміністраціями та місцевими радами. Як інструмент 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. Однак такий інститут може використовуватися опозиційними (станом на відповідний період) партіями, за умови домінування їхніх представників у місцевих радах, для блокування діяльності місцевих адміністрацій у тих питаннях, які належать до компетенції держави. Найінтенсивніше подібні процеси відбуваються в період вертикальної коабітації, коли більшість депутатського корпусу місцевої ради та керівництво відповідної місцевої адміністрації належать до конкуруючих політичних сил. Глибокі територіальні відмінності в політичних орієнтаціях громадян зумовлює практично постійне відтворення стану вертикальної коабітації в тих чи інших адміністративно-територіальних одиницях;

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

Основними недоліками чинної системи розподілу компетенції між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями є [4, с. 335–346]:

- 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 повноважень між органами місцевого самоврядування має бути реформована в напрямі її децентралізації та максимальної передачі повноважень органам місцевого самоврядування та регіональної влади.

Здійснення такої стратегії пов'язане з низкою ризиків, що потребують урахування при плануванні основних етапів здійснення реформи та додаткових заходів гарантування керованості адміністративних процесів і забезпечення основних потреб громадян.

У процесі здійснення реформування слід брати до уваги можливий негативний вплив на систему управління таких чинників [10]:

- недостатність фінансування виконання розширених повноважень органів місцевого самоврядування. На сьогодні понад 90% місцевих бюджетів є дотаційними, причому половина є дотаційними більш як на 70%. Особливо актуальною ця проблема стає в період економічних криз;

- організаційна та кадрова неспроможність до виконання поставлених перед органами місцевого самоврядування завдань внаслідок низького рівня кваліфікації їх посадових осіб;

- недостатній рівень розвитку громадянської активності на місцевому рівні, що у випадку децентралізації може суттєво посилити безконтрольність роботи органів місцевого самоврядування.

*Висновок.* Удосконалення процесу делегування повноважень місцевими органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування в контексті реформування територіальної організації влади має здійснюватися за такими напрямками:

1. 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; створення виконавчих комітетів обласних та районних рад).

2. 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: збереження у сфері компетенції органів місцевого самоврядування регіонального рівня (крім міст загальнодержавного значення) таких питань, як 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, делеговані органами місцевого самоврядування субрегіонального рівня; повноваження, делеговані державними адміністраціями та іншими органами державного управління.

*Перспективи подальших розвідок* зазначеної проблематики мають стосуватися:

- 1) повноважень, які можуть бути делеговані місцевими державними адміністраціями органам місцевого самоврядування. До них слід віднести:

- організацію охорони, реставрації, використання пам'яток історії та культури, архітектури і містобудування, палацово-паркових, паркових та садибних комплексів, природних заповідників місцевого значення;

- керівництво пожежною охороною та органами охорони правопорядку;

- 2) повноважень, які можуть бути делеговані державою виключно органам місцевого самоврядування регіонального рівня:

- використання природних ресурсів та охорони навколишнього середовища;
- використання та розвиток рекреаційних зон.

### **Список використаних джерел**

1. Конституція України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – С. 141 (остання редакція від 20 квіт. 2010).
2. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>
3. Про місцеві державні адміністрації [Електронний ресурс] : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
4. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : монографія / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін. ; за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.
5. Батанов О. В. Муніципальне право України : підручник / О. В. Батанов ; відп. ред. М. О. Баймуратов. – Х. : Одіссей, 2008. – 528 с.
6. Бублик Г. В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Бублик Г. В. ; Київ. нац. екон. ун-т. – К., 2005. – 16 с.
7. Ващенко О. Взаємовідносини органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій на рівні області, району з питань реалізації делегованих повноважень / О. Ващенко // Проблеми трансформації територіальної організації влади : зб. матеріалів та док. / наук. ред. М. Пухтинський. – К. : Атіка, 2005. – 349 с.
8. Державне будівництво та місцеве самоврядування : метод. вказівки до семінарських занять / Держ. вищ. навч. заклад “Укр. акад. банк. справи Нац. банку України” ; уклад. М. П. Кунцевич. – Суми : ДВНЗ “УАБС НБУ”, 2013. – 32 с.
9. Кравченко В. Муніципальне право України : навч. посіб. / В. Кравченко // Асоціація міст України ; Ін-т економіки та права “КРОК”; Т-во науковців по сприянню муніцип. реформі. – К. : Атіка, 2003. – 671с.
10. Напрями вдосконалення системи публічної адміністрації в частині розподілу функцій між органами державної влади та органами місцевого самоврядування [Електронний ресурс] // Аналітична записка. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/623/>