

**РОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ
ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ – ОДИН
ІЗ НАПРЯМІВ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-
ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В УКРАЇНІ**

Аналізуються владні повноваження органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування та шляхи їх законодавчого розмежування.

Ключові слова: *органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, делеговані повноваження, компетенція, функції, розмежування.*

Анализируются властные полномочия органов государственной исполнительной власти и местного самоуправления и пути их законодательного распределения.

Ключевые слова: *органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, делегированные полномочия, компетенция, функции, распределение.*

The powers of the state executive bodies and local self-government and the problems of their legislative differentiation are analyzed.

Key words: *state executive bodies, bodies of local self-government, delegated powers, competence, functions, differentiation.*

Постановка проблеми. Здійснення в Україні двома різними за природою системами влади однорідних функцій зумовило виникнення складної проблеми як у законодавчому аспекті, так і в практичній реалізації – проблеми розмежування функцій та повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. На рівні районів і областей існує дуалізм влади, зумовлений неякісним законодавчим розмежуванням функцій органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій, через що виникає дублювання їх повноважень. Найпоширенішою формою взаємодії державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування на місцевому рівні нашої держави є взаємне делегування повноважень, яке власне і породжує більшість суперечок і конфліктів між згаданими інституціями. Зіставлення повноважень згаданих органів, зафіксованих у Законах України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про міс-

цeve самоврядування в Україні» свідчить, що більшість напрямів їх діяльності збігаються повністю, а деякі – частково.

Стан дослідження. Проблема розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування є актуальною у сучасних політико-правових умовах. Цієї теми у наукових працях торкаються фахівці з конституційного та адміністративного права. Серед вітчизняних учених наукові дослідження у напрямку розподілу владних повноважень органів публічної влади провели В.В. Корженко, В.П. Новик, В.Я. Тацій, Ю.М. Тодика, І. Федів та інші, проте вичерпного визначення механізму такого розподілу у науковій літературі нема.

Тому, проаналізувавши сутність повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, ми поставили **мету** – запропонувати можливі шляхи їх розподілу.

Виклад основних положень. Запровадження інституту делегованих повноважень фактично ліквідує принцип правової самостійності органів місцевого самоврядування, підпорядковує їх по вертикалі органам виконавчої влади та робить підзвітними і відповідальними перед ними. Ще одне протиріччя спостерігається в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування на регіональному рівні. Відповідно до чинного законодавства України обласні та районні ради представляють спільні інтереси територіальних громад міст, селищ та сіл і входять до системи місцевого самоврядування. Обласні та районні ради не можуть ефективно виконувати свої функції, бо не мають власних виконавчих органів, а окремі повноваження беруть на себе місцеві державні адміністрації. Це дає підстави експертам Ради Європи стверджувати, що в Україні не існує регіонального управління в повному обсязі, що є порушенням положень Європейської хартії місцевого самоврядування [1, с. 160].

Вирішити зазначені проблеми мала на меті розробка законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. № 3207-1), у якому запропоновано нові підходи до конституційного закріплення статусу місцевого самоврядування згідно з принципами й нормами Європейської хартії місцевого самоврядування. Зокрема, у законопроекті зазначаються: «Виконавчу владу в областях, містах Києві та Севастополі, у межах та порядку, визначеному законом, представляють місцеві державні адміністрації» (ч. 1 ст. 118 законопроекту) [2]. Таким чином, створення місцевих державних адміністрацій на рівні району не передбачено. Що ж стосується місцевого самоврядування, то законопро-

ектом пропонується, щоб органами місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси жителів громад, були не лише районні та обласні ради, як за чинною Конституцією України, а також їх виконавчі органи. Крім того, законопроектом закріплено положення, згідно з яким повноваження районних та обласних рад і їх виконавчих органів повинні визначатися законом, а цього нема у чинній Конституції України (ч. 3 ст. 140 законопроекту) [2]. Уповноваження органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад на рівні району і області на створення власних виконавчих структур, безумовно було б кроком до децентралізації державної виконавчої влади та до розширення прав місцевого самоврядування.

Разом з тим законопроект торкається і розмежування повноважень у сфері публічної влади. Ст. 140 Конституції України доповнена новим положенням, яким передбачається розмежування повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування та встановлення законом підстав і порядку делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів державної влади (ч. 6 ст. 140 законопроекту) [2]. Внесення таких змін, безумовно, мало б велике значення, оскільки: по-перше, це положення зобов'язує законодавця чітко визначити і розподілити повноваження вказаних структур на законодавчому рівні; по-друге, з огляду на те, що на рівні району, як зазначалося, місцеві адміністрації не створюються, таке розмежування здійснюватиметься лише на обласному рівні влади та в містах, що мають спеціальний статус; по-третє, цим положенням, на наш погляд, повністю виключається надання компетенції місцевого самоврядування обласним державним адміністраціям, як це є сьогодні, оскільки у ньому передбачено одностороннє делегування державних повноважень органам місцевого самоврядування від органів державної влади.

Однак не всі вчені та державотворці підтримують ідею широкої децентралізації державної влади, як це пропонується у законопроекті. Наводяться думки про те, що у діяльності обласних державних адміністрацій має бути підвищена ефективність контрольно-наглядових функцій за додержанням Конституції і законів, а також щодо здійснення державного управління і місцевого самоврядування з подальшим посиленням у діяльності районних державних адміністрацій розпорядчо-виконавчих функцій. До сфери контрольно-наглядової діяльності пропонується, зокрема, віднести: збереження і раціональне використання державного майна; додержання фінансової дисципліни; використання та охорону земель, лісів, надр; виконання правил торгівлі тощо [3, с. 224–225].

Крім того, при внесенні змін до Конституції України слід звернути увагу на розмежування термінів «делеговані повноваження» (вживається у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні») та «надані повноваження» (вживається у Конституції України), адже між цими визначеннями існує велика різниця. Надані повноваження – це повноваження, вилучені з компетенції органів виконавчої влади та передані органам місцевого самоврядування. Делеговані передбачають тимчасове виконання відповідних повноважень на договірних засадах та за згодою того органу, якому повноваження делегуються [1, с. 158].

Розподіл повноважень – складна проблема, вирішення якої, безумовно, потребує вивчення досвіду зарубіжних країн. У державах світу навіть із різними політичними системами підходи до розмежування функцій – подібні. Ці підходи включають дублювання і створюють умови для відповідальності конкретного органу влади за виконання належної функції, що суттєво впливає на якість послуг та ефективність використання ресурсів.

В організації сучасної системи державного управління слід втілити принцип субсидіарності, один із найважливіших принципів організації інститутів влади загалом. Основна ідея принципу субсидіарності полягає в тому, що державне втручання повинно здійснюватися лише у випадку, коли воно абсолютно необхідне. При цьому класична схема делегування перевертається: не держава повинна наділяти місцеві органи повноваженнями, а вони повинні передавати державі те, з чим не можуть справитися самі. Тому, на думку В.В. Корженка, щоб дотримуватися принципу субсидіарності, необхідно зі сфери компетенції органів державної виконавчої влади вилучити та передати до відання місцевого самоврядування всі повноваження, які можуть бути ефективно реалізовані територіальною громадою та її представницькими органами. При цьому відповідальність органів місцевого самоврядування має визначатися з урахуванням економічних, фінансових та інших можливостей [1, с. 161].

У Концепції центру політико-правових реформ з питань місцевого самоврядування та територіального устрою [4] пропонується власний варіант розподілу повноважень між рівнями місцевого самоврядування, що очевидно ґрунтується на Концепції адміністративної реформи в Україні (1998 р). Зокрема, тут зазначено, що важливим елементом реформи місцевого самоврядування є чітке розмежування повноважень між рівнями місцевого самоврядування за принципом субсидіарності, щоб не допустити дублювання та подвійного підпо-

рядкування функцій і повноважень місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування на рівні громади мають вирішувати публічні справи щодо дитячої дошкільної освіти та виховання; догляду за особами похилого віку та інвалідами; початкової та загальної освіти; профілактики та первинної медичної допомоги; організації торгівлі товарами першої необхідності; планування використання землі; охорони довкілля; будівництва житла; комунального та побутового забезпечення (водогони, каналізації, теплозабезпечення, енергозабезпечення); благоустрою території, утримання місцевих доріг, вулиць, парків, цвинтарів тощо; транспортного забезпечення в межах громади; організації дозвілля (клуб, бібліотека); санітарного контролю та профілактики; ветеринарного контролю та профілактики.

Органи місцевого самоврядування громади мають вирішувати інші важливі для життєдіяльності громади публічні справи, якщо вони не віднесені до компетенції інших органів публічної адміністрації. Громади та органи місцевого самоврядування повинні мати можливість вільно співпрацювати для реалізації спільних інтересів жителів.

Як і в законопроекті про внесення змін до Конституції України у концепції пропонується на першому етапі реформи, після обрання місцевих рад 5-го скликання та початку їх роботи, ліквідувати районні державні адміністрації. Представницький орган місцевого самоврядування – районна рада формуватиме власні виконавчі органи, необхідні для здійснення своїх повноважень. Голова ради обиратиметься з числа депутатів ради. Рада формує виконавчий орган ради та обирає його голову.

Органи місцевого самоврядування на рівні району мають вирішувати публічні справи щодо надання стаціонарних медичних послуг; професійно-технічного навчання та підготовки спеціалістів у коледжах (насамперед орієнтованих на надання послуг місцевого самоврядування); організації та утримання місцевої міліції; ведення земельного кадастру; утримання доріг районного значення; транспортного обслуговування у межах району; дозвілля і культура (кінотеатр, районна бібліотека, музей). Крім того, до повноважень виконавчого комітету районної ради перейде значна частина повноважень ліквідованих районних державних адміністрацій. Ці повноваження є делегованими державою, зокрема, пов'язані із наданням адміністративних послуг населенню: реєстрація прав власності, видача державних актів, погодження планів відведення земельних ділянок, будівництва тощо.

Органи самоврядування громад, які мають статус міста-району, крім справ, що віднесені до компетенції органів самоврядування гро-

мади, також мають опікуватися справами, віднесеними до рівня самоврядування району.

Що ж стосується повноважень публічної влади на рівні регіону, то у Концепції зазначено, що відповідно до взятих Україною зобов'язань при ратифікації Європейської Хартії місцевого самоврядування потрібне чітке законодавче розмежування двох рівнів територіального самоврядування – регіонального та місцевого. Відтак перший субнаціональний рівень (рівень регіону) має бути вилучений із положень Закону про місцеве самоврядування і оформлений окремим законом, а тому в провадження регіонального самоврядування є віддаленою перспективою [4].

Одним із шляхів вирішення проблеми розподілу повноважень у сучасних умовах могла б стати практика укладення адміністративних договорів, як угод укладених суб'єктами адміністративного права на підставі адміністративно-правових норм у загальнодержавних та інших публічних інтересах, правовий режим яких визначається змістом владних повноважень, носієм яких є обов'язково одна зі сторін. Серед видів адміністративних договорів виділяють договори про делегування повноважень органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування. При цьому мають бути дотримані такі вимоги: 1) делегуються лише окремі повноваження; 2) при делегуванні повноважень держава фінансує їх здійснення у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету; 3) при цьому органам місцевого самоврядування передаються відповідні об'єкти державної власності; 4) органи місцевого самоврядування у питаннях здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади [3, с. 291–292]. Це можливо лише після впорядкування у законі делегованих повноважень.

Цікавим у контексті розподілу повноважень видається погляд В.І. Кочуєва, який ставить під сумнів спроможність територіальних громад, їх представницьких і виконавчих органів з користю для населення використати обсяг повноважень, на які претендують ці структури у процесі згаданого розподілу повноважень (йдеться про ліквідацію районних державних адміністрацій та виведення органів місцевого самоврядування на прямі стосунки з обласними адміністраціями та центральними державними установами). Адже, на думку вченого, практика становлення місцевого самоврядування, замість вільного доступу громадян до управління публічними справами, створила низку дуже гострих і принципових проблем. Постає і набула певних прав

паралельна державній ще одна гілка влади – органи і посадові особи місцевого самоврядування. За відсутністю реальних механізмів контролю за власною діяльністю з боку самоврядної громади, останні, по суті, перетворилися у самостійну територіальну або регіональну владу, яка почала, під гаслами захисту інтересів своїх виборців вести відчайдушну боротьбу з місцевими органами державної влади за повноваження і ресурси. При цьому і в самій системі органів місцевого самоврядування йде жорстка боротьба за повноваження (між органами місцевого самоврядування різних рівнів, між депутатським корпусом, головою і виконавчим комітетом). Отже, замість влади територіальних громад на практиці ми отримали владу органів місцевого самоврядування, яка, по суті, майже нічим не відрізняється від державних територіальних органів управління [5, с. 121–123]. Раціональним вирішенням цієї проблеми може, на наш погляд, стати лише підвищення відповідальності органів публічної влади.

На думку І. Федіва, основним у підході до розмежування функцій управління має бути передача ресурсів, необхідних для виконання делегованих повноважень. У галузях, в яких вимагається дотримання єдиних державних стандартів (освіта, охорона здоров'я) або дотаційних (транспорт, комунальне господарство, соціальний захист), необхідно передбачити централізацію їх виконання органами державного управління по вертикалі, що сприятиме оптимальному використанню ресурсів. При цьому зазначається, що вертикаль управління має бути реорганізована на всіх рівнях, включаючи галузеве міністерство, обласну адміністрацію та відповідні підприємства в області, районну адміністрацію та підприємства на районному рівні. Адміністративна реформа має передбачати реструктуризацію зазначених галузей та створення єдиних адміністрацій на рівні обласних центрів [6, с. 65–66].

Обсяг повноважень, як зазначає А.А. Манжула, що надаються органам місцевого самоврядування, є тим, за яким визначається ступінь довіри держави до своїх громадян і обраних ними органів місцевої влади. Державна підтримка місцевого самоврядування передбачає, що органи державної виконавчої влади створюють необхідні правові, організаційні, матеріально-фінансові умови для становлення і розвитку місцевого самоврядування. Ця підтримка виражається у різних формах: виданні законодавчих актів з питань організації і діяльності місцевого самоврядування; строгому дотриманні конституційної основи місцевого самоврядування; розгляді пропозицій і звернень місцевого самоврядування і вжитті відповідних заходів. Розмежування владних і

наданих повноважень учений пропонує відповідно до об'єктів власності, управління якими здійснюють органи місцевого самоврядування, і функціями, для реалізації яких передбачається застосування відповідних повноважень. Надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади повинно здійснюватися лише за відповідного матеріального і фінансового забезпечення. Важливою умовою надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади, на думку вченого, є організація надійного й ефективного контролю за їх виконанням з боку відповідних органів державної влади, що повинен передбачати: а) можливість органів виконавчої влади проводити рішення, обов'язкові для органів місцевого самоврядування з питань, що стосуються реалізації наданих повноважень; б) право цих органів оцінювати рішення, що приймаються органами місцевого самоврядування з питань реалізації наданих повноважень з погляду їх законності і доцільності, скасовувати і припиняти дію відповідних актів; в) захист органів і посадових осіб місцевого самоврядування від надмірної опіки з боку «відповідних органів виконавчої влади при здійсненні наданих повноважень» [7, с. 230–231].

Висловлені пропозиції видаються слушними, але за умови передачі функцій контролю на рівень обласних державних адміністрацій та при одночасному встановленні засобів зустрічного контролю з боку органів місцевого самоврядування.

Висновки. Таким чином, сьогодні в Україні повноваження між органами державної влади та органами місцевого самоврядування належним чином не визначені та не розподілені, має місце їх невиправдана централізація, дублювання, безпідставне делегування, що ускладнює систему управління, ефективність вирішення загальнодержавних та місцевих справ, зумовлює створення дублюючих управлінських структур та збільшення кількості їх службовців, зайві матеріально-фінансові затрати, суперництво й ворожнечу між місцевими органами публічної влади.

Для вирішення зазначених проблем та усунення недоліків доцільним вбачається: 1) чітке визначення та законодавче закріплення повноважень кожного органу державної влади і місцевого самоврядування; 2) розширення практики укладення договорів і угод між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування щодо передачі вирішення окремих питань у відповідних соціально-економічних сферах; 3) удосконалення інституту відповідальності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; 4) прийняття спеціального закону,

щоб визначав порядок надання органам місцевого самоврядування державних повноважень та матеріальні ресурси для цього, контроль за виконанням цих повноважень, тощо.

1. Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи: монографія // В.В. Корженко, Г.С. Одінцева, Н.М. Мельтюхова та ін.; за заг. ред. В.В. Корженка. – Х.: Магістр, 2004. – 216 с.

2. Законопроект про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування від 8 грудня 2004 р. (реєстр. № 3207-1) // Голос України. – 2005. – 13 січня. – С. 16.

3. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов та ін. – К.: Юридична думка, 2007. – Т. 1. Загальна частина. – 592 с.

4. Концепція реформування публічної адміністрації. Станом на 29 вересня 2005 р. Центр політико-правових реформ. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.pravo.org.ua/files/administr/Koncepciya_reform_publ_admin_2.doc

5. Кочуєв В.І. Проблема розподілу повноважень у контексті реалій громадянського суспільства в Україні / В.І. Кочуєв // Город, регион, государство: проблемы распределения полномочий: материалы III междунар. науч.-практ. конфер., г. Донецк, 24–26 апреля 2003 г. / НАН Украины. Институт экономико-правовых исследований. – Донецк: Юго-Восток, ЛТД, 2003. – С. 117–124.

6. Федів І. Львів: досвід адміністративної реформи на рівні місцевого самоврядування: монографія / І. Федів. – К.: УАДУ, 2001. – 402 с.

7. Манжула А.А. Проблеми розмежування владної компетенції та взаємодії між органами місцевої виконавчої влади й органами місцевого самоврядування вирішенні соціальних проблем у регіоні / А.А. Манжула // Город, регион, государство: проблемы распределения полномочий / НАН Украины. Институт экономико-правовых исследований / ред. кол.; Мамутов В.К. (отв. ред.) – Донецк: Юго-Восток, 2003. – С. 227–233.