

УДК 342.55

Юрій Буглак,
канд. юрид. наук, докторант
Донецького юридичного інституту
Міністерства внутрішніх справ України

ПРОБЛЕМИ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ І ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті охарактеризовано сучасний стан розмежування повноважень між окремими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в Україні. Узагальнено та проаналізовано теоретико-правові підходи до позиціонування недоліків і проблем у процесі розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Обґрунтовано авторське бачення даної проблематики.

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

Постановка проблеми. Адміністративно-територіальна організація публічної влади в Україні передбачає на місцевому рівні співіснування двох ключових суб'єктів системи публічної влади – держави, яку представляють місцеві державні адміністрації, і місцевого самоврядування, що уособлює інтереси відповідної територіальної громади як безпосередньо, так і через уповноважені органи місцевого самоврядування. Це, у свою чергу, зумовлює необхідність взаємодії між окремими органами виконавчої влади і місцевого самоврядування й підвищення її ефективності, однією з важливих базових передумов якої є вирішення питання розмежування повноважень між ними.

Сучасний стан розмежування повноважень між окремими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування в Україні визначається багатьма факторами об'єктивного та суб'єктивного характеру, серед яких визначальне місце посідають конституційні та адміністративно-правові засади розмежування повноважень, територіальний устрій у державі, політична орієнтованість на модель централізації/децентралізації влади тощо, і характеризується відсутністю чіткого, однозначного й законодавчо закріпленого розмежування, дублюванням повноважень і сфер компетенції і низкою інших проблем, які зумовлюють актуальність дослідження даної проблематики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Стан і проблеми розмежування повноважень між окремими органами виконавчої влади і органами місцевого са-

моврядування в Україні досліджувала низка учених: В.Б. Авер'янов, О.В. Батанов, К.О. Ващенко, І.П. Голосніченко, І.А. Грицяк, В.М. Кампо, А.А. Коваленко, Ю.В. Ковбасюк, В.І. Корнієнко, В.В. Кравченко, В.І. Кравченко, О.В. Мельник, В.І. Мельниченко, Н.Р. Нижник, В.В. Толкованов, А.Ф. Ткачук, Л.М. Фільштейн та інші.

Не вирішені раніше проблеми. Проте дане питання висвітлено фрагментарно й потребує подальшого дослідження з урахуванням невирішеності проблеми, змін у вітчизняному законодавстві, новітніх тенденцій у даній сфері тощо.

Метою статті є комплексне дослідження сучасного стану та проблеми розмежування повноважень між окремими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Як слушно стверджують з даного приводу В. Соколов і Д. Хижняк, питання про взаємовідносини органів самоврядування з місцевими державними адміністраціями є досить складним, і залежно від політичних тенденцій у тому чи іншому суспільстві змінюються погляди на самоврядування [1, с. 144]. В.Г. Сисоєва підкреслює, що проблеми розмежування повноважень та питання взаємодії органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій в українській системі місцевої влади існують із часу заснування цієї системи, тобто ще з 1992 р., коли відбулося роздержавлення місцевих Рад народних депутатів, у результаті чого з'явилися дві системи ор-

ганів місцевої влади: органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації [2, с. 153]. І.П. Голосніченко при цьому наголошує на тому, що питання про розмежування функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування виникають тому, що ці органи часто вступають у конфлікти між собою через різне розуміння межі здійснення ними функцій та повноважень [3, с. 67], із чим варто погодитися, зважаючи на практику розподілу й здійснення тих чи інших повноважень обласними державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування міст обласного підпорядкування, обласними радами, районними державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування сіл, селищ і міст районного підпорядкування, районними радами тощо.

Цілком очевидно, що в повсякденному житті реалізація функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування не тільки призводить до погоджених дій, але нерідко породжує різні питання щодо встановлення меж їхніх функцій та повноважень, способів вирішення компетенційних спорів. Такі межі здійснення функцій і повноважень влади на місцях є практично в усіх демократичних, правових державах, проте законодавець не може раз і назавжди закріпити ці межі, оскільки розвиток суспільних відносин часто породжує нові проблеми, які не можуть бути розв'язані в рамках наявного законодавчого розмежування функцій і повноважень органів влади, а також через те, що законодавець не може займатись окремими дрібними питаннями розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях, допускаючи інші, крім законодавчого, способи цього розмежування [1, с. 145–146].

В.Г. Яцуба, В.А. Яцюк та інші науковці вважають, що розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування, які наділені власними, самоврядними і делегованими повноваженнями, та місцевими державними адміністраціями, які наділені відповідними розпорядчими та виконавчими повноваженнями, зумовлене: 1) необхідністю встановлення конкурентної політичної та юридичної відповідальності цих органів за визначені їм Конституцією і законами ділянки роботи; 2) порушенням встановленого Конституцією і законами балансу інтересів між цими органами; 3) наявністю прогалин у регулюванні або дублювання певних повноважень цих органів [4] тощо. У зв'язку з цим Л.В. Бондарчук та В.А. Урбанович зауважують, що на сучасному етапі нечітке розмежування повноважень, відсут-

ність дієвого механізму взаємодії, а також відсутність чіткого розподілу повноважень і відповідальності між органами місцевого самоврядування різного рівня зумовлюють неефективність взаємодії між представницькою та виконавчою гілками влади. На думку авторів, проблема є досить актуальною і безпосередньо пов'язана із системними реформами та трансформаційними процесами, що відбуваються в державі [5, с. 3], із чим цілком погоджуємося.

Незважаючи на активні кроки України у напрямі реформування місцевого самоврядування, багато проблем, пов'язаних зі здійсненням територіальними громадами права на вирішення питань місцевого значення, як зауважує С.П. Снігур, залишаються, по суті, невирішеними. Зокрема, найбільші дискусії точаться навколо удосконалення організації муніципальної влади, відносин між органами самоврядування та місцевими державними адміністраціями; оптимізації порядку формування місцевих рад, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевої влади [6, с. 352–353].

Аналізуючи відповідно до законодавства сучасний стан розподілу повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і практику діяльності цих органів, О.М. Бабич стверджує, що проводився цей процес без достатньої послідовності та необхідного взаємоузгодження законодавчих актів, прийнятих у різні часи та з різних питань організації місцевого самоврядування і виконавчої влади на місцях. Тому, на думку автора, одним із найбільш пріоритетних завдань сьогодення продовжує залишатися законодавче врегулювання проблем, пов'язаних із реформуванням системи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування країни з одночасним розмежуванням їхніх повноважень [7, с. 111].

У проєкті Державної стратегії управління місцевим і регіональним розвитком (реформування місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування) звертається увага на те, що наразі залишається неврегульованою проблема розмежування повноважень між органами виконавчої влади на місцях та органами місцевого самоврядування, між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня (село, селище, місто, район у місті, район, область) та забезпечення виконання делегованих повноважень, що постійно призводить до виникнення конфліктних ситуацій під час вирішення питань місцевого і регіонального розвитку. В окремих регіонах посилюється адміністративний тиск на посадових осіб

органів місцевого самоврядування з боку керівників місцевих органів виконавчої влади, спостерігається криза системи управління місцевим та регіональним розвитком, усієї системи територіальної організації влади [8, с. 2–3].

Констатується, що причинами цього є: 1) сформована ще в тридцять років двадцятого сторіччя система адміністративно-територіального устрою України, яка не дозволяє сформувати такі територіальні громади, які б володіли достатніми матеріальними, фінансовими ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для ефективного виконання завдань та повноважень місцевого самоврядування, делегованих повноважень; 2) юрисдикція органів місцевого самоврядування багатьох міст України поширюється на територіальні громади сіл та селищ, які згідно з Конституцією України виступають самостійними суб'єктами місцевого самоврядування; 3) законодавство про управління місцевим та регіональним розвитком в Україні формувалося спонтанно, за умов відсутності єдиної законодавчої бази та без необхідного взаємоузгодження законодавчих актів, прийнятих у різні часи та з різних питань організації місцевого самоврядування і виконавчої влади на місцях, що призвело до суттєвих суперечностей та неврегульованості багатьох питань місцевого та регіонального розвитку в чинному законодавстві; 4) закріплена в Конституції України модель організації влади на місцевому та регіональному рівнях з позиції сьогодення є архаїчною, не повною мірою відповідає європейським стандартам та принципам Європейської хартії місцевого самоврядування (запровадження місцевого самоврядування лише на низовому територіальному рівні – рівні населеного пункту (села, селища, міста), на регіональному рівні (район, область) продовжує існувати централізована система прямого державного управління, дуалізм влади на регіональному рівні («районна, обласна рада» – «районна, обласна місцева державна адміністрація»), на якому одночасно функціонують органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації, наділені близькими функціями у сфері соціально-економічного розвитку території, а їхні повноваження чітко не розмежовані); 5) невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування, оскільки не встановлено просторових меж територіальної громади [8, с. 2–3] та інші.

На цих же проблемах акцентована увага в Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіаль-

ної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 р. № 333-р, де проголошено, що збереження диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування нерациональної територіальної організації влади (відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті) призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади [9].

У зв'язку з цим виділяються проблеми, що потребують натепер ефективного та швидкого розв'язання, а саме: 1) погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження; 2) незрозуміність форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади; 3) надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів; 4) відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування [9].

Варто зазначити, що сформульовані урядом проблеми тісно пов'язані й ускладнюються проблемами правового та інституційного характеру, які так і не були розв'язані публічною владою в попередні роки, а також із незгодженістю реформи системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави з реформами в інших сферах правовідносин. На думку М.О. Баймуратова, до таких проблем слід, перш за все, віднести: 1) конституційно-правову невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування, диспропорції радянської системи адміністративно-територіального устрою; 2) наявність декларованої правосуб'єктності територіальних громад, що згідно з Конституцією держави є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, а згідно із законодавством – лише нормативним фантомом; 3) надмірну централізацію повноважень, фінансових, матеріальних та інших ресурсів, що нівелює мотивацію територіальних громад і органів місцевого само-

врядування до їх отримання; 4) неефективну державну регіональну політику, яка не тільки не стимулює громади до саморозвитку та прояву місцевої ініціативи, а й призвела до втрати частини території держави та збройного конфлікту; 5) дублювання повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що призводить до виникнення конкуруючої компетенції та компетенційних конфліктів між ними; 6) системний конфлікт між правовим статусом людини і громадянина на конституційному рівні та його практичною реалізацією на рівні місцевого самоврядування, де конституційні права і свободи трансформуються у так звані муніципальні права людини [10].

Погоджуючись з автором, вважаємо слушним підкреслити, що останніми роками влада переважно централізовувалася, усе більше повноважень переходили до виконавчої влади, що призводило зрештою до зростання витрат державного бюджету, поширення корупції тощо. У зв'язку з цим і виникла гостра потреба в тому, щоб розмежувати повноваження між окремими органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, передаючи основні повноваження місцевих державних адміністрацій органам місцевого самоврядування і залишаючи за виконавчою владою право контролю [11].

Більш детально аналізують сучасний стан і проблеми розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування в Україні Г.В. Макаров, О.М. Держалок та Ю.Б. Каплан, роблячи акцент на «певній деформованості» системи місцевого та регіонального самоврядування в Україні. Зокрема, автори стверджують, що в Україні існують сім найбільш поширених видів адміністративно-територіальних одиниць, що мають органи місцевого самоврядування (крім міст Києва та Севастополя, а також Автономної Республіки Крим), проте лише в містах обласного підпорядкування у повному обсязі є умови, необхідні для повноцінного здійснення самоврядних повноважень. Натомість найменш забезпеченими є райони у містах (мають представницькі та виконавчі органи самоврядування, але не мають ані статусної громади, ані власних доходів та бюджетної самостійності, ані виключних самоврядних повноважень (останні делегуються виключно міськими радами). Органи місцевого самоврядування районного та обласного рівнів, на яких концентруються досить широкі повноваження та бюджетні кошти, не можуть формувати власні виконавчі комітети (функції останніх виконують державні адміністрації відповідного рівня). До того ж районні та обласні ради

не мають статусної територіальної громади, є специфічними представницькими самоврядними органами, оскільки представляють виключно спільні інтереси територіальних громад, що входять до їх складу. Сільські, селищні та міські (міст районного значення) громади мають представницькі органи (ради) та їхні виконавчі комітети, мають і власні повноваження, проте обмежені можливості для здійснення прямих міжбюджетних відносин із центральною владою, що обмежує їхню фінансову самостійність [12, с. 15].

Конструктивним вважаємо й порушення такої важливої проблеми розмежування повноважень між окремими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування в Україні, як недосконалість критеріїв класифікації територіальних громад з точки зору надання їм того чи іншого обсягу повноважень. Так, через відмінності у кількості населення та розмірі місцевих бюджетів недоцільним є визначення єдиного переліку повноважень для органів місцевого самоврядування сіл, селищ та міст різного ступеня підпорядкування. Аналогічно нечітким є й розподіл компетенції органів місцевого управління та місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального поділу: між районними та обласними радами; між районними та обласними державними адміністраціями; між місцевими радами у разі входження адміністративно-територіальних одиниць одного рівня одна до одної (наприклад, міст та селищ до складу міських рад) зі збереженням відповідних органів місцевого самоврядування [12, с. 16].

Ряд інших проблем пов'язаний із недосконалістю інституту делегованих повноважень. Загалом відсутні законодавчо закріплена процедура делегування повноважень, чітко визначені механізми відмови місцевих рад від виконання делегованих повноважень, зокрема, у разі незабезпеченості належними ресурсами, поширене пряме втручання державної виконавчої влади у справи територіальних колективів, відбувається протистояння між обласними (районними радами) та обласними (районними) державними адміністраціями з приводу делегування повноважень, недосконалою є система стримувань і противаг у взаємодії між місцевими державними адміністраціями та місцевими радами тощо.

Висновки. Отже, підсумовуючи вищесказане, доходимо логічно обґрунтованого висновку, що в цілому сучасний стан розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування в Україні є незадовільним, що зумовлено такими проблемами:

1) концептуальні проблеми розмежування повноважень між окремими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування: історично успадкована й сучасна модель централізованого державного управління; недосконалість і незавершеність реформування адміністративно-територіального устрою в країні (поширена практика перебування територіальної громади міста, селища, села у складі іншої територіальної громади чи на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті, що призводить до конфліктів у розмежуванні повноважень і сфер компетенції; виникнення необхідності в укрупненні адміністративно-територіальних одиниць, добровільному об'єднанні територіальних громад із метою підвищення їхньої фінансової самостійності та забезпеченості достатніми ресурсами для виконання покладених чи делегованих повноважень тощо); високий рівень централізації повноважень органів виконавчої влади та ресурсної бази для їх реалізації; дуалізм виконавчої влади та місцевого самоврядування на регіональному рівні; залежність моделі та стану розмежування повноважень від політичної ситуації та настроїв у країні; адміністративний тиск на органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб з боку місцевих органів виконавчої влади та їх посадових осіб; недосконалість конституційних і законодавчих засад закріплення повноважень і порядку їх розмежування тощо;

2) адміністративно-правові проблеми розмежування повноважень між окремими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування: прогалини та колізії в адміністративно-правовому регулюванні порядку закріплення та розмежування повноважень між окремими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, відносна неузгодженість конституційних та законодавчих норм, положень нормативно-правових актів, прийнятих у різні часи; наявність значного обсягу підзаконних нормативно-правових актів, які надають підстави для правового втручання органів виконавчої влади у сферу компетенції органів місцевого самоврядування; відсутність чіткого розподілу повноважень і відповідальності між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування різного рівня; відсутність гармонізації вітчизняної законодавчої бази з європейським стандартами та принципами Європейської хартії місцевого самоврядування та інші;

3) проблеми інституціонального характеру: недосконалість і суперечливість інституту делегованих повноважень в Україні,

а також його невідповідність європейській практиці (інститут договірних повноважень); відсутність закріпленої процедури делегування повноважень і передбачених можливостей відмови від виконання делегованих повноважень (наприклад, у випадку ресурсної неспроможності); дублювання повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, наявність суміжних сфер компетенції; нерозвиненість дієвих способів розмежування повноважень, окрім законодавчого (зокрема, договірного тощо); недосконалість критеріїв класифікації територіальних громад з точки зору надання їм того чи іншого обсягу повноважень; подвійний статус місцевих державних адміністрацій – одночасно суб'єктів державної виконавчої влади й виконавчих органів місцевих рад; недосконалість системи контролю за діяльністю органів виконавчої влади, та особливо органів місцевого самоврядування; ускладнена система й структура управлінських інститутів і спричинене цим надмірне зростання бюджетних витрат тощо;

4) проблеми матеріального та фінансового характеру: обмеженість матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, низький рівень фінансової самостійності і, відповідно, високий ступінь залежності органів місцевого самоврядування від органів виконавчої влади та інші.

Список використаних джерел:

1. Соколов В., Хижняк Д. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування: взаємодія і розмежування повноважень. Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса. 2009. Вип. 44. С. 144-150.
2. Сисоєва В.Г. Актуальні питання взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. Наукові записки. Серія «Культура і соціальні комунікації». 2012. Вип. 3. С. 151-158.
3. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття). К., 1998. 98 с.
4. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування: монографія / Яцуба В.Г., Яцюк В.А., Матвійшин О.Я., Карпінський Ю.О., Куйбіда В.С., Негода В.А. та ін. К.: Геопринт, 2007. 366 с.
5. Бондарчук Л.В., Урбанович В.А. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові й функціональні аспекти. Науковий огляд. 2015. № 11 (21). С. 1-9.
6. Снігур С.П. Сучасний стан та проблеми функціонування місцевого самоврядування в Україні на регіональному рівні. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління». 2010. Вип. 1. С. 349-356.

7. Бабич О.М. Реформування системи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: сьогодення та перспективи. Часопис Київського університету права. 2009. № 2. С. 110-116.

8. Проект Державної стратегії управління місцевим і регіональним розвитком (реформування місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування). URL: www.kmu.gov.ua/document/3493017/STRATEGY.doc

9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня

2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

10. Баймуратов М.О. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні. Віче. 2015. № 12. URL: <http://www.viche.info/journal/4777/>

11. 5 необхідних кроків для проведення реформи. URL: <http://decentralization.gov.ua/fivesteps/item?id=3>

12. Макаров Г.В., Держалюк О.М., Каплан Ю.Б. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні. К., 2011. 54 с.

В статті охарактеризовано сучасне становище розмежування повноважень між окремими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в Україні. Обговорено та проаналізовано теоретико-правові підходи до позиціонування недоліків та проблем в процесі розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Обґрунтовано авторське бачення даної проблематики.

Ключевые слова: полномочия, компетенция, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, разграничение.

The article describes the current state of the division of powers between individual executive authorities and local governments in Ukraine. The theoretical and legal approaches to the positioning of shortcomings and problems in the process of delineation of powers between executive bodies and local self-government bodies are generalized and analyzed. The author's vision of this problem is substantiated.

Key words: powers, competence, bodies of executive power, local self-government bodies, differentiation.