

*С. В. МАЙСТРО,*

д. держ. упр., доц.,

професор кафедри економічної політики ХарРІ НАДУ,

м. Харків

## **РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Розглянуто особливості забезпечення розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Підкреслено, що існує невизначеність компетенції органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. Запропоновано напрямки вдосконалення механізму взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** розмежування повноважень, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

Необхідною умовою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави є забезпечення балансу загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів і територіальних громад. Конституція України закріпила дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої влади, та місцеве самоврядування, як публічну владу територіальних громад. Конституція України гарантує місцеве самоврядування і тим самим не допускає можливості його підміни місцевими державними адміністраціями. Демократизація всіх сфер суспільного життя та побудова громадянського суспільства в Україні неможливі без проведення децентралізації і деконцентрації державних функцій і повноважень та втілення в життя принципів реального місцевого самоврядування. Отже, питання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, необхідність утворення такої моделі управління, яка об'єднає широкий місцевий демократизм зі стабільною, відповідальною і сильною політикою держави на місцях, набувають особливої гостроти.

Дослідженням у цій сфері присвячено значну кількість наукових робіт таких вчених, як Б. Андресюк, М. Корнієнко, В. Кравченко, М. Пітцик, О. Сушинський та ін., які визначають особливості забезпечення розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого

самоврядування і підкреслюють, що існує невизначеність компетенції органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади [1; 5–7].

Однак чимало питань стосовно невизначеності компетенції органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, відсутності необхідних фінансових ресурсів для розв'язання органами місцевого самоврядування нагальних проблем, вимагають вирішення.

*Метою* даного дослідження є обґрунтування напрямків вдосконалення розмежування повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Відповідно до Конституції України носієм суверенітету та єдиним джерелом влади є народ, який здійснює її безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [4, ст. 5].

У такий спосіб Основний Закон закріпив існування двох відносно відокремлених систем органів публічної влади: органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які покликані здійснювати відповідні управлінські функції в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України. Кожна із названих систем має свої особливості, які, власне, і надають можливість відокремити одну від іншої.

Вони різняться між собою за порядком утворення, за складом і структурою, за цілями і завданнями, за формами і методами діяльності, за характером і видами правових актів, які видаються органами, що входять до складу відповідної системи. Однак це не означає, що між системою органів державної влади та органами місцевого самоврядування існує непереборна межа. Їх об'єднує, насамперед, те, що вони є органами єдиної публічної влади, джерелом якої є народ.

Українське законодавство, закріплюючи відносну самостійність місцевого самоврядування, водночас допускає певне підпорядкування виконавчих органів місцевого самоврядування відповідним органам виконавчої влади, включаючи можливість здійснення з їхнього боку контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Сказане впливає із ч. 4 ст. 143

Конституції України, згідно з якою органи місцевого самоврядування з питань здійснення повноважень ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні їм [2].

Організація апарату державного управління та апарату місцевого самоврядування яскраво ілюструє наявність певного змістовного зв'язку між ними. Основою такого зв'язку є, по-перше, єдність влади, яку здійснюють органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, що впливає із ст. 5 Конституції України; по-друге, єдність функцій і завдань, які покликані здійснювати органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування; по-третє, єдність в основному принципів, на яких будується апарат державного управління і виконавчий апарат місцевого самоврядування. Це зумовлено тим, що органи місцевого самоврядування, функціонуючи на принципах децентралізації державного управління (правової, організаційної, фінансової автономії), беруть участь у реалізації в межах Конституції і законів України основних функцій і завдань держави.

Саме тому одним із ключових напрямів удосконалення їх взаємодії є розмежування компетенції між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Закріплення за органом відповідної компетенції означає заборону не тільки виходити за її межі, але й для інших органів втручатися у цю сферу. Це правило актуальне не лише стосовно органів місцевого самоврядування, а й органів виконавчої влади. Не можна визнати виправданою практику, коли компетенція є однаковою як для органів виконавчої влади, так і для органів місцевого самоврядування сіл, селищ та міст, які відрізняються за чисельністю населення, за економічним та іншими факторами, через що значна кількість їх повноважень залишається незатребуваною.

Говорячи про розподіл повноважень суб'єктів місцевого самоврядування, слід відмітити, що набір функцій, які реалізуються місцевим самоврядуванням, та їх зміст, залежить від кількох обставин. По-перше, в значній мірі вони визначаються територіальним рівнем місцевого самоврядування. По-друге,

певний відбиток на функції, що реалізуються місцевим самоврядуванням, накладає стан економіки: не маючи джерел формування місцевих бюджетів, місцеві органи не в змозі реалізувати в повній мірі свої функції. По-третє, на функції, що реалізуються територіальними громадами, значно впливає сама система державного управління. По суті в Україні зараз відбувається відокремлення місцевого управління від державного, що гостро ставить проблему перерозподілу і розмежування функцій і, відповідно, повноважень.

На даний час повноваження між місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування належним чином не розподілено, мають місце їх невиправдана централізація, дублювання, безпідставне делегування. Всі ці фактори ускладнюють систему управління, ведуть до конфліктів між представниками цих державних органів, призводять до створення дублюючих управлінських структур, надмірних фінансових витрат і як кінцевий результат – зменшення ефективності вирішення місцевих справ.

Становлення і подальший розвиток України як правової, демократичної, соціальної держави потребує реформування всього державного механізму з метою підвищення ефективності його функціонування. Реформування передбачає необхідність як структурних перетворень, так і нових підходів до розмежування функцій між органами державної влади та місцевого самоврядування.

Забезпечення їх оптимальної взаємодії – один з пріоритетних напрямів організації публічної влади на місцях, оскільки від нього залежить вирішення проблем локального, місцевого характеру. Для ефективного здійснення цієї функції необхідна взаємна підтримка цих органів, погодженість і єдина спрямованість їхніх дій. Тільки в цих умовах можливо демократичне, централізоване управління територією.

Питання розмежування їх функцій і повноважень гостро диктувалися протягом усього періоду становлення систем місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Особливо актуально поставало питання про двовладдя на місцях, про авторитаризм місцевих державних

адміністрацій, про скасування місцевого самоврядування тощо. Насправді ж, справа полягала в тому, що старі звичайні механізми розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях не працювали, а нові – часто сприймалися вороже. Вийшовши з командно-адміністративної системи, вони не могли відразу освоїти культуру державного й місцевого самоуправління, властиву демократичній, соціальній та правовій державі. Потрібен час, а головне – створення передумов для утвердження в органах влади на місцях саме демократичної правової культури.

Фактично, розмежування функцій і повноважень двох гілок місцевої влади, має на меті забезпечити умови для роздільного їх функціонування. Але наявність широкої суміжної компетенції робить це малоефективним. На сьогодні у взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування просліджуються певні протиріччя.

По-перше, аналізуючи законодавчу базу, виявляється, що повноваження місцевих державних адміністрацій повністю дублюються органами місцевого самоврядування. Недостатньо використаний при розробці законів про місцеві державні адміністрації та місцеве самоврядування досвід зарубіжних країн щодо чіткого розмежування об'єктів управління. Таким чином, мова йде про так звані протиріччя в сфері компетенції.

По-друге, слід сказати про принцип розподілу влад, коли органи місцевого самоврядування, не будучи органами виконавчої влади, мають права і виконують функції виконавчої влади.

По-третє, місцеві державні адміністрації підконтрольні і підзвітні радам відповідного рівня, ради контролюють реалізацію комплексних програм, виконання бюджету тощо. Крім того, вони заслуховують звіти голови місцевої державної адміністрації, його заступників, керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів державної адміністрації. В той же час міський, селищний, сільський голова підзвітні лише територіальній громаді, а рада підконтрольна лише на стільки, на скільки депутати підзвітні своїм виборцям на округах.

По-четверте, існують протиріччя в сфері делегування повноважень. Згідно законодавства [3] держава делегує частину своїх функцій органам місцевого самоврядування. В наслідок цього ради вирішують питання не лише місцевого характеру, але і питання державної політики, оскільки в законі не вказується конкретні особливості поняття “питання місцевого значення”, що дає змогу трактувати його в залежності від ситуації. Районні та обласні ради делегують місцевим державним адміністраціям низку повноважень. За умови відсутності у районної та обласної ради виконавчого органу це призводить до перетворення місцевих державних адміністрацій у виконкоми рад.

По-п’яте, за законодавством, сільський, селищний голова обирається членами територіальної громади. Голова обласної та районної ради обирається на сесії з числа депутатів. Голова місцевої державної адміністрації призначається Президентом України за поданням Кабміну України, однак Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” закріпив за радою право внесення кандидатури на посаду голови місцевої державної адміністрації а також право висловлювати йому недовіру. У разі виявлення недовіри Президент України звільняє голову місцевої державної адміністрації з посади. Отже, голова місцевої державної адміністрації перебуває у жорсткій залежності від ради, і повинен в своїй діяльності опікуватися перш за все потребами ради, а не держави.

Таким чином, на даний час повноваження між місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування належним чином не розподілено, мають місце їх невиправдана централізація, дублювання, безпідставне делегування. Всі ці фактори ускладнюють систему управління, ведуть до конфліктів між представниками цих державних органів, призводять до створення дублюючих управлінських структур, надмірних фінансових витрат і як кінцевий результат – зменшення ефективності вирішення місцевих справ.

З огляду на це можна говорити, що для ефективної реконструкції співвідношення державного управління і місцевого самоврядування необхідно:

1. Чітке наукове обґрунтоване визначення розподілу функцій та повноважень між органами державної влади та органами місцевого

самоврядування. До сфери компетенції обласних державних адміністрацій слід віднести питання контролю за дотриманням законодавства, організацію заходів загальнодержавного спрямування. За органами місцевого самоврядування слід закріпити функції надання громадських послуг, задоволення культурних, освітніх та інших потреб населення.

2. Удосконалення контролю за реалізацією делегованих повноважень. Необхідно закріпити процесуальні норми щодо здійснення контролю за виконанням делегованих повноважень та відповідальності за їх порушення. Голови місцевих державних адміністрацій мають бути наділені повноваженнями щодо зупинення незаконних актів органів місцевого самоврядування, які прийняті з питань виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади.

3. Розширення практики укладання договорів та угод про спільну діяльність у різних сферах життя між органами влади на місцях, які можуть конкретизувати відповідно до закону їхні взаємні права та обов'язки.

4. Законодавче визначення та закріплення повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст. За громадами слід закріпити визначення пріоритетів їх розвитку, затвердження найвагоміших правових актів. Необхідно значно розширити повноваження рад базового рівня та місцевих голів, які обираються на основі загального, рівного, прямого виборчого права у населених пунктах. Важливим напрямом розвитку функцій місцевого самоврядування є прийняття галузевих нормативно-правових актів у галузі житлово-комунального господарства, будівництва тощо.

5. Зміцнення правових гарантій місцевого самоврядування, вдосконалення механізмів захисту прав та інтересів територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

6. Зміцнення матеріальної і фінансової бази місцевого самоврядування.

Зараз дуже гостро постає проблема, пов'язана з тим, що переважна більшість територіальних громад не має необхідної матеріально-фінансової основи, яка б могла забезпечити належний рівень соціальних послуг, що

надаються в системі місцевого самоврядування. До того ж чинне законодавство України не містить положень, які б передбачали ефективні шляхи та засоби формування самодостатніх територіальних громад. Для формування подібних громад доцільно було б централізовано визначати територію громади з урахуванням того, щоб вона не була надто великою, але достатньою, з точки зору можливості формування комунальної власності, місцевого бюджету та виборних органів місцевого самоврядування, щоб на її території перебували об'єкти соціальної та комунальної інфраструктури, необхідні для виконання завдань місцевого самоврядування по наданню соціальних послуг населенню. При цьому на місцях має залишатися не менше половини коштів, що надходять до бюджету з відповідної території.

Ефективність місцевого самоврядування залежить від факторів: рівня співробітництва державних органів з місцевим самоврядуванням; розробленості організаційно-правової, законодавчої бази; інституалізації, впровадження місцевого самоврядування в соціальне життя; мотивованого включення населення в процес самоврядування, самоорганізації свого життя; використання державно-адміністративного ресурсу; створення відповідної матеріально-фінансової основи; зацікавленості державних структур у розвитку місцевого самоврядування.

Вирішення вище зазначених питань забезпечить належне співіснування двох систем управління – місцевих державних адміністрацій як низової ланки системи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Таким чином, сучасний стан державотворення в Україні вимагає якісного перетворення системи владних відносин як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. Ще законодавчо не визначені і не розмежовані функції та сфери відання органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування різних рівнів. Законодавчо неврегульованою залишається сфера делегованих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Система влади на цей час здається громіздкою й неефективною, що є однією з основних причин суттєвої диспропорції соціально-економічного розвитку

регіонів України. Недосконалість чинного законодавства з цих питань породжує численні конфлікти між різними рівнями влади як по горизонталі, так і по вертикалі, вносить додаткову напругу у відносини між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і вимагає невідкладного рішення, що буде предметом подальших досліджень.

#### Список використаних джерел

1. *Андресюк Б. П.* Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи / Б. П. Андресюк. – К. : Стилос, 2001. – 223 с.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. – К., 1994. – Випуск 1–2. – С. 7–77.
3. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”. – К. : Парлам. вид-во, 1997. – 104 с.
4. Конституція України : прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1997 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
5. *Корнієнко М. І.* Місцеве самоврядування в Україні / М. І. Корнієнко // Конституційне право України ; за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Наук. думка, 1999. – 690 с.
6. *Кравченко В.* Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Арарат-Центр, 2001. – 176 с.
7. *Сушинський О. І.* Місцеві державні адміністрації: статус у контексті публічної влади / О. І. Сушинський. – Л. : Вид-во ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 52 с.

#### ***Maystro S. V. Differentiations of plenary powers between the organs of executive power and organs of local self-government.***

In the article the features of providing of distributing of plenary powers between the organs of executive power and organs of local self-government are analysed. It is underlined, that there is the vagueness of jurisdiction of organs of local self-government and organs of executive power. Directions of perfection of mechanism of co-operation of public authorities and local self-government are offered.

**Key words:** differentiations of plenary powers, public authorities, organs of local self-government.

#### ***Майстро С. В. Распределение полномочий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.***

Рассмотрены особенности обеспечения распределения полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления. Подчеркивается, что существует неопределенность компетенции органов местного самоуправления и органов исполнительной власти. Предложены направления совершенствования механизма взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

**Ключевые слова:** разграничения полномочий, органы государственной власти, органы местного самоуправления.