

## УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ РОЗПОДІЛУ КОМПЕТЕНЦІЙ І ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЦЕНТРАЛЬНА ПРОБЛЕМА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

### IMPROVEMENT OF DISTRIBUTION COMPETENCE AND POWERS OF STATE EXECUTIVE AUTHORITIES AND LOCAL SELF-GOVERNMENT AS THE CENTRAL PROBLEM OF TERRITORIAL ORGANIZATION POWER IN UKRAINE

Георгієвський Ю.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент, заступник голови  
Харківської обласної державної адміністрації*

Стаття присвячена висвітленню питань щодо взаємодії між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування в Україні. Проаналізовано підходи різних вчених щодо систем розподілу повноважень. Автор акцентує на визначенні оптимальної для України в сучасних умовах конституційної моделі розподілу сфер компетенції та повноважень між представництвом державної влади в особі місцевих органів виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, формує пропозиції з вдосконаленням конституційного законодавства в цій сфері.

**Ключові слова:** органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, розподіл компетенції та повноважень, конституційна реформа, децентралізація.

Статья посвящена анализу вопросов взаимодействия между государственными администрациями и органами местного самоуправления в Украине. Проанализированы подходы различных ученых относительно систем распределения полномочий. Автор акцентирует на определении оптимальной для Украины в современных условиях конституционной модели распределения сфер компетенции и полномочий между представительством государственной власти в лице местных органов исполнительной власти и органами местного самоуправления, формирует предложения по совершенствованию конституционного законодательства в этой сфере.

**Ключевые слова:** органы государственной власти, органы местного самоуправления, распределение компетенции и полномочий, конституционная реформа, децентрализация.

The article is dedicated to covering the issues of interaction between the state administration and local self-government in Ukraine. The approaches of the various scholars regarding the division of powers. The author focuses on determining optimal for Ukraine under current conditions the constitutional model of division of competences and powers between the representative of the government in the face of local executive authorities and local self-government, creates proposals for its improvement constitutional law in this area.

**Key words:** executive authorities, local self-government of jurisdiction and powers, constitutional reform and decentralization.

**Постановка проблеми.** Взаємодія державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування є центральною та найгострішою проблемою територіальної організації влади в Україні.

Необхідність удосконалення системи розподілу компетенцій й повноважень між цих двома інститутами зумовлена низкою чинників: низкою ефективністю державного управління, європейською інтеграцією України та потребою фахового, наукового підходу до забезпечення ефективності всієї публічної адміністрації. Європейська інтеграція України вимагає від держави закріплення системи розподілу сфер компетенцій та повноважень різних рівнів адміністративно-територіального поділу відповідно до нормативно-правової бази Європейського Союзу та Ради Європи.

**Аналіз останніх досліджень.** Побудові органів державного управління та місцевого самоврядування в зарубіжних країнах приділили увагу Н. Гнидюк, Я. Гонцяж, В. Гуменюк [1], В. Євдокимов [2], М. Ісаєв [3], Л. Ларіна, А. Прудников [4], Р. Туровський [5], В. Чехаріна [6].

Слід також зазначити, що у вітчизняній юридичній науці чітко не визначено критерії розмежуван-

ня компетенцій та повноважень органів державного управління та місцевого самоврядування. Тому **метою та завданням статті** є подальша розробка та визначення оптимальної для України в сучасних умовах конституційної моделі розподілу сфер компетенцій та повноважень між представництвом державної влади в особі місцевих органів виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, її аналіз на основі норм українського законодавства та формування пропозицій з його вдосконалення.

**Виклад основного матеріалу.** Конституція України закріплює основні засади організації місцевого самоврядування, його роль у системі народовладдя, спосіб його законодавчого регулювання. Проте останні події в Україні переконують, що без проведення конституційної реформи місцевого самоврядування та передачі його вповноваженим органам не може бути втілений принцип здійснення влади народом на місцях.

Метод системного аналізу дозволяє визначити Україну як складну систему, що має функціональну структуру, кожен рівень якої вирішує не лише загальні, а й особливі завдання, діючи у відносно автономному режимі. Автономія передбачає децентралізацію

функцій цієї системи, однак вибір форми, способу, заходи децентралізації визначаються багатьма соціальними факторами. Децентралізація проводиться в різноманітних організаційно-правових формах залежно від інтересів тих чи інших соціальних груп з урахуванням рівня політичного, економічного, культурного розвитку, національних особливостей, історичних традицій і інших об'єктивних і суб'єктивних факторів. Розрізняють функціональну й територіальну децентралізацію. Функціональна децентралізація здійснюється у зв'язку з перерозподілом функцій між структурними одиницями апарату управління одного рівня. Територіальна децентралізація передбачає, що державні органи вищого рівня передають частину своїх функцій органам управління нижчого рівня (регіонального чи місцевого). Найбільш послідовною й розвинутою формою територіальної децентралізації сучасної держави є місцеве самоврядування. Саме ця форма децентралізації закріплена Конституцією України. У сучасних міжнародних документах визнається, що включення демократичних засад у процес управління слід розглядати як основний принцип прийняття рішень на місцевому рівні.

Слід відзначити Проект рекомендацій про децентралізацію та посилення ролі місцевої влади, підготовлений групою експертів, яка була організована відповідно до Резолюції 19/12 Керуючою Радою ООН з підтримки та розвитку поселень, і який після обговорення на сесії Світового Форуму з проблематики розвитку міст, проведеного в червні 2006 року у Ванкувері, був виданий Секретаріатом ООН під назвою Ванкуверський проект [7]. Цей документ не є міжнародним договором, але підтримує пріоритетні напрями демократичного розвитку місцевої влади. У проекті зазначається, що місцеві органи влади повинні враховувати, що суспільство складається із різноманітних складових, і завжди потрібно перевіряти, чи всі вони залучені в прогресивний розвиток своїх округів чи районів. Органи місцевої влади повинні встановлювати та розвивати співробітництво з усіма представниками громадянського суспільства, особливо з недержавними організаціями та організаціями, створеними членами територіальної громади.

Проект визначає, що у зв'язку з посиленням громадянського залучення в процес управління місцеві органи влади повинні запроваджувати нові форми та способи участі в ньому громадян (наприклад, використання громадських рад місцевих територіальних одиниць, інтернет-технологій у процесі реалізації демократії, участь громадян у формуванні місцевих бюджетів, громадянські ініціативи в проведенні референдуму) настільки, наскільки вони можуть бути застосовані в конкретних умовах.

Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України підготовлено пропозиції щодо змін до Основного Закону України. Пропозиції підготовлені щодо реалізації реформи місцевого самоврядування, концепцію якої було схвалено урядом 1 квітня 2014 р.

Пропозиції щодо змін до Основного Закону, підготовлені Міністерством регіонального

розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства на основі: а) положень Європейської Хартії місцевого самоврядування; б) пропозицій вітчизняних експертів (напрацювання Конституційної асамблеї, Конституційної комісії парламенту, груп експертів в області конституційного права і місцевого самоврядування); в) з врахуванням позиції польських експертів, які мають успішний досвід впровадження реформи місцевого самоврядування [8].

Одним із завдань конституційної реформи, відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [9], є досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Доступність та належна якість публічних послуг, як зазначається в концепції, забезпечується шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації.

Слід відзначити, що децентралізація влади неділима від ідеї її єдності. І в цьому Конституція України відповідає західній доктрині децентралізації. Децентралізовані суб'єкти влади, у тому числі органи місцевого самоврядування, здійснюють управління. Децентралізація передбачає передачу низки державних повноважень місцевим органам, які не зв'язані відносинами субординації з державними структурами. Але при цьому передача повинна окреслюватися межами, за якими вони означали б незалежність.

Відповідно до Конституції України органи місцевого самоврядування не є органами державної влади, що передбачає автономність місцевого самоврядування від органів державної влади в структурно-організаційному змісті. Проте будучи виведеними Конституцією України із системи органів державної влади в структурно-організаційному плані, органи місцевого самоврядування залишаються в змістовно-функціональному значенні в системі державно-владних відносин. Організаційно відокремлені від державної влади органи місцевого самоврядування пов'язані з нею в різноманітних сферах діяльності. Саме створення та функції органів місцевого самоврядування визначаються актами органів державної влади. Вони діють відповідно до єдиної державної політики – економічної, соціальної та інших, можуть наділятися відповідними державними повноваженнями, брати участь у реалізації державних програм.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачає, що органам місцевого самоврядування базового рівня надаються повноваження відповідно до їхнього кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня є забезпечення місцевого економічного розвитку; розвитку місцевої інфраструктури, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення; планування розвитку території громади; вирішення питань за-

будови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель); благоустрою території; надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, теплопостачання й водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності); організації пасажирських перевезень на території громади; утримання вулиць і доріг у населених пунктах; громадської безпеки; гасіння пожеж; управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти; надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб; розвитку культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків); надання соціальної допомоги через територіальні центри; надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг.

Повноваження передаються державою органам місцевого самоврядування, що діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо й доцільно їх здійснювати з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні.

Для оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою необхідно забезпечити таке: удосконалення системи залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією; визначення достатньої податкової бази, що дасть змогу забезпечити виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень з урахуванням об'єктивних критеріїв фінансування державою делегованих повноважень; утворення на кожному адміністративно-територіальному рівні представницьких органів місцевого самоврядування з власними виконавчими органами; ефективний державний контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування вимог Конституції та законів України [10].

Відповідно до ст. 140 Конституції України «місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України» [11], однак самостійність не є абсолютною. Згаданий вище Ванкуверський проект містить рекомендації щодо контролю за роботою органів місцевого самоврядування з боку органів державної влади, які застосовуються відповідно до

встановлених процедур і тільки в тих випадках, які визначені в конституції або законі. Нагляд повинен зводитися до перевірки правомірності вже вчинених дій місцевих органів влади та враховувати принцип автономності цих органів.

Ванкуверський проект допускає встановлення в законі умов для відсторонення (припинення повноважень) органів місцевої влади. При цьому принципове значення має визначення ним правила, згідно з яким, якщо з'являється можливість розпуску місцевих органів влади або необхідність відсторонення органів місцевої виконавчої влади, цей процес повинен відбуватися згідно із законом.

Відповідно до Проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [12], ст. 117 Конституції України пропонується викласти у такій редакції: «Голови державних представництв на відповідній території: 1) здійснюють нагляд за відповідністю актів органів місцевого самоврядування Конституції та законам України; 2) координують та спрямовують роботу державних інспекцій на місцевому рівні; 3) координують роботу територіальних органів центральних органів виконавчої влади; 4) координують діяльність усіх територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного та воєнного стану; 5) здійснюють інші повноваження, визначені Конституцією та законами України».

На нашу думку, відповідальність за втручання в справи місцевого самоврядування повинні нести центральні та регіональні органи влади, але оцінка правильності такого втручання, можливість перегляду прийнятого рішення повинна здійснюватися незалежними інститутами, такими як суд. Це одна з гарантій самостійності місцевого самоврядування, дотримання або недотримання якої показує, наскільки є реальним місцеве самоврядування в державі як особлива децентралізована форма демократичної влади.

**Висновки.** Виходячи з вищевикладеного, на нашу думку, п. 1 ст. 117 проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» слід вилучити. На цьому етапі державного будівництва в Україні важливо створити таку систему управління в цілому, яка була б максимально ефективною у відповідних умовах, щоб кожний рівень публічної влади носив і політичну, і адміністративну відповідальність за результати роботи, спрямованої на розвиток територій, забезпечення належного благополуччя членів територіальної громади.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Гонцяж Я. Самоврядування та територіальна організація влади в Польщі / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк, О. Куленкова, В. Гуменюк. – К. : Міленіум ; Вид-во УАДУ, 2001. – 183 с.
2. Евдокимов В. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / В. Евдокимов, Я. Старцев. – М. : Спарк, 2001. – 251 с.
3. Исаев М. Политическая система стран Скандинавии и Финляндии / М. Исаев, А. Чеканский, В. Шишкин. – М. : РОССПЭН, 2000. – 279 с.
4. Прудников А. Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах / [А. Прудников, Л. Ларина, М. Аксютин и др.]; под ред. А. Прудникова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2008. – 271 с.
5. Туровский Р. Центр и регионы: проблемы политических отношений / Р. Туровский. – М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. – 400 с.

6. Чехарина В. Основы конституционного строя Республики Польша / В. Чехарина. – М. : Наука, 2004. – 133 с.

7. Ванкуверський проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.cities-localgovernments.org/gold/gold\\_report.asp](http://www.cities-localgovernments.org/gold/gold_report.asp).

8. Роз'яснення щодо змін до Конституції України на реалізацію Реформи місцевого самоврядування та курсу Уряду на децентралізацію влад в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/koncepciya-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-333230/rozyasnennya-schodo-zmin-do-konstituciyi-ukrayini-na-realizaciyu-reformi-miscevogo-samovryaduvannya-ta-kursu-uryadu-na-decentral-449374/>.

9. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/koncepciya-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-333230/rozporyadzhennya-kabinetu-ministriv-ukrayini-vid-01-04-2014-r--n-333-r-pro-shvalennya-koncepciyi-reformuvannya-miscevogo-samovry-669451/>.

10. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/koncepciya-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-333230/rozporyadzhennya-kabinetu-ministriv-ukrayini-vid-01-04-2014-r--n-333-r-pro-shvalennya-koncepciyi-reformuvannya-miscevogo-samovry-669451/>.

11. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

12. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/koncepciya-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-333230/porivnyalna-tablicya-do-proektu-zakonu-ukrayini-pro-vnesennya-zmin-do-konstituciyi-ukrayini-schodo-decentralizaciyi-vladi-619673/>.