

УДК 342(477)

**К. В. Шабатько**

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

*Розглянуто актуальні питання щодо удосконалення процесу державного будівництва та місцевого самоврядування в Україні. Розкрито особливості розмежування повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Надано рекомендації з чіткого розподілу повноважень між владними органами.*

Процес державного будівництва та місцевого самоврядування в Україні потребує сьогодні ретельного аналізу. Недоліки державного управління, системи місцевого самоврядування суттєво знижують ефективність їх функціонування.

Узагальнення теоретичних основ розвитку й реалізації державно-управлінських відносин територіальних органів державної влади, результати вивчення підходів до упорядкування їх організаційної побудови та взаємозв'язків, що складаються між владними інституціями різних рівнів, дослідження практики розподілу функцій між ними підтверджують надзвичайну складність проблем, які виникають у процесі вдосконалення системи державного управління. Зміна відносин між носіями влади і суспільством, формування нових принципів управління, орієнтація діяльності державних установ на задоволення послуг населення спонукає до вивчення реальної здатності органів влади задовольняти потреби й інтереси суспільства, створювати умови для його розвитку.

Системно-структурна організація місцевих органів влади сьогодні істотно відстає від потреб правової політики й реалій сучасного суспільного розвитку. Відсутність системних розробок у галузі державного управління та місцевого самоврядування породжує необхідність здійснювати дослідження в цій царині. Зокрема, проблематика співвідношення державного управління з місцевим самоврядуванням в різних аспектах висвітлювалася в роботах таких вітчизняних учених, як В. Авер'янов, М. Баймуратов, О. Батанов, В. Борденюк, І. Грицяк, Н. Дороніна, В. Кампо, В. Кравченко, В. Мамонова, Н. Нижник, О. Петришин, М. Пухтинський, О. Скакун, О. Фрицький, Ю. Шемчушенко, та інші.

З огляду на сучасний стан досліджень питань, що стосуються удосконалення процесу державного будівництва та місцевого самоврядування, є всі підстави стверджувати, що протиріччя між компетенцією і повноваженнями місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які внаслідок неузгодженості законів, що регулюють їх діяльність, неможливо розділити, що призводить до виникнення конфліктів між

органами управління, не усунено. Саме тому нагальною потребою сьогодення є обґрунтування конкретних положень та розробка практичних рекомендацій, за допомогою яких можна було б вирішити надзвичайно гострі проблеми, пов'язані з відсутністю чіткого розподілу повноважень між різними рівнями місцевих органів влади.

Метою цієї роботи є теоретичний аналіз сучасного стану та розробка практичних рекомендацій щодо розмежування повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Єдиною серед учених та практиків в галузі управління є думка щодо необхідності чіткого розмежування компетенції органів влади на рівні району і області. Але підходи щодо способів цього поділу різні.

В останні роки в Україні проводилась політика щодо необхідності перетворення існуючих структур управління з наданням значної самостійності регіональним органам влади з боку міністерств і відомств та чіткого закріплення сфер компетенції цих органів. З іншого боку, території розглядалися як системи нової ступені узагальнення виробництва, де значну роль грав галузевий фактор управління [1].

Розглядаючи питання зміни компетенції владних органів на територіальному рівні, необхідно враховувати особливості поділу повноважень, комплексність загальних функцій управління, територіально-адміністративні обмеження, відсутність застосування комплексу принципів поділу сфер впливу органів виконавчої влади і місцевого самоврядування щодо розвитку території. Компетенція є законодавчо встановленим обсягом дій, за допомогою якого можна чітко встановити належність конкретної справи до сфери володарювання певного органу та конкретну роль останнього у вирішенні цієї справи. Елементами компетенції є юридичні явища, які дають можливість робити цілком певний висновок про належність, правомочність владного органу у конкретних публічних правовідносинах [2]. Реформування організації влади на рівні району і області вимагає перш за все визначення меж компетенції як місцевої державної адміністрації в цілому, так і окремих її підрозділів (відділів). Повноваження державного органу є фактично його обов'язками, оскільки він не може не реалізувати свої повноваження, водночас виступаючи як об'єкт стосовно владного суб'єкта. Реалізуючи ці повноваження, орган влади здійснює управлінські функції. Функції виконавчого органу влади щодо розвитку території можна розділити на функції зі створення найбільш сприятливих умов життєдіяльності населення та із забезпечення виконання повноважень з належного функціонування господарського комплексу. Підрозділи місцевих державних адміністрацій виконують ці та інші функції [3].

Головними недоліками функціонування структурних складових органу виконавчої влади є різна інтенсивність їх роботи через нерівномірний і неструктурований поділ управлінських функцій та

дублювання певних видів робіт. При цьому управлінські функції можна розділити на три основні групи: адміністративного забезпечення функціонування самого органу влади; група, де місцева державна адміністрація здійснює регулюючі функції, і група функцій, які забезпечують розвиток соціальної сфери та життєзабезпечення. Функції, що відносяться до першої групи, розподілені між організаційним, загальним, юридичним відділами, підрозділами з кадрової роботи, архіву тощо. До другого виду відносяться функції, що забезпечують регулювання, промисловості, сільського господарства, енергопостачання, здійснення робіт, направлених на розвиток підприємницьких структур, сприяння розвитку торгівлі, транспорту, зв'язку. Сюди ж відносяться заходи щодо сприяння і розвитку інвестиційного клімату, впровадження інновацій, питання ресурсного забезпечення. Ці функції реалізують відділи промисловості, сільського господарства, транспорту і зв'язку, архітектури та містобудування, відділ природних ресурсів. Третій вид функцій виконавчого органу влади на територіальному рівні полягає в управлінні підприємствами та установами державної та комунальної власності, а також реалізації загальнодержавних та місцевих програм галузевого та територіального розвитку. До них відносяться управління закладами освіти, культури, охорони здоров'я, облік та забезпечення програм соціального захисту населення. Крім того, питання діяльності підприємств щодо надання комунальних послуг населенню полягає у виконанні місцевою державною адміністрацією делегованих функцій ради. Ці питання вирішуються відділами субсидій, соціального захисту населення, охорони здоров'я, освіти, культури, молодіжної політики і спорту, відділу зі звернень громадян, відділів житлово-комунального господарства та управління комунальною власністю.

Виходячи з цього переліку, деякі структурні підрозділи адміністрацій, що здійснюють функції різного виду, об'єднані в управління за іншим принципом. Так, наприклад, відділи торговельного забезпечення, розвитку підприємницької діяльності, управління комунальною власністю поряд з відділом економіки належать до управління економіки. Таким чином, структурні підрозділи першого поділу виконують функції управління та координації в розвитку території.

Представницькі органи влади покликані найперше забезпечувати функції щодо розвитку територій та життєдіяльності населення. Державні органи влади виконують перш за все загальнодержавні функції і лише потім – делеговані повноваження. Це є основним протиріччям у діяльності органів влади, і воно вимагає реформування системи управління [4].

Об'єктивний хід розвитку трансформаційних процесів в управлінні показав, що за будь-яких умов необхідне дотримання принципу підпорядкованості у розвитку території інтересам розвитку суспільства. Управлінська система для забезпечення ефективності

роботи повинна поєднувати у собі елементи централізму і децентралізму. Проявом децентралізації влади стало створення органів місцевого самоврядування, представницьких органів, першочерговим завданням яких є забезпечення збалансованого розвитку відповідних територій та надання первинних управлінських послуг населенню. Забезпеченню балансу між пріоритетністю завдань різних органів влади на територіальному рівні заважає те, що місцеві органи виконавчої влади виконують делеговані їм радами оновлення, які не є, на перший погляд, пріоритетними для державних органів. Більш вагомим у діяльності органів влади є питання розмежування повноважень між владними органами [5].

Головною відмінністю в організації територіальної влади держав з розвиненою демократією і України є те, що органи державної виконавчої влади в нашій країні одночасно з функціями держави здійснюють функції виконавчого органу місцевого самоврядування. Світова практика вказує на недопустимість такої норми. Більш логічним було б розділити повноваження співсуб'єктів управління територіями залежно від видів функцій: функції управління розвитком території і забезпечення її життєдіяльності повинні належати виконавчому органу самоврядування. Орган державної влади здійснював би регулюючі функції щодо розвитку території, виходячи із загальнодержавної політики розвитку регіонів. Цей поділ можна здійснити, використовуючи комплекс різних принципів. Можна здійснити розподіл, взявши за основу один ключовий принцип, і перевірити його дієвість в узгодженні з іншими принципами та порівняти з іншими підходами щодо розподілу.

Розподіл повноважень доцільно було б здійснити, взявши за первинну основу принцип власності. Крім усього іншого, він задовольняє положення основних законодавчих актів щодо здійснення самоврядування в Україні та положення Європейської хартії місцевого самоврядування.

Схематично такий розподіл повноважень в окремих сферах можна показати за допомогою таблиці 1.

Таблиця 1

**Розподіл повноважень за принципом власності  
на територіальному рівні**

<b>Сфера владних повноважень</b>	<b>Компетенція та функції територіального органу самоврядування</b>	<b>Компетенція та функції органів державної влади</b>
Майно	Управління спільною власністю на договірних засадах	Нагляд за дотриманням законодавства
Бюджет	Складання і виконання бюджету. Акумуляція власних податків і зборів	Контроль за правильністю складання і дисципліною виконання бюджету. Збір податків

<b>Сфера владних повноважень</b>	<b>Компетенція та функції територіального органу самоврядування</b>	<b>Компетенція та функції органів державної влади</b>
Гуманітарна сфера	Утримання та розвиток загальноосвітніх навчальних закладів, закладів медицини, культури територіального рівня	Контроль за дотриманням державних норм, стандартів, програм

Одним з основних повноважень територіальних органів влади є складання та виконання бюджету. Відповідно до бюджетного законодавства ці питання вирішує орган державної виконавчої влади. Ради затверджують бюджети та звіти про їх виконання. Однак доцільніше було б за державними інституціями залишити лише контролюючі функції щодо цього питання. Дотримання податкового законодавства і збір державних податків теж слід віднести до їх відання. Збір місцевих податків необхідно виконувати спеціальним структурним підрозділом виконавчих органів рад. Тоді орган місцевого самоврядування мав би змогу складати бюджети таким чином, щоб вирішити первинні потреби в розвитку територій та задовольнити накази виборців у вирішенні питань життєдіяльності територій.

Питання управління власністю може вирішуватися двома шляхами. Перший – це суворе виконання принципу власності: кожен управляє тим, чим володіє, при цьому державний орган здійснює управління і координацію діяльності підприємств державної форми власності і нагляд за дотриманням законодавства щодо управління спільною власністю територіальних громад. Однак в цьому випадку можна скористатися досвідом зарубіжних країн, використавши принцип субсидіарності, для реалізації якого необхідно делегувати функцію управління державною власністю на тому чи іншому рівні відповідному органу місцевого самоврядування. При цьому за місцевою державною адміністрацією залишаються суто контролюючі функції.

Господарська діяльність у гуманітарній сфері повинна належати самоврядним виконавчим органам. Вони повинні забезпечувати належне функціонування закладів освіти, культури, охорони здоров'я в частині утримання приміщень цих закладів та функціонування необхідних комунікацій. За органами державної влади мусять залишатися підбір і акредитація кадрів, контроль за дотриманням загальнодержавних стандартів і програм у цій галузі. Функції соціального забезпечення незахищених верств населення при цьому можна делегувати органам самоврядування. Державні органи повинні здійснювати контроль за дотриманням єдиних вимог законодавства у цьому питанні.

Отже, виконувати рішення районної чи обласної ради повинен власний виконавчий орган ради. Державний орган влади повинен

здійснювати контроль за законністю використання власності. Частину функцій щодо надання послуг населенню можуть виконувати комунальні підприємства, створені радами. Подібний принцип розмежування повноважень передбачає певною мірою і Концепція адміністративної реформи в Україні [6]. За такого принципу розподілу повноважень працює не лише управлінське, а й загальнолюдське правило: за управління своєю власністю відповідальність несе власник. Розподілені таким чином повноваження не дадуть можливості втручання одних органів у роботу інших.

Проведений аналіз з переліком деяких сфер діяльності органів влади та їх повноважень показує складність його застосування. Це пов'язано з наступним:

- бюджетне законодавство не є досконалим у частині формування бюджетів та міжбюджетних відносин;
- не проведено остаточний облік і розподіл власності.

Кожен із названих пунктів є досить складним для термінового вирішення. Забезпечення його реалізації потребує внесення змін до значної кількості законодавчих актів, починаючи з Конституції.

Основою місцевого самоврядування є фінансові ресурси та комунальна власність. Сьогодні органи місцевого самоврядування не мають цього: у районних і обласних бюджетах відсутні джерела власних надходжень; комунальна власність на цьому рівні є спільною власністю територіальних громад. Тобто досить складно врегулювати суперечності в питаннях бюджету та управління майном, оскільки вони не мають стабільної законодавчої бази, спираючись на яку можна було б вирішувати протиріччя суб'єктивного характеру. Для врегулювання цих неузгодженостей необхідне внесення змін до значної частини статей законодавчих актів, починаючи з Конституції та прийняття нових, які б разом із внесеними змінами забезпечували збалансоване функціонування управлінських систем.

Реалізуючи положення про матеріальну і фінансову основу самоврядування, необхідно Конституцією передбачити в переліку джерел фінансування органів місцевого самоврядування другого і третього рівнів власні надходження. Без цього не лише орган місцевого самоврядування, а і розпорядник коштів, яким є місцева адміністрація, не може стратегічно планувати розвиток території. Крім того, слід наголосити на необхідності узгодження положень бюджетного законодавства з вимогами Європейської хартії про місцеве самоврядування щодо порядку формування місцевих бюджетів.

У гуманітарній сфері для подолання протиріччя в управлінні необхідно:

- розділити заклади освіти, культури, охорони здоров'я відповідно до їх статусу як власність громад різного рівня усупільнення;
- обмежити втручання держави в роботу названих закладів вимогами та контролем за дотриманням загальнодержавних норм та програм.

Основні протиріччя щодо управління територіями на рівні району і області, пов'язані з тим, що сфери компетенції виконавчих органів влади та органів місцевого самоврядування перекриваються, можна частково подолати. У межах діючого законодавства можна розробити ряд рекомендацій для пом'якшення названих протиріч. Це можна здійснити за допомогою розпорядчих актів відповідних органів влади.

Дієвим механізмом узгодження дій між територіальними органами влади може служити регламент роботи ради, в який, розглядаючи питання прийняття рішень та взаємодії ради і місцевої державної адміністрації, можна закласти такий механізм підготовки і узгодження проєктів рішень з питань, які вирішуються виключно на сесіях рад, але носять галузевий характер, який би давав можливість кваліфікованої допомоги комісіям ради з боку підрозділів адміністрацій. Таким чином можна уникнути тієї складності, що адміністрації готують проєкти рішень лише з питань, делегованих їм радами.

Якби органам місцевого самоврядування другого і третього рівнів було надано можливість створювати свої виконавчі органи, тоді б за органами державної влади залишились контролюючі і наглядові функції. Однак ця норма потребує зміни значної частини законодавства, тобто здійснення управлінської реформи, в основу якої був би покладений комплексний, системний підхід щодо забезпечення збалансованого управління регіонами.

Перспектива подальших розвідок пов'язана з аналізом функціонування центральних органів державної виконавчої влади.

**Список літератури:** 1. Проблеми формування місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування: документи і матеріали / [упор.: М. А. Сіара-Деккер, М. І. Баюк, Т. Є. Федорова]. – Хмельницький ; Київ ; Брюссель ; Берлін, 2000. – 293 с. 2. Самостійність місцевих рад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування : матеріали Міжнар. конф., 11–12 черв. 2002 р., Київ / [упор. В. Кравченко, М. Пухтинський]. – К. : Логос, 2002. – Ч. 2. – 263 с. 3. Дороніна Н. В. Особливості організації процесу прийняття управлінських рішень на місцевому рівні / Н. В. Дороніна // Актуальні проблеми державного управління. – 2003. – № 2. – С. 113–117. 4. Іщенко О. Актуальні питання розвитку місцевого самоврядування на сучасному етапі / О. Іщенко // Вісник НАДУ. – 2004. – № 3. – С. 333–339. 5. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : [монографія] / В. І. Борденюк. – К. : Парлам. вид-во, 2007. – 576 с. 6. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>. – Редакція від 28.05.2006.

*Надійшла до редколегії 30.08.2012*