

УДК 352.07

Н. Калинець

РОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Проаналізовано проблеми, пов’язані з недосконалим розподілом сфери компетенції між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Запропоновано ефективнішу модель розподілу компетенції між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями. Зазначено, що ця модель має передбачати: максимальне уникнення дублювання компетенції різних органів управління; формування виконавчих органів районних та обласних рад; вдосконалення інституту делегування повноважень.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, органи виконавчої влади, функції, повноваження, взаємодія, делегування повноважень, компетенція.

З метою здійснення успішних реформ, що запроваджуються в Україні, переходу до нової ефективнішої моделі організації всіх сфер суспільного, політичного, а також соціально-економічного життя в Україні, проведення процесів реформування місцевого самоврядування, децентралізації влади, якіснішого вирішення питань місцевого значення та забезпечення підвищення рівня життя громадян, значною мірою залежить від ефективної взаємодії між органами місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади. Серед причин, які на сучасному етапі можуть перешкоджати ефективно взаємодіяти представницькій та виконавчій гілкам влади, є: нечітке розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, неефективний механізм їх взаємодії, відсутність чіткого розподілу повноважень і відповідальності між органами місцевого самоврядування різного рівня, фінансова неспроможність базової ланки місцевого самоврядування, незабезпеченість інституційної пам’яті та наступництва місцевої влади під час зміни політичної влади [1].

Аналіз останніх досліджень та публікацій показав, що проблеми взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування аналізуються у працях відомих українських вчених і практиків, а саме: В. Бакуменка, В. Кампо, В. Карпенко, А. Крусян, П. Надолішнього, О. Сушинського та інших.

Актуальність проблеми, розглянутої у цій статті, зумовлена такими чинниками:

- надмірною централізацією системи державного управління;
- необхідністю адаптації вітчизняної законодавчої бази та управлінських практик до відповідних стандартів Ради Європи, членом якої є Україна.

Тип відносин між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, їхній статус визначений, насамперед, Конституцією України та чинним законодавством.

Конституцією передбачено існування двох систем влади на місцях: місцеві державні адміністрації (ст. 118 та ст. 119 Конституції України), які є місцевими виконавчими органами державної влади, і місцеве самоврядування (ст. 140 та ст. 143 Конституції України) як публічна влада територіальних громад [2]. Ці дві системи влади є різними за

свою юридичною сутністю, а також наділені різними функціями та повноваженнями. Основний закон – Конституція України – не допускає заміни місцевого самоврядування державними адміністраціями. Під час реалізації функцій і повноважень вищезгаданих систем місцевої влади виникають спірні питання стосовно меж їх функцій і повноважень.

Основні засади взаємодії та відносин органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади визначені в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 10; 25; 43, 44; 49; 71; 73, 74; 76; 79 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”), а також Законі України “Про місцеві державні адміністрації” (ст. 13; 16 – 29; 35; 44 Закону України “Про місцеві державні адміністрації”) [3, 4]. Ці закони розмежовують повноваження органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. Однак розмежування, описане зазначеними законами, не зовсім чітке. У двох законах 16 повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій дублюються повністю і 12-частково.

Повноваження органів місцевого самоврядування поділяються на власні, тобто повноваження органу або посадової особи, які не можуть бути передані іншим органам або посадовим особам. Власні повноваження пов’язані з вирішенням питань місцевого значення.

Делеговані повноваження – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних та обласних рад, тобто передані державою для реалізації програм загальнодержавного значення.

Субделегування повноважень – наділення відповідним договором органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування одним або кількома окремими повноваженнями, які були делеговані іншому органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування.

Такі принципи делегування повноважень:

- законності;
- поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів;
- субсидіарності;
- заборони субделегування повноважень;
- економічної доцільності;
- фінансового та матеріального забезпечення виконання делегованих повноважень;
- відповідальності, підконтрольності та підзвітності за виконання делегованих повноважень;
- відповідальності за створення умов, необхідних для виконання делегованих повноважень;
- добровільності виконання делегованих повноважень.

Перелік повноважень територіальної громади та утворюваних нею органів, обласних та районних рад загалом передбачають п. 1, 2 ст. 143 Конституції України. На підставі Основного Закону України подальший розподіл повноважень територіальної громади та її органів здійснюється Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, який поділяє ці права й обов’язки між суб’єктами їх здійснення: базового рівня-радами (ст. 25, 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”), їх виконавчими органами (ст. 27 – 41 Закону України “Про місцеве самоврядування в

Україні”), сільським, селищним, міським головою (ст. 42 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”), районними та обласними радами (ст. 43 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”) [5].

Наявні проблеми публічної адміністрації, на вирішення яких насамперед має бути спрямована адміністративно-територіальна реформа, створює нечіткий розподіл компетенції органів місцевого управління та місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального поділу, зокрема:

а) між районними та обласними радами;

б) між районними та обласними державними адміністраціями;

в) між місцевими радами у випадках входження адміністративно-територіальних одиниць одного рівня одна до одної (наприклад, міст та селищ до складу міських рад) зі збереженням відповідних органів місцевого самоврядування. Подібні недоліки адміністративно-територіального поділу найбільш характерні для Автономної Республіки Крим та Донецької області.

Виконання місцевими державними адміністраціями окремих функцій місцевого самоврядування, при тому, що ці інститути мають відмінну основу (державну та самоврядну), зумовлює виникнення таких негативних наслідків:

1. Фактичне пряме втручання державної виконавчої влади у справи територіальних громад всупереч деяким міжнародним нормативно-правовим актам. Так, у ст. 44 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” визначено, що на районному та обласному рівнях ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям повноваження щодо ініціатив із розробки бюджетів та програм місцевого розвитку районів, а також щодо місцевого управління практично в усіх можливих сферах [6]. Натомість обласні та районні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад, можуть лише затверджувати проекти бюджетів та програм, а їхній вплив на рішення місцевих державних адміністрацій є незначним. Натомість одними з головних принципів самоврядування, які визначені в Європейській хартії місцевого самоврядування, є виключність його повноважень, а також небажаність передання повноважень органів місцевого самоврядування органам влади [7].

2. Конфліктогенність бюджетного процесу на рівні областей та районів. У тому випадку, якщо місцева державна адміністрація та більшість депутатського корпусу відповідної обласної або районної ради мають відмінні погляди на структуру бюджетних витрат, бюджет області (району) на наступний рік може бути ухвалений із значним порушенням встановлених термінів.

3. Протистояння між обласними (районними) радами та обласними (районними) державними адміністраціями з приводу делегованих повноважень. Зокрема, рішення про повернення делегованих повноважень від обласних державних адміністрацій ухвалювали деякі ради. При цьому створення виконавчих органів районних та обласних рад, на які було б покладено реалізацію цих повноважень, не передбачене законодавством України, а виконавчі апарати відповідних рад, на відміну від виконавчих комітетів сільських, селищних та міських рад, лише організують роботу ради, то реалізація таких рішень може спричинити дезорганізацію управління на рівні відповідних областей або районів.

4. Недосконалість системи стримувань і протигав у взаємодії між місцевими державними адміністраціями та місцевими радами. Як інструмент здійснення контролю за реалізацією делегованих повноважень, передбачене висловлення недовіри з боку обласних та районних рад головам відповідних державних адміністрацій. До того ж,

ухвалення такого рішення двома третинами складу ради спричиняє обов'язкове звільнення голів МДА зі своїх посад. Цей механізм може використовуватися опозиційними (станом на відповідний період) партіями, за умови домінування їхніх представників у місцевих радах, для блокування діяльності місцевих адміністрацій у тих питаннях, які належать до компетенції держави. Найінтенсивніше подібні процеси відбуваються у період, коли більшість депутатського корпусу місцевої ради та керівництво відповідної місцевої адміністрації належать до конкуруючих політичних сил.

5. Відсутність законодавчо закріпленої процедури делегування повноважень та чітко визначених механізмів відмови місцевих рад від виконання делегованих повноважень, зокрема у разі незабезпеченості належними ресурсами.

Основними недоліками чинної системи розподілу компетенції між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями є:

- відокремлення повноважень органів місцевого самоврядування територіальних громад незалежно від їх категорії, кількості населення та матеріального забезпечення;
- нечіткий розподіл повноважень між органами місцевого та державного управління на субрегіональному та регіональному рівнях;
- недосконала система контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- недосконалість механізму делегування повноважень та відповідних йому засобів стримувань і противаг, що є потенційним джерелом конфліктів.

З метою подолання зазначених недоліків, система розподілу компетенції між органами місцевого самоврядування має бути реформована в напрямку її децентралізації та максимальної передачі повноважень органам місцевого самоврядування та регіональної влади.

При здійсненні реформування потрібно враховувати можливий негативний вплив на систему управління таких чинників:

- недостатність фінансування виконання розширених повноважень органів місцевого самоврядування. На сучасному етапі понад 90% місцевих бюджетів є дотаційними, до того ж половина є дотаційними більш як на 70%. Особливо актуальною ця проблема стає у період економічних криз;
- організаційна та кадрова неспроможність до виконання поставлених перед органами місцевого самоврядування завдань унаслідок низького рівня кваліфікації службовців;
- недостатній рівень розвитку громадянської активності на місцевому рівні, що у випадку децентралізації може суттєво посилити безконтрольність роботи органів місцевого самоврядування.

Пропонована модель організації публічної влади на місцях впливає із необхідності запровадження нової системи адміністративно-територіального устрою держави. Вона, зокрема, передбачає спрощення типології адміністративно-територіальних одиниць, яка має бути зведена до 3 рівнів:

- 1-й рівень (базовий) – міські та сільські громади.
- 2-й рівень (субрегіональний) – райони, включаючи міста зі статусом районів.
- 3-й рівень (регіональний) – області; м. Київ, Севастополь та інші міста загальнодержавного значення.

Реформування територіальної організації влади в частині розмежування сфер компетенції між органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої

влади на регіональному рівні повинно здійснюватися на принципах максимально можливого уникнення спільних повноважень органів публічної влади різних рівнів.

Розмежування сфер компетенції між органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади на субрегіональному рівні.

1. Передання виконавчим комітетам районних рад таких повноважень:

– розробка та виконання стратегічних планів, загальних та цільових програм розвитку відповідних територій;

– розробка та виконання проектів місцевих бюджетів, розпорядження відповідними бюджетними коштами;

– контроль за виконанням рішень та нормативно-правових актів, виданих представницькими органами місцевого самоврядування;

– керівництво роботою санітарно-епідеміологічних станцій та нагляд за якістю у сфері будівництва і торгівлі;

– забезпечення діяльності середніх спеціальних навчальних закладів;

– управління установами охорони здоров'я (крім тих, що перебувають у підпорядкування регіональних органів публічної влади);

– інші повноваження, визначені ст. 44 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, за винятком тих, що будуть закріплені за державними адміністраціями як виключні.

2. Представництва регіональних державних адміністрацій на субрегіональному рівні повинні отримати такі повноваження:

а) власні:

– інформування місцевих державних адміністрацій про стан справ на підвідомчих їм територіях;

– здійснення прийому громадян;

б) повноваження, що можуть бути делеговані відповідними регіональними державними адміністраціями, зокрема:

– контроль щодо законності рішень, ухвалюваних органами місцевого самоврядування на базовому рівні;

– координація діяльності територіальних підрозділів органів державної виконавчої влади на субрегіональному рівні в умовах надзвичайного чи надзвичайного екологічного стану.

Оновлюючи зміст поняття “місцева влада”, зокрема “місцеве самоврядування”, і статусу відповідних органів, їх посадових осіб, необхідно через механізм взаємного контролю посилити відповідальність перед людиною та громадою за неналежне представлення їх інтересів і вирішення суспільно значущих питань [8]. Оцінювати ефективність місцевої влади доцільно в аспекті впровадження механізмів протидії і стримувань, що передбачають відповідальність за неефективну діяльність, субституційність (перебирання влади), змагальність тощо [9].

Не менш важливим є також вирішення питань, пов'язаних із необхідністю реалізації обов'язку держави, зокрема органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб, діяти компетентно та ефективно. Проте в умовах недостатнього розвитку теорії і практики здійснення контрольної влади чи, точніше, концепції системного контролю, можемо констатувати в Україні ситуацію системної безвідповідальності. Для виправлення становища потрібно встановити необхідні та достатні умови (критерії) легітимності актів органів здійснення

державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб [10].

Висновки

Отже, органи держави та органи місцевого самоврядування є взаємодіючими структурами, що забезпечують найбільш доцільний рівень упорядкування суспільних відносин та забезпечення функціонування суспільства як певним чином організованої соціальної системи.

Особливе значення ця взаємодія має за умови формування громадянського суспільства.

На сьогодні в Україні повноваження між органами державної влади та органами місцевого самоврядування належним чином не визначені та не розподілені, існує 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 між місцевими органами влади.

Для вирішення зазначених проблем та усунення недоліків доцільним вважається:

- більш чітке визначення та законодавче закріплення повноважень кожного органу державної влади і місцевого самоврядування;
- вдосконалення та розширення практики укладення договорів і угод між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування щодо передачі вирішення окремих питань у відповідних соціально-економічних сферах;
- удосконалення інституту відповідальності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- прийняття спеціального закону, щоб визначав порядок надання органам місцевого самоврядування державних повноважень та матеріальні ресурси для цього, контроль за виконанням цих повноважень.

Література

1. Гончарук Н. Взаємодія місцевих органів влади в Україні / Н. Гончарук, Л. Рудвольга // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 2(12). — Дніпропетровськ : ДРІДУ УАДУ, 2002. — С. 196—205.
2. Конституція України [Електронний ресурс] : прийнята Верховною Радою України 28.06.1996 р. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.
3. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21.05.1997 р. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.
4. Про місцеві державні адміністрації [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=586-14>.
5. Про місцеве самоврядування в Україні...
6. Про місцеві державні адміністрації : Закон України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=586-14>.
7. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036.
8. Сушинський О. І. Місцеве самоврядування: концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів [Текст] : монографія / О. І. Сушинський. — Львів : Афіша, 2003. — С. 40.

9. Сушинський О. І. Розмежування компетенції органів державної влади та органів місцевого самоврядування / О. І. Сушинський // Менеджмент у XXI столітті: розвиток організацій та управління персоналом [Текст] : матер. наук.-практ. конф. (16 квітня 2004 р.) / за заг. ред. А. О. Чемериса. — Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2004. — С.138—143.

10. Біла С. О. Місцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку [Електронний ресурс] : аналіт. доп. / С. О. Біла, І. Г. Бабець, В. І. Жук [та ін.] ; Національний інститут стратегічних досліджень. — Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Table/15122009/ingex.htm>.

N. Kalynets

DIVISION OF POWERS BETWEEN THE EXECUTIVE AND LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

The problems associated with the imperfect distribution of competences between local state administrations and local self-government bodies are analysed. The more effective model of distribution of competences between local self-government bodies and local state administrations are suggested. It is indicated that this model should include: the maximum to avoid duplication of competence of various authorities, the formation of the executive bodies of district and regional councils, improving the institute of powers delegation.

Key words: local self-government bodies, executive authorities, functions, powers, interaction, delegation of powers, competence.