



**Юрій Георгієвський,**  
кандидат юридичних наук,  
начальник Головного управління юстиції  
в Харківській області

УДК 342.5

## ***Засади реформування функцій і повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування в Україні в контексті європейської доктрини***

Одним з визначальних чинників забезпечення системності процесу конституційної модернізації в Україні виступає необхідність взаємної конвергенції європейських стандартів функціонування органів публічної влади на засадах децентралізації по основних напрямках життєдіяльності територіальної громади. Під впливом економіко-соціальних, а зрештою, і політичних обставин складаються (встановлюються, перерозподіляються, відмінюються) державно-владні, або самоврядні повноваження, які є засобом реалізації визначених Конституцією та законами України функцій (питань відання, напрямків, підвідомчих сфер) щодо учасників суспільних відносин. За таких умов нагально необхідними є дослідження питання оптимізації впливу європейської доктрини на реформування функцій і повноважень органів публічної влади із врахуванням тенденцій суспільних трансформацій, що відбуваються в Україні.

Звернення до наукових публікацій дозволяє виділити ряд розробок, що стосуються розвитку методології адміністративного права, конституційного права у контексті демократизації відносин публічної влади, формування дієвого самоврядування та його інститутів: В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, В. В. Волинець, О. Д. Крупчан, В. С. Нерсисян, В. Ф. Погорілко, О. В. Щербанюк та інші вчені.

Теоретичні положення науки адміністративного права щодо компетенції, як організаційно-правової категорії, за оцінками вчених конституційного, адміністративного, фінансового та інших галузей права, охоплюють найсуттєвіші сторони функціонування суб'єктів публічної влади, але при цьому вони потребують постійного аналізу та практичного удосконалення. Виникає пряма потреба об'єднання пізнавальних засобів, якими володіють науки аксіологія і онтологія, що дає можливість прави-

льно спрямовувати дослідження, виявляючи окремі властивості і сторони компетенції як органів державної влади, так і місцевого самоврядування. Адже за своєю природою ці суб'єкти публічної влади мають власні механізми об'єктивного співвідношення між змістом їх діяльності та їх структурною організацією, а у середині кожної підсистеми публічної влади існують власні численні взаємозв'язки між функціями та повноваженнями і ресурсними можливостями (правовими, матеріально-фінансовими та іншими) щодо досягнення результату, як ефективного впливу на об'єкти соціального, економічного, правового та іншого характеру.

Мета статті полягає у визначенні засад реформування функцій і повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування в Україні у контексті європейської доктрини.

Компетенція, опосередковуючи функції і владні повноваження, має включати питання відання, а також встановлену актами законодавства відповідальність за результати діяльності суб'єктів публічної влади. Це досить логічна структура елементів, які складають визначення компетенції, вказує на те, що компетенція не може виступати у правовому регулюванні суб'єктів публічної влади абстрактним уявленням про статус кожного органу виконавчої влади чи місцевого самоврядування.

Відомий вчений-адміністративіст професор О. Д. Крупчан, провівши дослідження у монографії «Органи виконавчої влади: питання компетенції», цілком обґрунтовано зазначав: «компетенція є головною складовою змісту правового статусу кожного органу держави, яка доповнюється такими важливими елементами, як його завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами (як по «вертикалі», так і по «горизонталі»), місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових

питань, тощо» [1, с. 65]. Вчений обґрунтовано вважає, що визначення компетенції «повинно бути доповнене положенням про покладену на орган виконавчої влади соціально-політичну відповідальність за результати своєї діяльності». Формулюючи таким чином свою позицію, О. Д. Крупчан визнає, що «...за браком даних про компетенцію системи органів виконавчої влади не закріплюються багато з напрямків державного впливу на відповідні суспільні відносини» [1, с. 42].

Аналізуючи реальні оцінки вказаного автора щодо компетенції органів виконавчої влади, і це безумовно стосується місцевого самоврядування, слід констатувати, що серед вищих органів державної влади, а також з боку Президента України не досягнуто спільного праворозуміння щодо усунення негативної практики, коли при створенні органів виконавчої влади, а також при існуючій системі місцевого самоврядування статутні нормативно-правові акти (зокрема, положення, функціональні повноваження і т. і.), затверджуються різними органами державної влади: Верховною Радою України, Президентом України, Урядом України. Це призводить до того, що діяльність територіальних органів відповідної галузевої вертикалі неоднаково обумовлюються компетенцією і тому, зокрема, управлінські послуги суперечливо отримують своє визначення і не відповідають принципам адміністративного регулювання. Не можна не помітити, що у правозастосуванні, коли суб'єкт правового визначення компетенції органу виконавчої влади або місцевого самоврядування тривалий час не корегує дисбаланс між правовим статусом (компетенцією) і завданнями, які додатково покладаються або звужуються відносно питань відання цього органу, що є серйозною проблемою, коли значно знижується ефективність управлінської діяльності.

Отже, компетенція повинна постійно перевірятися на предмет її «до-

статності» за обсягом її структурних складових (завдань, функцій, питань відання і т. і.), щоб відповідний суб'єкт публічної влади мав можливість діяти виключно в межах законів і найменше застосовувати дискреційні можливості в управлінській діяльності.

Розглядаючи компетенцію суб'єктів публічної влади, слід виходити з її структурних елементів і з'ясування змісту правового регулювання організації підсистем виконавчої влади і місцевого самоврядування, які відображають публічну владу в державі і суспільстві. Але важливо не відхилитися від мети повного і всебічного аналізу проблеми, сформульованої під «загальним знаменником» ефективного управління і виявлення закономірностей у регулюванні конституційно-правових відносин, пов'язаних з «компетенцією».

Вказаний методологічний підхід обумовлює залучення в питаннях «компетенції» як основи правового статусу суб'єктів публічної влади в Німеччині, Франції, Іспанії та інших європейських країнах. Це дозволяє зробити висновок, що орієнтація на європейську доктрину, допомагає підкреслити новизну аналізу, оскільки порівняльно-правовий метод дає можливість спів ставляти для реформування функції та повноваження органів публічної влади, виходячи з критеріїв європейської доктрини. Одразу слід зауважити, що доктринально в європейських державах найсуттєвішим критерієм виступає принцип поділу влад, що дає можливість у практичному застосуванні всіх важелів державного управління і регулювання з відокремленим в межах наданої конституціями і законами місцевим (муніципальним) самоврядуванням.

В європейській доктрині компетенція визначається як юридичне закріплення у спеціальних законах, нормативно-правових актах (компетенційних або статутних) цілей, завдань пов'язаних з управлінськими функціями, які чітко окреслюють

самостійну, суміжну, паралельну, виключну та інші види компетенції суб'єктів державної адміністрації чи на рівні муніципальних утворень (префектур). Критерієм доктринального визначення стає вся система органів державного управління і по відношенню до інших суб'єктів публічної влади вони здійснюють контроль, координацію або локального регулювання, коли державні функції перехрещуються функціями суб'єктами місцевого самоврядування. Важким чинником державного і муніципального управління стає у відносинах із суспільними потребами, або потребами громади якісне надання адміністративних послуг. Державна влада за державними орієнтирами в європейських державах реалізується через діяльність певних видів державних органів, які визнаються як керуючі суб'єкти, пов'язані лише з внутрішньою – в межах відповідної організації – спрямованістю їх функцій і повноважень.

В зарубіжних державах є своя специфіка у визначенні цілей, функцій і повноважень органів управління, але обсяг компетенції визначається їх статутами, в яких питому вагу займають процесуально-процедурні норми, правила винесення рішень вирішення адміністративних спорів з особливою увагою до прав і свобод громадян. Слід зазначити, що велику роль щодо правової доктрини закріплення компетенції відіграє акцентування на реалізацію компетенції органів виконавчої влади, а не закріплення предметної компетенції. В багатьох сучасних європейських державах є адміністративно-процесуальне законодавство, наприклад, Закон про адміністративну процедуру у ФРН, Кодекс адміністративного провадження у Польщі, Закон про адміністративну процедуру Чеської республіки, Закон про загальні правила розгляду справ, що підлягають віданню адміністративних органів Угорської Республіки, Закон про адміністративну процедуру Республіки Болгарії.

Так, розділ 4 Кодексу адміністративного провадження Республіки Польщі так і називається «Компетенція органів». Його стаття 19 передбачує, що органи державної адміністрації в своїй діяльності дотримуються матеріальної (змістовної) та територіальної (місцевої) компетенції, а стаття 20 зауважує, що матеріальна компетенція органу державної адміністрації визначається приписами (нормативними актами) про обсяги його діяльності. Стаття 1 Кодексу, крім всього іншого, встановлює, що він регулює розгляд справ, індивідуальних справ у державних адміністративних органах та органах територіального самоврядування, які відносяться до компетенції цих органів і розв'язуються шляхом прийняття адміністративних рішень [2, с. 306-352].

Тобто, реалізація компетенції органу виконавчої влади відбувається при винесенні рішень по індивідуальній справі, оскільки прямі управлінські функції (управління господарюючими суб'єктами) для органів виконавчої влади держав, заснованих на принципі розподілу влади, не є основним завданням.

Порівнюючи з європейською доктриною формування компетенції органів державної влади в Україні, можна побачити, що визначення понять, функціональне призначення та субординаційні зв'язки центральних органів виконавчої влади не мають законодавчої регламентації і кожного разу в процесі модернізації структури державного управління це виступає прерогативою Кабінету Міністрів України, а раніше - Президента України.

Виникає питання щодо зміни такого підходу у правовій регламентації державного управління, оскільки методологічна основа відсутня і це пояснюється тим, що Уряд часто передбачає зовсім іншу мету досить непослідовних реформувань суб'єктів публічної влади. Зокрема, слід навести практику, яка була запропонована згідно з Указом Президента України «Про систему центральних орга-

нів виконавчої влади» від 15.12.1999 р. № 1572/99. Міністерство визначено головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні впровадження державної політики у визначеній сфері діяльності. Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за розроблення і реалізацію державної політики, спрямовує і координує здійснення центральними органами виконавчої влади заходів з питань, віднесених до його відання, приймає рішення щодо розподілу відповідних бюджетних коштів. Не допускається прийняття актів Кабінету Міністрів України та утворених ним органів, внесення проектів законів та актів Президента України з таких питань без погодження з відповідним міністром. Міністр на виконання вимог законодавства в межах наданих повноважень визначає політичні пріоритети та стратегічні, напрями роботи міністерства та шляхи досягнення поставлених цілей.

Але не були враховані такі компетенційні властивості, притаманні провідному суб'єкту публічної влади, який покликаний формувати і реалізувати державну політику у відповідних сферах суспільного життя (секторах державного управління). Проте міністерське управління в європейській правовій доктрині будується на принципах загальної, а не спеціальної (галузевої) компетенції, оскільки між міністерствами розподіляється весь спектр урядової політики, за винятком тих напрямів, реалізація яких віднесена до повноважень центральних органів із спеціальним статусом. Міністерства повинні мати право видавати загальнообов'язкові нормативно-правові акти в межах повноважень, визначеними законами, а також відповідно до актів Уряду.

Стосовно українських реалій державного управління, компетенція не знаходить повну реалізацію у змісті діяльності конкретного міністерства. Потрібно чітко визначити і розмежувати його функції як органу,

який забезпечує аналітико-консультативну допомогу у виробленні та здійсненні політики міністра у відповідному секторі державного управління та як органу, який забезпечує задоволення певних потреб суспільства і держави. Ці функції пов'язані, зокрема, з наданням управлінських послуг населенню і підлягають широкій децентралізації, у тому числі шляхом їх делегування окремим госпрозрахунковим підрозділам, підпорядкованим відповідним міністерствам. В той же час спостерігається концентрація в системі міністерств суб'єктів виконавчої влади з різними об'єктами і навіть завданнями державного управління.

У відносинах з Президентом України повноваження Кабінету Міністрів України торкаються, насамперед, його участі на виконання указів Президента України, у реалізації повноважень останнього з питань забезпечення державного суверенітету й економічної самостійності, національної безпеки й обороноздатності, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, додержання прав і свобод людини і громадянина, а також з інших питань здійснення виконавчої влади. При цьому слід звернути увагу, що Кабінет Міністрів України співпрацює з консультативними дорадчими та іншими допоміжними органами і службами, створюваними Президентом України для здійснення своїх повноважень на засадах і в порядку, визначених актами Президента України.

Таким чином, не виключається, що існування «двох центрів» прийняття рішень негативно позначається на всій системі суб'єктів виконавчої влади, які не в змозі швидко пристосуватися через, зокрема, ліквідаційні процедури (злиття, поглинання) до виконання покладених на них завдань, а це зв'язано з відповідальністю у питаннях реалізації державними органами в центрі і у територіальному вимірі державного управління.

Розглядаючи ці питання, професор О. Д. Крупчан цілком логічно підтверджує, що стосовно повноважень Кабінету Міністрів України у відносинах з іншими державними органами слід виділити насамперед напрями впливу з його боку на очолювану ним систему органів виконавчої влади. Як уже зазначалося раніше, її утворюють центральні та місцеві органи виконавчої влади [1, с. 72].

Саме у такому контексті слід зазначити, що компетенція суб'єктів публічної влади повинна за європейською доктриною має ґрунтуватися на засадах нової Концепції адміністративної модернізації структур і компетенційної ефективності в сферах реалізації державної політики. За її відсутності Кабінет Міністрів України буде постійно знаходитися в стані не логістичної модернізації і допускати такі непродуктивні кроки по відношенню до управлінського апарату.

Реформування функцій і повноважень є другою складовою у проведенні масштабних реформ надмірної багатфункціональності органів виконавчої влади в Україні. За даними офіційної статистики кількість управлінського персоналу зростає за останні три роки на 30 тисяч осіб і нині становить 373 тисячі осіб.

В сучасний період теж існує необхідність критичного аналізу реформування компетенції, яка стосувалася контролюючих органів, оскільки Урядом проведено скорочення та їх оптимізацію. Так з 56 центральних органів влади, що мають контрольні повноваження, залишається 26 (скорочення – 51 %), із 1032 контрольних функцій, які належать різним центральним органам виконавчої влади, залишається 680 (скорочення 34 %), скорочення штату по центральних апаратах центральних органів виконавчої влади – із 2544 до 1440 (56 %). Разом з тим слід зазначити, що принцип «упорядкування» кількісного складу контролюючих органів держави не повинен застосовуватися

«механічним шляхом», оскільки статистичне скорочення у процентному вимірі далеко не завжди пов'язано з ефективним державним управлінням, що є завданням кожної реформи. В кожній країні держава досягає виконання контрольних функцій різними способами і обов'язково з врахуванням умов виробничої і господарської діяльності, випуску якісної конкурентоздатної продукції експертного призначення. Але якщо проводити реформування інституціонального характеру, необхідно враховувати запобіжники виходу на зовнішній ринок неякісної, не сертифікованої, а це означає і неконкурентної продукції. Який же тут проглядається зв'язок: звуження повноважних суб'єктів держави, які мали контрольні функції, означає звуження спеціальної компетенції держави, що створює великі ризики у реалізації товарної продукції.

Обґрунтовуючи позицію щодо необхідності фундаментальної розробки Концепції адміністративної модернізації структури і компетенційної ефективності в сферах реалізації державної політики, в першу чергу, слід відмітити рішучість Президента України і Верховної Ради України реформувати систему центральних органів виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління. Відповідно до Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні (схваленого Постановою Верховної Ради України від 04.06.2015 року №509-VIII) [3] передбачено реалізувати Реформу Кабінету Міністрів України та системи центральних органів виконавчої влади (п. 1.3) та Реформу державного управління (п. 1.4), яка складатиметься з нових підходів, зокрема, з запровадження електронного урядування державної служби. Практично у кожному розділі Плану, починаючи з II розділу, можна побачити головні напрямки інституціональних і функціональних змін, які мають бути спрямовані у відношенні до галузевої і міжгалузевої компетенції. Зок-

рема, в Розділі III Міжнародні зобов'язання України, коли це стосується переходу до нової договірної практики комунікацій, а стосовно Розділу IV, в якому досить вагомо визначені міжгалузеві реформи, а окремою сферою виділена реформа управління державною власністю. Це свідчить про те, що реформування компетенції впливає на інституціональну структуру державного управління і підтверджує обраний пріоритет держави, який в процесі оптимізації системи органів виконавчої влади, має докорінно змінити існуючу діяльність компетенційного фахового управління у всіх сферах функціонування об'єктів економічної і соціально-культурної інфраструктури країни.

Висновки. Дослідження вказаних питань виявило дві тенденції у державній політиці реформування: 1) невідповідність державних функцій потребам суспільства, що позначається на дублюванні, вкрай низької ефективності застосування повноважень і відсутність науково визначеної програми модернізації галузевого, функціонального і міжгалузевого управління; 2) відсутність реальної аналітичної роботи Уряду України над виявленням ризиків і законодавчо закладених внутрішніх конфліктів інтересів, політизації державної служби. Реформи останніх років в Україні не були розроблені у системному розумінні динаміки розвитку суспільних процесів і держави. Реформи передбачали рухому «міру» державного регулювання при відсутності концептуальної обґрунтованості. Ці помилки виявляються в процесі розвитку держави, коли накопичуються зміни і потрібно змінювати організаційні структури і компетенцію державних інститутів.

Орієнтація на європейську доктрину, де найсуттєвішим критерієм виступає принцип поділу влад, дає можливість у практичному застосуванні всіх важелів державного управління і регулювання з відокремленим в межах наданої конституціями і за-

конами місцевим (муніципальним) самоврядуванням. Така системність сприйняття органів публічної влади у взаємозв'язку з їх компетенцією по відношенню одне до одного дає цілісне уявлення про взаємну конвергенцію державних функцій і функцій місцевого самоврядування за умови відносної автономності їх компетенцій. При цьому вагомим чинником

державного і муніципального управління стає якісне надання адміністративних послуг у відносинах із суспільними потребами, або потребами громади. За таких умов підґрунтям функціонування суб'єктів публічної влади має бути нова Концепція адміністративної модернізації структур і компетенційної ефективності в сферах реалізації державної політики.

### Список використаних джерел

1. *Крупчан О. Д.* Організація виконавчої влади: Монографія / О. Д. Крупчан. – К.: Видавництво УАДУ, 2001. – 132с.
2. *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України* / [авт. упоряд. В. П. Тимошук]; ред. І. Б. Колішко. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
3. *План законодавчого забезпечення реформ в Україні: схвалений Постановою Верховної Ради України від 04.06.2015 року №509-VIII//Офіційний вісник України.* – 2015. - №52. – ст.1668

#### **Георгієвський Ю. В. Засади реформування функцій і повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування в Україні в контексті європейської доктрини**

Стаття присвячена визначенню засад реформування функцій і повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування в Україні у контексті європейської доктрини. Виділено дві тенденції у державній політиці реформування, які, по суті, відображають відсутність системності, концептуальної обґрунтованості та ситуативний характер організаційних перетворень.

**Ключові слова:** функції, повноваження, державні органи, органи місцевого самоврядування, європейська доктрина, реформування

#### **Георгиевский Ю. В. Основы реформирования функций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления в Украине в контексте европейской доктрины**

Статья посвящена определению основ реформирования функций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления в Украине в контексте европейской доктрины. Выделены две тенденции в государственной политике реформирования, которые, по сути, отражают отсутствие системности, концептуальной обоснованности и ситуативный характер организационных преобразований.

**Ключевые слова:** функции, полномочия, государственные органы, органы местного самоуправления, европейская доктрина, реформирование.

**Georgievskiy Y. The principles of reforming of the functions and powers of state bodies and local self-government in Ukraine in the context of European doctrine**

The article is devoted to the definition of the foundations of the reform of the functions and powers of state bodies and local self-government in Ukraine in the context of the European doctrine. We distinguish two trends in the reform of public policy, which, in fact, reflect a lack of systematic, conceptual validity and situational nature of organizational change.

**Key words:** functions, powers, authorities, local governments, the European doctrine reform.