

УДК 342.95

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Ігор КОВБАС,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри публічного права
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

Сергій БОДНАР,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри філософії та теорії права
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

SUMMARY

In the article the main approaches to determining the powers of local governments in the theory of law and administrative law. Analyzed a number of scientific approaches to determining the content of “the powers of local government” and studied their delegated authority and the entity public administration.

Key words: territorial communities, public administration, own powers delegated authority, local authorities, local governments.

АНОТАЦІЯ

У статті розкриваються основні підходи до визначення повноваження органів місцевого самоврядування у теорії права та адміністративному праві. Проаналізовано ряд наукових підходів до визначення змісту поняття «повноваження органів місцевого самоврядування», а також досліджено власні та делеговані повноваження цього суб'єкта публічної адміністрації.

Ключові слова: територіальна громада, органи публічної адміністрації, власні повноваження, делеговані повноваження, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку України, який орієнтований на європейську інтеграцію, важливого значення набуває питання належної реалізації повноважень органами місцевого самоврядування. Це зумовлено тим, що повноваження визначають ролі та місце органів місцевого самоврядування в системі органів публічної влади.

Пріоритетним у цьому напрямі є створення дієвої системи органів місцевого самоврядування, які є максимально наближеними до людей та забезпечують якісне надання адміністративних послуг. Саме тому без реформування системи публічної влади, здійснення децентралізації – передачі владних повноважень від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування неможливо подолати наявні проблеми та негативні процеси в соціально-економічному, культурному розвитку держави, забезпечити суттєве підвищення рівня та якості життя більшої частини громадян України. Лише зміна парадигми управління державою, послідовне проведення реформування чинної системи органів публічної влади в частині розширення повноважень органів місцевого самоврядування сприятиме побудові української держави на засадах демократії, що є основною умовою для входження України до Європейського Союзу.

Актуальність теми. Проблеми повноважень органів місцевого самоврядування в науковій літературі присвячені праці як зарубіжних, так і вітчизняних науковців. Окремі аспекти щодо повноважень органів місцевого самоврядування висвітлюють у своїх роботах Г.В. Чапала, М.О. Петришина, І.В. Козюра, А.О. Краснейчук, Ю.Г. Іванченко, М.Я. Сидор, О.В. Глинська, М.О. Багмет, Т.М. Личко, Г.В. Бублик, І.П. Сторожук, Т.О. Паутова та ін. Кожний із названих дослідників пропонує власне бачення повноважень органів місцевого самоврядування та виділяє суттєві проблеми їх реалізації, проте комплексне дослідження щодо вказаного питання в сучасних умовах державотворення в Україні на сьогодні відсутнє.

Актуальність обраної теми зумовлена насамперед тим, що в Україні обрано курс на інтеграцію до Європейського Союзу, де одним із основних принципів місцевого самоврядування є децентралізація влади – передача повноважень на місця.

Отже, **метою статті** є дослідження запропонованих у науці та законодавстві визначень поняття «повноваження органів місцевого самоврядування», їх видів та виокремлення на цій основі основних проблем, що виникають в ході реалізації повноважень органами місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сьогодні в демократичних країнах місцеве самоврядування розглядається як одна із найважливіших складових частин публічного управління, необхідне доповнення і певна протизага управлінню із центру, як свідчення демократичного устрою суспільства [1, с. 77].

Гарантування та розвиток місцевої демократії є одним із ключових завдань держави, що прагне до євроінтеграції. Принцип місцевого самоврядування означає гарантії територіальних громад на самостійність (в межах закону), самоврядність, самофінансування, децентралізацію публічної влади та розглядається як необхідний атрибут будь-якого демократичного ладу [2, с. 70].

Одним із ключових викликів, які постали сьогодні перед місцевим самоврядуванням України та потребують негайного вирішення є відсутність чіткого розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування [3, с. 5].

В законодавстві недостатньо чітко та раціонально визначено розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування регіонального рівня та органами виконавчої влади, тобто закріплені за ними права та обов'язки відповідно до покладених на них завдань і функцій. На практиці відбувається різне тлумачення норм законів, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування;

спостерігається «перетягування» повноважень, що призводить до конкуренції компетенцій повноважень цих органів, невиправданого втручання органів виконавчої влади у сферу місцевого самоврядування, а також до дублювання, неузгодженого й паралельного вирішення питань розвитку територіальних громад [3, с. 24–25].

Повноваженнями місцевого самоврядування є закріплені нормами муніципального права за населенням (територіальними громадами), виборними та іншими органами місцевого самоврядування права і обов'язки (правові обов'язки), необхідні для виконання завдань та функцій місцевого самоврядування на території адміністративно-територіальних одиниць [4, с. 100].

Змістовне навантаження повноважень, закріплення їх за тими чи іншими органами місцевої публічної влади формують зміст адміністративно-правового становища органів місцевого управління та самоврядування, що, в свою чергу, передбачає наявність у них визначеної норми адміністративно-правової компетенції, тобто предметів відання, повноважень тощо [5, с. 85].

Відповідно до чинного законодавства органи місцевого самоврядування наділені широким колом повноважень, направлених на забезпечення життєдіяльності територіальних громад [6, с. 95]. На сьогоднішній день правове поле України, яке визначає повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, містить більше 700 законів та ще більший за обсягом масив підзаконних нормативно-правових актів (більше ніж 3 тис.). Такий стан речей доволі часто характеризується безсистемністю, відсутністю чіткої визначеності і – що проблематичніше за все – дублюванням повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади. Досвід функціонування зазначених органів у процесі реалізації таких повноважень вказує на необхідність кардинальної зміни моделі розподілу повноважень між ними [7, с. 33], а саме проведення децентралізації, що, у свою чергу, приведе до системної перебудови суспільства з метою досягнення стійкого розвитку України.

Основні положення процесу децентралізації управління України втілюються в чинному законодавстві країни. Конституція України визначає ступінь «поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади», коло завдань органів державного управління та органів місцевого самоврядування, розподіляє між ними повноваження, закріплює місце самоврядування та його засади, створює необхідні передумови для його становлення й подальшого розвитку. Аналіз нормативно-правових актів свідчить про те, що у взаємовідносинах між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування України характерним є поділ повноважень органів місцевого самоврядування на власні та делеговані [8].

До власних віднесено вирішення питань місцевого значення, які випливають із колективних потреб відповідних територіальних громад, а до делегованих — так звані повноваження органів виконавчої влади, що надані законом виконавчим органам відповідних рад. Однак такий поділ повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування не має під собою ніякого концептуального підґрунтя, оскільки, як слушно зазначає М.М. Корнієнко, «усі свої владні повноваження місцевого самоврядування отримує в законі, в якому втілена державна воля народу» [9, с. 230].

Термін «власні повноваження» введений Законом України «Про місцеве самоврядування» для окреслення власної сфери компетенції місцевого самоврядування, в межах якої «органи місцевого самоврядування <...> наділені повною свободою дій для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, яке не виключене з його компетенції і не віднесене до компетенції іншого органу влади». На дум-

ку П.І. Сторожук, власні повноваження – це ті, які визнані державою такими і законодавчо закріплені [10, с. 232].

Делеговані повноваження – власні повноваження делегуючого суб'єкта, що надаються з метою найбільш ефективної їх реалізації делегованому суб'єкту шляхом укладення адміністративного договору або за законом [11, с. 16].

У Законі України «Про місцеве самоврядування» зазначено, що делеговані повноваження – це повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» вносить термінологічну плутанину, змішуючи такі поняття, як «надані повноваження» і «делеговані повноваження». Делегування – це один зі способів (форм) надання повноважень, тобто це двосторонні відносини, сутність яких полягає у тому, що один орган публічної влади, маючи власну компетенцію, передає іншому органу (який має належну правоздатність на одержання й реалізацію цих повноважень), за його згодою, певні, чітко визначені повноваження з метою підвищення ефективності їх здійснення на умовах підконтрольності та строковості. Проте повноваження органів виконавчої влади, що надаються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчим органам місцевих рад, не можуть бути визначені як делеговані, оскільки, по-перше, відсутній конкретний орган (органи) державної виконавчої влади, який передає відповідні повноваження виконавчим органам місцевих рад; по-друге, відсутня можливість «повернення» повноважень, що надані державою, органам державної влади; по-третє, відсутні дієві механізми контролю за здійсненням виконавчими органами місцевих рад таких «делегованих» повноважень. Передбачені законодавством способи контролю мають наглядний характер. Отже, фактично виконавчі органи місцевих рад, визначені законодавством як органи місцевого самоврядування, набувають повноважень як органи державної виконавчої влади [12, с. 16].

Орган, що виконує делеговані повноваження, за визначенням має вплив на орган, що делегує повноваження, зокрема наділяється правом зобов'язати розглянути те або інше, пов'язане з делегуванням, питання. Відповідно до чинного законодавства реординаційного впливу виконкомів на органи виконавчої влади не передбачено, що також підтверджує відсутність делегування як такого. Таким чином, інститут «делегованих» повноважень у сучасному вигляді є способом контролю державної влади органів місцевого самоврядування [12, с. 18]. Однак це не єдина проблема повноважень органів місцевого самоврядування.

Так, зі змісту ст. 143 Конституції України, яка передбачає надання окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, виходить, що у структурі компетенції органів місцевого самоврядування повинні переважати саме власні (самоврядні) повноваження, які безпосередньо пов'язані з рішенням питань місцевого значення, здійсненням функцій місцевого самоврядування. А з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» випливає, що компетенція органів місцевого самоврядування включає в себе більше делегованих повноважень ніж власних [10, с. 233].

Тобто на сьогоднішній день в державі існує певна суперечність – питома вага делегованих повноважень органів виконавчої влади, передбачених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», значно перевищує власні (самоврядні) повноваження органів місцевого самоврядування. Це є порушенням основних принципів, на

яких ґрунтується місцеве самоврядування. Стосовно цього у Європейській Хартії місцевого самоврядування зазначено: «Муниципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином» [13, с. 111].

Як вважає, Т.О. Паутова, через значний обсяг повноважень, які делегуються органами виконавчої влади, на практиці досить часто місцеві органи виконавчої влади здійснюють пряме втручання в діяльність органів місцевого самоврядування, що обумовлене також і тим, що досить багато делегованих повноважень за своєю сутністю та наслідками виконання переходять з власними повноваженнями органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування у багатьох випадках вимушені залежати та керуватися інтересами, що витікають більше від органів державної влади, ніж територіальної громади [14].

Актуальним є й питання фінансування делегованих повноважень, оскільки згідно зі ст. 143 Конституції України і ст. 67 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» делегування має супроводжуватися переданням фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів [15].

Слушною є думка Г.В. Бублик про те, що ефективна реалізація делегованих повноважень можлива лише тоді, коли держава зможе реально забезпечувати їх фінансування, а територіальні громади зможуть залучати до цього додаткові кошти за рахунок населення, добробут і доходи якого зможуть дозволяти це [11].

У цілому сучасний стан місцевого і регіонального розвитку в Україні характеризується відсутністю дієвої системи гарантій реалізації функцій і повноважень органів місцевого самоврядування і належного матеріального, фінансового, кадрового та іншого ресурсного їх забезпечення; невирішеністю невідкладних питань реформування системи адміністративно-територіального устрою України тощо [16].

У фінансовому відношенні держава сьогодні забезпечує виконання делегованих повноважень менш ніж наполовину, а це призводить як до зниження якості державних послуг, так і до збитків для власності органів місцевого самоврядування, відповідно, приводить до нестабільності економічного стану територіальних громад. Оскільки невідкладного розв'язання потребують проблеми ресурсного забезпечення місцевого і регіонального розвитку місцевого самоврядування має бути зацікавлене в делегуванні повноважень, бо це тягне за собою фінансування [11].

Варто також звернути увагу ще й на проблему визначення меж та обсягу делегованих повноважень. Відповідно до чинного законодавства органам місцевого самоврядування можуть надавати лише окремі повноваження органів виконавчої влади [5, с. 85]. Обсяг делегованих повноважень не повинен бути надто великим [11], але, як вже зазначалося, делеговані повноваження перевищують власні повноваження органів місцевого самоврядування.

Наявність вказаних проблем зумовлена тим, що досі в законодавстві залишається такий рудимент радянського типу влади, як повна тотожність функцій і повноважень органів різного рівня. Наявність широкої суміжної компетенції місцевих державних адміністрацій та територіальних громад і їх органів породжує накладки та дублювання, а звідси й втручання одних органів у справи інших, унеможливлення їх відокремленого функціонування. Та хоча повноваження й дублюються, існує дуже мало джерел вироблення альтернативних варіантів політики. Взаємовідносини базуються переважно не на принципі співробітництва, а на адміністративній підлеглості. Навіть під час виконання власних повноважень органи місцевої влади не повністю самостійні, оскільки відповідні фінансові ресурси перебувають під контролем держави [8].

На перший погляд, сильна, сформована система органів місцевого самоврядування наділена дуже широким спектром повноважень, але вона повністю залежна від рішень органів державної влади.

На проведення структурних реформ місцевого самоврядування та територіальної організації влади з метою досягнення їх стійкого економічного ефекту спрямовано Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р. У вказаній Концепції чітко визначено головну проблему системи місцевого самоврядування – це незабезпечення створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях [17, с. 105]. Така проблема зумовлена перш за все відсутністю в нормативно-правових актах з питань діяльності органів місцевого самоврядування дієвих механізмів розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами центральних органів виконавчої влади.

На нашу думку, найважливішим положенням вказаної Концепції є те, що вона передбачає здійснення розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування, місцевими державними адміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади.

З метою приведення повноважень органів місцевого самоврядування до європейських стандартів потрібно вирішити вказані вище проблеми. Зокрема, першими необхідними кроками для здійснення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на законодавчому та практичному рівнях мають стати: 1) розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення саме громад максимально широким колом повноважень; 2) чітке забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, в тому числі через їх участь у розподілі загальнодержавних податків [17, с. 107]; 3) прийняття Закону України «Про місцеві органи виконавчої влади», у якому слід визначити порядок організації місцевих органів виконавчої влади, їх завдання, повноваження та порядок діяльності. Прийняття вказаного закону забезпечить, поперше, здійснення функцій публічного адміністрування на регіональному рівні тими органами публічної адміністрації, які мають найтісніший контакт із громадянином; по-друге, сприятиме досягненню ефективності у розмежуванні повноважень між органами публічної адміністрації на місцевому рівні [18, с.14].

Висновки. Таким чином, встановлено, що повноваження органів місцевого самоврядування в Україні врегульовано великою кількістю нормативно-правових актів, які визначають поняття, зміст та обсяг власних (самоврядних) чи делегованих повноважень щодо реалізації функцій органів місцевого самоврядування у тій чи іншій сфері суспільного життя.

Враховуючи об'єктивні потреби подолання проблем, що виникають у процесі реалізації органами місцевого самоврядування повноважень, розуміємо, що необхідно привести норми законодавства України у відповідність до Європейської Хартії місцевого самоврядування, зокрема в частині перерозподілу повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, та визначити чіткий перелік повноважень, які відносяться до виключної компетенції того чи іншого органу місцевої влади та можуть бути делеговані.

Слід акцентувати увагу на розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо тих питань, які можуть бути самостійно та ефективно вирішені на місцевому рівні безпосередньо територіальними громадами.

Список використаної літератури:

1. Чапала Г.В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: теоретико-правовий аналіз: [монографія]. – Х.: Право, 2006. – С. 77–79.
2. Панасюк С.А. Актуальні проблеми розуміння, визнання та реалізації принципу місцевого самоврядування в законодавстві України / С.А. Панасюк // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2013. – № 2. – С. 70–73.
3. Інституційний розвиток місцевого самоврядування в умовах державно-управлінських реформ: наук. розробка / [авт. кол.: І.В. Козюра, А.О. Краснейчук, Ю.Г. Іванченко та ін.]. – К.: НАДУ, 2012. – 60 с.
4. Тодыка Ю.Н. Конституционное право Украины: отрасль права и наука: [учебное пособие] / Ю.Н. Тодыка, Е.В. Супрунук. – Симферополь: Таврида, 1997. – 100 с.
5. Сидор М.Я. Адміністративно-правові аспекти взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М.Я. Сидор; Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Крок». – К. – 227 с.
6. Глинська О.В. Організаційно-господарські повноваження органів місцевого самоврядування: проблеми теорії та практики / О.В. Глинська // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 2. – С. 95–99. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2012_2_23.
7. Багмет М.О. Цінність місцевого самоврядування як демократичної форми децентралізації державно-владних повноважень / М.О. Багмет, Т.М. Личко // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Сер.: Державне управління. – 2010. – Т. 125, Вип. 112. – С. 33–37. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2010_125_112_9.
8. Петренко О.С. Проблеми децентралізації в умовах реформування публічного управління України / О.С. Петренко // Публічне адміністрування: теорія та практика: електрон. збірник наук. праць. – № 1 (3). – 2010. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2010%01/10pospuu.pdf>.
9. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування і сфера виконавчої влади / В.І. Борденюк // Актуальні проблеми держави і права. – 2005. – Вип. 24. – С. 230–242. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdr_2005_24_34.
10. Сторожук І.П. Принцип делегування повноважень у місцевому управлінні / І.П. Сторожук // Університетські наукові записки. – 2005. – № 4. – С. 231–236. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2005_4_42.
11. Бублик Г.В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Г.В. Бублик; Київ. нац. екон. ун-т. – К., 2005. – 16 с.
12. Сандул Я.М. Виконавчі органи місцевих рад як суб'єкти адміністративного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Я.М. Сандул; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». – О., 2015. – 22 с.
13. Бабич О.М. Реформування системи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: сьогодення та перспективи / О.М. Бабич // Проблеми державного управління та адміністративне право. Часопис Київського університету права. – 2009. – № 2. – С. 110–115.
14. Паутова Т.О. Делегування повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування / Т.О. Паутова // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2009. – № 4. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=70>.
15. Бориславська О.М. Проблеми органів місцевого самоврядування у виконанні делегованих повноважень / О.М. Бориславська, Н.В. Янюк. – Львів: Львівський університет ім. Івана Франка, 2007. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.cpr.org.ua.
16. Скрипник О.А. Вплив органів місцевого самоврядування на фінансове забезпечення галузі охорони здоров'я (на прикладі Кіровоградської області) / О.А. Скрипник // Публічне адміністрування. – 2009. – Вип. 1 (1). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-01/SkrypnykStat.pdf>.
17. Чернобай А.М. Децентралізація як шлях оновлення системи територіальної організації влади в Україні / А.М. Чернобай, В.А. Чайковська // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 2. – С. 103–109.
18. Друцун Т.І. Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Т.І. Друцун; Нац. ун-т держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2015. – 19 с.