

*Москаль Д. Д.,**здобувач кафедри адміністративного, кримінального права і процесу
ЗВО «Міжнародний університет бізнесу і права»*

НАПРЯМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Анотація. Метою наукової статті визначено обґрунтування напрямів оптимізації розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. До проблем розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування віднесено: погіршення якості та доступності публічних послуг, що обумовлюється ресурсною неспроможністю багатьох органів місцевого самоврядування виконувати свої повноваження може призвести до недостатнього надання громадам необхідних послуг, що вимагає розгляду проблем фінансування та можливостей делегації повноважень для забезпечення ефективного функціонування місцевих органів; нерозвиненість форм реалізації безпосередньої демократії, що унеможливує належне забезпечення участі громадськості у вирішенні питань регіонального розвитку громади, що має пов'язуватись із розвитком механізмів громадського контролю та консультацій з громадою при прийнятті важливих рішень; недостатні темпи децентралізації повноважень владних суб'єктів та ресурсів, що вимагає розгляду реструктуризації системи розподілу повноважень та фінансів між центральним та місцевим рівнями влади, що може сприяти більш рівномірному розподілу повноважень та відповідальності; стагнації земельної реформи в Україні та збереження моделі цільового використання земельних ділянок, включаючи економічно збитковий мораторій на здійснення правочинів із відчуження земель сільськогосподарського призначення. Отже, реформи в місцевому самоврядуванні повинні бути направлені на забезпечення більшої ефективності та участі громадян у процесах прийняття рішень, забезпечення сталого розвитку громад, та уникнення конфліктів компетенції між різними рівнями влади. Обґрунтовано, що пріоритетним напрямом забезпечення ефективності розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є створення умов для належного фінансування таких процесів, а також характеризується певною імперативністю застосування.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, розмежування, повноваження, нормативно-правове регулювання, ефективність.

Постановка проблеми. Відповідно до змісту Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки визначено, що причинами низької ефективності здійснення функцій місцевого самоврядування є такі: 1) триваючі процеси стагнації формування громад, що мають бути побудовані не лише за територіальним принципом, але і за принципом зближення інтересів соціально-економічного зростання; 2) подекуди збереження принципів домінування влади міст над владою сіл та селищ, де фінансовий пріоритет віддається інтересам перших; 3) ситу-

ативне впровадження принципів та стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування, що полягає у збереженні на рівні регіонів дуалізму суб'єктів владних повноважень; 4) наявні земельні спори з питань розмежування територій, що належать тій чи іншій громаді [1, с. 2-3] тощо.

Подібний підхід було попередньо відображено відповідно до змісту Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 р. № 333-р [2]. Відповідно до змісту Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» вказується на проблему диспропорційності адміністративно-територіального устрою та його негативних наслідків. У рамках цієї Концепції, визначено, що побудова «здорової» та «якісної» системи МС та територіальної організації влади залежить від належної раціоналізації територіальної структури та вирішення проблем диспропорційності. Диспропорційний адміністративно-територіальний устрій може призводити до конфліктів у сфері компетенції між різними рівнями влади та порушувати нормальне функціонування системи самоврядування. Цілеспрямоване реформування та раціоналізація територіальної організації влади можуть допомогти уникнути конфліктів та забезпечити більш ефективне функціонування місцевого самоврядування. Це може включати об'єднання адміністративних одиниць, перегляд границь та компетенцій, а також забезпечення взаємодії між органами самоврядування та виконавчої влади. Реформи в напрямку створення територіальних громад та уникнення нераціональної територіальної організації можуть сприяти покращенню якості місцевого самоврядування та забезпеченню більш ефективного взаємодії між різними рівнями влади [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивчення питання співвідношення органів виконавчої влади та органів МС в різні часи здійснювались у публікаціях таких вчених, як: М.О. Баймуратов [3], М.С. Бідюк [4], Ю.О. Буглак [5], І.Б. Коліушко [6], Ю.О. Легеза [7], Н.В. Мішина [8], О.О. Маркова [9], О.І. Сушинський [10; 11], В.П. Тимошук [12], О.І. Яременко [13] та інших.

Однак при цьому в межах даних дослідження питання співвідношення повноважень органів МС та територіальних органів державної виконавчої влади розглядалось доволі фрагментарно, в межах інших більш комплексних проблем.

Метою наукової статті є визначення напрямів оптимізації розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до змісту Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. встановлюються проблеми, що виникають у зв'язку з реформуванням МС та територіальної організації влади, вказують на необхідність комплексного та прискореного вирішення цих питань. До таких проблем відносяться такі, як: погіршення якості та доступності публічних послуг, що обумовлюється ресурсною неспроможністю багатьох органів місцевого самоврядування виконувати свої повноваження може призвести до недостатнього надання громадам необхідних послуг, що вимагає розгляду проблем фінансування та можливостей делегації повноважень для забезпечення ефективного функціонування місцевих органів; нерозвиненість форм реалізації безпосередньої демократії, що унеможливає належне забезпечення участі громадськості у вирішенні питань регіонального розвитку громади, що має пов'язуватись із розвитком механізмів громадського контролю та консультацій з громадою при прийнятті важливих рішень; недостатні темпи децентралізації повноважень владних суб'єктів та ресурсів, що вимагає розгляду реструктуризації системи розподілу повноважень та фінансів між центральним та місцевим рівнями влади, що може сприяти більш рівномірному розподілу повноважень та відповідальності; стагнації земельної реформи в Україні та збереження моделі цільового використання земельних ділянок, включаючи економічно збитковий мораторій на здійснення правочинів із відчуження земель сільськогосподарського призначення. Отже, реформи в місцевому самоврядуванні повинні бути направлені на забезпечення більшої ефективності та участі громадян у процесах прийняття рішень, забезпечення сталого розвитку громад, та уникнення конфліктів компетенції між різними рівнями влади [2].

Надзвичайно важливим задля забезпечення ефективності розмежування повноважень органів МС та територіальних органів державної виконавчої влади є створення механізмів політичної відповідальності на основі впровадження принципів фінансової децентралізації [14, с. 154]. Вирішення питань правового розмежування повноважень в системі місцевого самоврядування дійсно залежить від реформ та механізмів, які впроваджуються для структуризації політичного життя. Наслідки політики виконавчої влади можуть бути вирішальними для визначення повноважень на місцевому рівні. Важливо, щоб така політика враховувала принципи демократії, правової держави та рівноправ'я. Впровадження механізмів, що забезпечують політичну структуризацію суспільства, може включати: формування парламентської більшості та дієвої опозиції, що дозволяє забезпечити різноманітність поглядів та підтримку для прийняття рішень; введення механізмів політичної відповідальності між законодавчою та виконавчою владою, що допомагає створити баланс гілок влади та забезпечити їх ефективну взаємодію; запровадження політичного арбітражу, що може забезпечити вирішення конфліктів між гілками влади та встановлення збалансованих рішень. Аналогічні принципи варто впроваджувати і на рівні місцевого самоврядування. Розвиток демократії та політичної конкуренції на місцевому рівні може сприяти ефективному управлінню та забезпеченню інтересів громадян [15, с. 102].

Спроби досягти збалансування інтересів окремих територіальних громад в Україні пов'язуються із ухваленням процедур утворення об'єднаних територіальних громад. Врегулювання

балансу інтересів громад передбачається відповідно до механізму Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [16] та пов'язаного із ним ряду підзаконних нормативно-правових актів, зокрема: Постанови Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» [17], а також системи стратегічних актів, що визначають стратегії розвитку регіонів, наприклад: розвиток територій громад у Херсонській області встановлюється згідно із Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2020 р. № 474-р [18], розвиток територій громад у Запорізькій області закріплюється згідно із Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 травня 2020 р. № 625-р [19] та ін.

Громади, що мають намір об'єднатися, мають довести свою спроможність забезпечити належний рівень надання публічних послуг в цілому, і у передусім у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, мати відповідний кадровий потенціал та рівень кадрового забезпечення органів МС, мати достатність фінансових надходжень та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці (абз. 2 пункту 2 Постанови Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» [17]).

Але попри висунення таких нормативних вимог щодо формування ОТГ, питання співвідношення компетентностей між органами МС та місцевими державними адміністраціями вирішується доволі ситуативно та фрагментарно, особливо із проблематики забезпечення ефективності проведення фінансової децентралізації та співвідношення реалізації делегованих та власних повноважень [20, с. 16-20].

При цьому зарубіжні країни та їх законодавство не підтримують ідею існування системи делегованих повноважень, та процедури набуття ними такого змісту. Якщо така ідея і реалізується, то передусім на підставі укладення між владними суб'єктами адміністративних договорів про розподіл повноважень, який є більш ефективним способом вирішення конкретних управлінських задач та досягнення певних цілей, на відміну від положень законодавчих та нормативних актів, що не повинні бути персоналізованими, та мають діяти у просторі на широкий загал [21, с. 18-24].

Висновки. Натомість в Україні практика делегування повноважень відбувається без відповідного фінансового обґрунтування, а також закріплюється на рівні розпорядчих нормативно-правових актів, що свідчить про централізацію підходів та недостатню їх обґрунтованість. Зокрема, проведення мобілізаційної роботи покладається на органи МС, без виокремлення коштів з Державного бюджету, попри те, що реалізація такої компетенції безпосередньо пов'язується із здійснення функцій держави із забезпечення потреб національної оборони [22; 23].

Отже, реалізація повноважень органами МС, і зокрема, делегованих повноважень, часто пов'язується із відсутністю належного фінансування таких процесів, а також характеризується певною імперативністю застосування.

Література:

1. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-п#Text>

2. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text>
3. Актуальні проблеми виконання законів України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації" / М.О. Баймуратов та ін.; Товариство науковців по сприянню муніципальній реформі. К. : Атіка, 2003. 288 с.
4. Матеріальна і фінансова основа органів місцевого самоврядування: на допомогу працівникам органів місцевого самоврядування Чернівецької області / М.С. Бідюк и др. Чернівці: Прут, 2007. 196 с.
5. Буглак Ю. О. Адміністративно-правові засади розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України. На правах рукопису. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2021. 374 с.
6. Адміністративна реформа для людини: науково-практичний нарис / І.Б. Коліушко та ін.; заг. ред. І.Б. Коліушко; Центр політико-правових реформ. К. : Факт, 2001. 72 с.
7. Легеза Ю.О. Здійснення державної екологічної політики в умовах децентралізації державної виконавчої влади. *Науковий вісник Ужгород. нац. ун-ту. Серія Право*. 2016. № 38. Т. 1. С. 172–176.
8. Мішина Н.В. Конституційно-правове регулювання діяльності органів самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження: монографія / Одеська національна юридична академія. О.: Друкарський дім, 2009. 298 с.
9. Маркова О.О. Концептуальні основи правового регулювання адміністративної процедури. Суми, «Університетська книга», 2022. 368 с.
10. Місцеві державні адміністрації в Україні: нормативно-правове регулювання / упоряд. О. І. Сушинський. Л. : Світ, 2002. 136 с.
11. Сушинський О.І. Місцеві державні адміністрації: статус у контексті публічної влади / Львівський регіональний ін-т держ. управління Української Академії держ. управління при Президентові України. Л.: Видавництво ЛРІДУ УАДУ, 2002. 52 с.
12. Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи / Центр політико-правових реформ; упоряд. В. П. Тимошук. К.: Факт, 2002. 100 с.
13. Яременко О.І. Адміністративна реформа гетьмана Павла Скоропадського / Вінницький держ. педагогічний ун-т ім. Михайла Коцюбинського. Кафедра історії слов'янських народів. Вінниця: б.в., 1998. 39 с.
14. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text>
15. Сисоева В.Г. Актуальні питання взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. *Наукові записки. Серія "Культура і соціальні комунікації"*. 2012. Вип.3. С. 151-158.
16. Сьрьогін С. Структурні та компетенційні проблеми організації місцевого самоврядування в Україні. *Зб. наукових праць Державне управління та місцеве самоврядування*. Випуск 1. Харків: Право, 2001. 268 с.
17. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
18. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p#n10>
19. Про затвердження перспективного плану формування територій громад Херсонської області: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2020 р. № 474-р. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2020-p#Text>
20. Про затвердження перспективного плану формування територій громад Запорізької області: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 травня 2020 р. № 625-р. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/625-2020-p#Text>
21. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні / Національний інститут стратегічних досліджень. К., 2011. 54 с.
22. Легеза Ю.О. Адміністративний договір як форма публічного управління у сфері використання природних ресурсів в Україні. *Судова та слідча практика в Україні*. 2019. № 9. С. 18-24
23. Снігур С.П. Сучасний стан та проблеми функціонування місцевого самоврядування в Україні на регіональному рівні. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління*. 2010. Вип. 1. С. 349-356

Moskal D. Directions for ensuring the efficiency of determination of authorities of executive government bodies and local government bodies

Summary. The purpose of the scientific article is to substantiate the directions for optimization of the separation of powers of executive power bodies and local self-government bodies. The problems of separation of powers of executive authorities and local self-government bodies include: the deterioration of the quality and availability of public services, which is caused by the resource inability of many local self-government bodies to fulfill their powers, may lead to insufficient provision of necessary services to communities, which requires consideration of financing problems and the possibility of delegation of powers for ensuring effective functioning of local bodies; the underdevelopment of forms of direct democracy implementation, which makes it impossible to properly ensure public participation in solving issues of regional development of the community, which should be associated with the development of mechanisms of public control and consultations with the community when making important decisions; insufficient pace of decentralization of powers of authorities and resources, which requires consideration of the restructuring of the system of distribution of powers and finances between the central and local levels of government, which can contribute to a more even distribution of powers and responsibilities; stagnation of land reform in Ukraine and preservation of the model of targeted use of land plots, including an economically unprofitable moratorium on the implementation of transactions on the alienation of agricultural land. Therefore, reforms in local self-government should be aimed at ensuring greater efficiency and participation of citizens in decision-making processes, ensuring sustainable development of communities, and avoiding conflicts of competence between different levels of government. It is substantiated that the priority direction of ensuring the effectiveness of the separation of powers of executive authorities and local self-government bodies is the creation of conditions for proper financing of such processes, and it is also characterized by a certain imperative of application.

Key words: decentralization, local self-government, demarcation, powers, normative and legal regulation, efficiency.