

УДК 351:352

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.37>

В. Т. Венцель

кандидат економічних наук,
докторант кафедри соціальної і гуманітарної політики
Національної академії державного управління при Президентові України

ФОРМУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

У статті висвітлено актуальні питання реформування місцевого самоврядування в Україні, що стосуються необхідності визначення критеріїв та принципів розподілу повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Мета розподілу повноважень полягає в чіткому розподілі сфер відповідальності між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, підвищенні ефективності державного управління, підвищенні якості публічних послуг, що надаються жителям громад.

Проаналізовано основні аспекти діючої в Україні системи місцевого самоврядування, виокремлено проблемні питання щодо її функціонування. Відповідно до чинного законодавства України компетенція місцевого самоврядування обмежується вирішенням питань місцевого значення. Водночас законодавчо і нормативно не визначено і не врегульовано, що визначається питаннями місцевого значення, а також відсутній перелік цих питань. Одночасно з цим Європейська хартія місцевого самоврядування передбачає, що до віддання місцевого самоврядування належить суттєва частка публічних справ. Тобто чинна в Україні система місцевого самоврядування не зовсім корелюється з європейськими принципами.

Приділено увагу питанням правового регулювання компетенцій місцевого самоврядування. На цей час сформувався дві концепції щодо вирішення даного питання: дозволено лише те, що визначено законом; дозволено все, що не заборонено законом. У межах зазначених концепцій кожна держава формує власне законодавче поле та принципи функціонування місцевого самоврядування.

Наведено основні принципи та критерії делегування органам місцевого самоврядування повноважень органами державної влади. Одним із важливих критеріїв делегування повноважень є фінансове забезпечення делегованих повноважень.

Зроблено висновок про необхідність оновлення базових принципів функціонування місцевого самоврядування в Україні. У процесі реформування місцевого самоврядування Україна повинна використовувати досвід європейських країн. Однак цей досвід повинен враховувати: історичні та культурні традиції України загалом та окремих регіонів; ментальність українського суспільства; пріоритети державної регіональної політики.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, власні повноваження, делеговані повноваження, розподіл повноважень, принципи делегування повноважень.*

Постановка проблеми. Починаючи з 2014 року в Україні розпочато процеси реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Метою реформи визначено створення і підтримку повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого наро-

довладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [1]. Для досягнення задекларованих реформою цілей одним із необхідних кроків повинно бути чітке розмежування повноважень між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Сьогодні в Україні відсутня чітка систематизація компетенцій державних

органів та органів місцевого самоврядування. Значна частина повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування дублюється, що призводить до «розмивання» відповідальності та зниження ефективності управлінських рішень. На нашу думку, формування дієздатного місцевого самоврядування має базуватися на чіткому визначенні компетенцій та інструментів для їх ефективної реалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика місцевого самоврядування є досить актуальною і привертає увагу багатьох науковців. Зокрема, питання, пов'язані з різними аспектами місцевого самоврядування, досліджувалися такими науковцями, як Б.П. Андресюк, М.О. Баймуратов, С.О. Байрак, О.В. Батанов, В.І. Борденюк, О.В. Голинська, В.А. Григор'єв, О.А. Коваленко, М.І. Корнієнко, В.В. Кравченко, В.С. Куйбіда, О.О. Оболенський, В.Ф. Погорілко, М.О. Пухтинський. Попри численні дослідження проблематика розвитку та становлення місцевого самоврядування є актуальною з огляду на перманентні еволюційні процеси в суспільній, культурній, економічній, соціальній сферах. Також актуальним питанням є формування сфери компетенцій органів місцевого самоврядування, що також перебуває в постійному процесі еволюційного розвитку.

Метою статті є дослідження окремих аспектів формування та розподілу повноважень між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у контексті формування інституційно спроможної системи місцевого самоврядування та ефективної реалізації державної соціальної політики.

Виклад основного матеріалу. Аналіз наявних повноважень органів місцевого самоврядування свідчить про необхідність модернізації чинного законодавства з урахуванням нового адміністративно-територіального устрою та нової системи органів місцевого самоврядування. Необхідно здійснити систематизацію повноваження різних рівнів з урахуванням розподілу повноважень на делеговані державою та власні повноваження органів місцевого самоврядування. У чинному законодавстві

(ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») делеговані повноваження визначено як «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» [2]. Зазначене визначення є дещо некоректним у контексті повноважень місцевого самоврядування та сутності поняття «делегування повноважень». У Конституції України «делегування» застосовується лише відносно повноважень, які надаються (делегуються) районними чи обласними радами місцевим державним адміністраціям. У статті 118 зазначається, що «Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами» [3]. У статті 119 зазначається, що місцеві державні адміністрації забезпечують виконання делегованих відповідними радами повноважень. Статтею 143 Конституції України визначається, що «Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади» [3]. Виконання таких повноважень повинне супроводжуватися фінансуванням з державного бюджету або віднесенням до місцевих бюджетів окремих загальнодержавних податків. Тобто у статті 143 Конституції України йдеться про делегування повноважень органам місцевого самоврядування органами виконавчої влади. Таким чином, у вітчизняному законодавстві «делеговані повноваження» мають подвійну природу і сутність, що потребує правого унормування і усунення подвійного тлумачення.

У загальній інтерпретації делегування означає передачу повноважень від органів державної влади місцевим органам виконавчої влади або органам місцевого самоврядування для виконання ними цих повноважень від імені центральної влади. Делегування повноважень від органів місцевого самоврядування органам державної влади суперечить принципам організації та існування держави та державної влади. Місцеве самоврядування – це осо-

блива форма державного управління, яка базується на демократичних принципах і передбачає залучення громадян, які спільно проживають на території громади, до управління публічними справами (або їх частиною) в межах, визначених законом, на засадах організаційної, фінансової, матеріальної самостійності. У цьому контексті доречно звернути увагу на трактування «місцевого самоврядування» у вітчизняному законодавстві, оскільки це важливо для розуміння його сутності та повноважень.

Так, у статті 140 Конституції України визначено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. У статті 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначається, що місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [2].

З огляду на зазначені норми компетенція місцевого самоврядування в Україні обмежується вирішенням питань місцевого значення. Водночас законодавчо і нормативно не визначено і не врегульовано, що визначається питаннями місцевого значення, а також відсутній перелік цих питань.

Європейська хартія місцевого самоврядування визначає, що «місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» [4]. Отже, сутність місцевого самоврядування в Україні відрізняється від сутності, яка визначена в Європейській хартії. Місцеве самоврядування в Україні обмежується вирішенням питань лише місцевого значення, тоді як Європейська хартія передбачає, що місцеве самоврядування опікується суттєвою часткою публічних справ, тобто питаннями безпосереднього забез-

печення загальних суспільних потреб та задоволення публічних інтересів соціальної спільноти у різних сферах життєдіяльності [5].

Інститут функціонування місцевого самоврядування передбачає, що питання, які вирішуються органи місцевого самоврядування, поділяються на власні та делеговані. Власні повноваження – повноваження, які виконуються органами місцевого самоврядування самостійно і в інтересах місцевого населення. Делеговані повноваження – повноваження органів державної влади, які з метою їх більш ефективного виконання передаються на виконання органам місцевого самоврядування.

Розподіл повноважень на власні та делеговані є досить умовним, оскільки досить важко точно визначити межу між першим і другим колом завдань. Тому кожна країна формує повноваження органів місцевого самоврядування, зважаючи на свої національні, історичні, культурні традиції. Однак за інших рівних умов методологічною основою для розмежування повноважень між державними органами і органами місцевого самоврядування має бути принцип, згідно з яким держава не повинна брати на себе вирішення тих питань, які можуть більш ефективніше (або на такому ж рівні, як і державними органами) вирішуватися органами місцевого самоврядування. Також необхідно зазначити, що органам місцевого самоврядування може делегуватися до виконання лише незначна частина повноважень органів виконавчої влади. Такі (делеговані) повноваження не повинні переважати власні повноваження органів самоврядування. Крім цього, слід дотримуватися принципу, згідно з яким делеговані повноваження не повинні перешкоджати органам місцевого самоврядування у виконанні власних повноважень та впливати на їх якість.

Власні повноваження можна визначити як повноваження, що закріплені законодавчими нормами за органами місцевого самоврядування, щодо вирішення питань місцевого значення, які стосуються забезпечення життєдіяльності громади. Під час виконання власних повноважень органи місцевого самоврядування самостійно

і під власну відповідальність приймають рішення про шляхи їх вирішення.

Делегування є специфічним способом надання повноважень, за якого один орган покладає на інший обов'язок і надає йому на визначений або невизначений час право вирішувати питання, віднесені до компетенції першого органу. Відповідно до позиції, висловленої Конституційним судом України, делегування повноважень не є формою остаточної їх передачі. Вони залишаються повноваженнями органу, від якого делеговані, і можуть бути повернуті або змінені [6]. Іншими словами, делегування повноважень не є формою їх повного передання на рівень того, кому вони делегуються, вони залишаються повноваженнями органу, який їх делегував і який не втрачає при цьому права на прийняття рішень із питань, що входять до сфери делегування. З огляду на це можна вважати, що в українському законодавстві більшість повноважень, які належать до компетенції органів місцевого самоврядування (йдеться про міста обласного значення та об'єднані територіальні громади, оскільки необ'єднані громади не уповноважені на здійснення видатків, які здійснюють бюджети міст обласного значення та об'єднані територіальні громади), мають характер переданих (а не делегованих) повноважень, оскільки вони виключені з компетенції органів державної влади і здійснюються органами місцевого самоврядування на постійній основі.

Для впорядкування питань щодо делегування повноважень насамперед необхідно визначити, що суб'єктом правовідносин у сфері делегування може бути лише суб'єкт державних владних повноважень. Також необхідно встановити принципи делегування повноважень. Зокрема, це:

- принцип законності (делегування повноважень органів виконавчої влади здійснюється лише на підставі та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України);

- принцип соціально-економічної обґрунтованості (делегування повноважень здійснюється в інтересах соціально-економічного розвитку територіальних громад);

- принцип субсидіарності (надання публічних послуг на тому найнижчому рівні, на якому можливе найбільш ефективно їх надання);

- принцип додатковості (виконання делегованих повноважень не повинно впливати на належну якість виконання власних повноважень);

- принцип фінансово-матеріальної забезпеченості (суб'єкт делегування належним чином та в необхідних обсягах гарантує фінансово-матеріальну забезпеченість делегованих повноважень. Органи місцевого самоврядування виконують делеговані повноваження в обсягах і якості, у якій ці повноваження забезпечені фінансовими і матеріальними ресурсами. Органи місцевого самоврядування мають право додатково використовувати власні фінансові та матеріальні ресурси для виконання делегованих повноважень);

- принцип підконтрольності (суб'єкт делегування здійснює контроль за законністю та ефективністю виконання делегованих повноважень).

Іншим важливим аспектом є питання правового регулювання компетенцій місцевого самоврядування. Сьогодні сформувався дві концепції щодо вирішення цього питання:

- дозволено лише те, що визначено законом;

- дозволено все, що не заборонено законом.

Перший принцип полягає в детальному регулюванні компетенцій органів місцевого самоврядування. Для вирішення органами місцевого самоврядування питань, які не належать до їхньої компетенції, необхідне прийняття відповідного нормативно-правового акту. Наприклад, у США цей принцип відомий як «правило Діллона» (сформульоване у 1868 році верховним суддею штату Айова Дж. Діллоном), згідно з яким муніципалітети завдячують своїм створенням штатам і отримують повноваження від них, тому будь-який розумний, суттєвий і справедливий сумнів у наявності певного повноваження трактується не на користь муніципалітетів [7]. Головна суть другого принципу полягає в тому, що до компетенції органів місцевого самоврядування належать всі питання, що прямо не заборонені законо-

давчими актами. В Європейській хартії місцевого самоврядування знайшов своє відображення другий принцип регулювання компетенцій місцевого самоврядування. У частині 2 статті 4 Хартії зазначено, що «Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу» [4]. Для практичної діяльності органів місцевого самоврядування ймовірно найбільш оптимальним варіантом є поєднання обох принципів.

З огляду на викладене можна розглянути можливість формування повноважень органів місцевого самоврядування в Україні, згідно з яким більшість повноважень має бути віднесена до власних. Водночас для виконання соціальної та інших життєво-необхідних для громадян функцій держава повинна встановити чіткий перелік обов'язкових повноважень та функцій для місцевого самоврядування. Такі власні повноваження органи місцевого самоврядування повинні виконувати в обов'язковому порядку – самостійно вони можуть лише визначати спосіб виконання таких повноважень (наприклад: дошкільна, базова середня, позашкільна освіта; охорона здоров'я; соціальний захист; сфера ЖКГ тощо). Водночас державні органи здійснюють контрольні (наглядові) функції за виконанням органами місцевого самоврядування таких повноважень, оскільки вони безпосередньо стосуються забезпечення громадян гарантованими державою публічними послугами. Інша частина власних повноважень матиме характер добровільності їх виконання, тобто необхідність їх виконання залишається на розсуд органів місцевого самоврядування і залежить від конкретних потреб громади та місцевих особливостей (наприклад: спортивна робота; робота з молоддю; фінансування культурних закладів та заходів; фінансування місцевих цільових програм і тощо). Щодо цих повноважень, то органи місцевого самоврядування виконують їх з власної ініціативи (без державного регулювання) та під власну відповідальність.

Крім власних, визначених законом повноважень, органи місцевого самоврядування

можуть виконувати делеговані повноваження, які їм делегуються на обмежений або необмежений термін. Фінансове забезпечення таких повноважень здійснюється лише за кошти субвенцій, які надаються з державного бюджету відповідним місцевим бюджетам. Органи місцевого самоврядування мають право додатково спрямовувати фінансові ресурси для виконання делегованих повноважень. Під час делегування повноважень необхідно чітко визначити:

- найменування (вид, перелік) органів місцевого самоврядування, яким делегуються відповідні повноваження;
- перелік прав та обов'язків органів місцевого самоврядування при виконанні делегованих повноважень;
- перелік прав та обов'язків державних органів, які делегують відповідні повноваження;
- принципи (методику) розрахунку фінансових нормативів, за допомогою яких визначається обсяг фінансових ресурсів, необхідних для виконання органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень;
- результативні (натуральні, якісні, фінансові) показники для оцінювання ефективності виконання делегованих повноважень;
- порядок та перелік звітування органами місцевого самоврядування про виконання делегованих повноважень;
- порядок здійснення контролю органами державної влади за виконанням делегованих повноважень (перелік органів, що здійснюють такий контроль, а також їхні повноваження);
- інші положення, необхідні для виконання делегованих повноважень.

Висновки і пропозиції. Таким чином, система місцевого самоврядування України потребує детального вивчення і критичного аналізу з тим, щоб розробити ґрунтовні концептуальні засади оновленої системи реального та дієвого місцевого самоврядування, а також сформувані механізми та інструменти для практичної реалізації органами місцевого самоврядування своїх компетенцій з урахування наявного емпіричного досвіду, історичних та культурних традицій держави та її окремих регіонів, ментальності українського суспільства,

пріоритетів державної регіональної політики. У процесі становлення вітчизняної системи місцевого самоврядування Україна повинна використовувати надбання і досить тривалий досвід європейської демократії. Однак цей досвід повинен бути адаптований до українського середовища і враховувати його особливості. Також слід зважити на те, що формування та становлення місцевого самоврядування – це тривалий і важкий процес, який потребуватиме багато зусиль і часу не лише від влади і політикуму, але й від усього суспільства.

Список використаної літератури:

1. 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-%D1%80>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
3. Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування, м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
5. Публічне управління: термінологічний словник. Куйбіда В.С., Білинська М.М., Петроє О.М. Навчальний посібник. Київ : НАДУ, 2018. 224 с. URL: http://e-pidruchniki.com/content/1643_Publichni_spravi.html (дата звернення: 02.06.2020).
6. Каталог юридичних позицій Конституційного Суду України (1997–2018 роки). Конституційний Суд України. URL: <http://ccu.gov.ua/zagolovok/katalog-yurydychnyh-pozyciy-konstytucijnogo-sudu-ukrayiny-1997-2018-roky>.
7. Шидловский А.В. Доктрина Кули и Правила Диллона: современные проблемы Американского избирательного права. Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2018. № 3. С. 107–123.

Ventsel V. Formation of powers of local self-government in the context of implementation of the social policy of the state

The article deals with current issues of local government reform in Ukraine regarding the need to identify criteria and principles of division of powers between state authorities and local self-governments. The purpose of the division of powers is a clear division of responsibilities between public authorities and local self-governments, improving the efficiency of public administration, improving the quality of public services provided to inhabitants.

The main aspects of the current system of local self-government in Ukraine are analyzed, the problematic issues concerning its functioning are singled out. According to the current legislation of Ukraine, the competence of local self-government is limited to resolving issues of local importance. At the same time, the legislation and regulations do not define and regulate what is determined by issues of local importance, and there is no list of these issues. Simultaneously, the European Charter of Local Self-Government stipulates that the provision of local self-government includes a significant share of public affairs. Thus, the current system of local self-government in Ukraine does not quite correlate with European principles.

Attention is paid to the issues of legal regulation of local self-government competencies. At present, two concepts have been formed to address this issue: only what is defined by law is allowed; everything that is not prohibited by law is allowed. Within the framework of these concepts, each state forms its own legislative framework and principles of local self-government.

The basic principles and criteria of delegation of powers to local self-government bodies by state authorities are given. One of the important criteria for delegation of powers is the financial support of delegated powers.

It is concluded that it is necessary to update the basic principles of local self-government in Ukraine. In the process of reforming local self-government, Ukraine must use the experience of European countries. However, this experience should take into account: historical and cultural traditions of Ukraine and individual regions; mentality of Ukrainian society; priorities of the state regional policy.

Key words: *local self-government, own powers, delegated powers, division of powers, principles of delegation of powers.*