

УДК 242.5

## ЗНАЧЕННЯ РОЗМЕЖУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ ТА ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Буглак Ю. О.*

### THE IMPORTANCE OF DISTRIBUTION OF COMPETENCE AND AUTHORITIES OF THE STATE EXECUTIVE AUTHORITIES AND LOCAL AUTHORITIES

*Buglak Yu. O.*

*У статті звернено особливу вагу на актуальність і значимість розмежування компетенції та повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, зважаючи на сучасний стан даного процесу та його адміністративно-правового регулювання. Узагальнено та проаналізовано точки зору правознавців щодо значення розмежування компетенції та повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в Україні, внаслідок чого було сформульовано авторську позицію з цього приводу.*

***Ключові слова:** повноваження, компетенція, розмежування, делегування, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.*

**Постановка проблеми.** Компетенція та повноваження органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування України, їх законодавче закріплення та фактична реалізація є невід'ємним предметом дослідження в юриспруденції. При цьому на сьогодні значимість розмежування повноважень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування постійно зростає, зважаючи на незадовільний стан адміністративно-правового регулювання здійснення та розмежування повноважень органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі аспекти адміністративно-правового забезпечення здійснення та розмежування компетенції та повноважень органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування України досліджували В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк,

Д.І. Голосніченко, Т.О. Карабін, І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда, Н.Р. Нижник, В.Ф. Погорілко, В.П. Тимошук, Ю.О. Тихомиров, О.Н. Ярмиш та ін. Зазначеними вченими було зроблено суттєвий науковий внесок стосовно даної проблематики.

**Невирішені раніше проблеми.** Проте у процесі реалізації адміністративної реформи, під впливом політико-правових і соціально-економічних змін в Україні розмежування компетенції та повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування набуває якісно нового значення, яке потребує переосмислення й подальшого вивчення.

**Метою статті** є комплексне дослідження значення розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування.



**Виклад основного матеріалу.** Як слушно зазначає з даного питання С.В. Майстро, необхідною умовою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави є забезпечення балансу загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів і територіальних громад. Тому, на думку автора, демократизація всіх сфер суспільного життя та побудова громадянського суспільства в Україні неможливі без проведення децентралізації і деконцентрації державних функцій і повноважень та втілення в життя принципів реального місцевого самоврядування. Через це питання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, необхідність утворення такої моделі управління, яка об'єднає широкий місцевий демократизм зі стабільною, відповідальною і сильною політикою держави на місцях, набувають особливої гостроти [1], з чим слід погодитися.

О.М. Бабич, у свою чергу робить наголос на тому, що ключовою проблемою, яка суттєво впливає на розуміння суті місцевого самоврядування і його місця у державі, є необхідність чіткого визначення кола і суті функцій і завдань, які повинні здійснювати на даному етапі розвитку країни органи місцевого самоврядування. Тому має бути вирішеним питання про те, щоб органи місцевого самоврядування здійснювали або власні повноваження, визначені законом, і одночасно загальнодержавні функції і завдання, або ж вирішували лише свої власні, так звані, питання місцевого значення. Проте зміцнення державної влади в центрі, на думку автора, не може бути ефективним і корисним для суспільства в цілому без одночасної децентралізації функцій і завдань на рівень територіальних органів, яких обирають їх громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні [2, с. 110].

Аналогічно Т.О. Паутова зазначає, що одним із найважливіших питань на сьогодні є існуюча система розподілу владних повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади, яка наразі не забезпечує необхідні умови для співпраці цих органів та заважає ефективному функціонуванню органів місцевого самоврядування [3]. Зазначене вище ще раз свідчить про актуальність дослідження та значимість розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що в підсумку стане передумовою для його вдосконалення.

Ю.В. Георгієвський з цього приводу звертає особливу увагу на те, що в масштабному процесі здійснення децентралізації публічної влади в Україні одним із завдань стратегічного, політико-правового і доктринального змісту є чітке визначення компетенції суб'єктів публічної влади як з позицій предмета реалізації, так і обсягу, і які мають визначитися з урахуванням єдиної мети здійснення децентралізації – забезпечення належного рівня життєдіяльності населення, спираючись на ресурсні, природні, історичні, етнічні, мовні та інші особливості регіонального розвитку [4, с. 139].

Цікаво зазначити, що питання розмежування має умовний характер, оскільки й органи державної виконавчої влади, й органи місцевого самоврядування мають діяти з метою забезпечення високого рівня життєдіяльності населення, сталого соціально-економічного, культурного розвитку держави. Разом з тим, пріоритетність інтересів територіальних громад визначає необхідність перерозподілу компетенції між органами державної виконавчої влади й органами місцевого самоврядування у бік домінування (поширення) сфери відання органів місцевого самоврядування. І в цьому аспекті



питання розмежування стосується функцій та, відповідно, напрямків діяльності [4, с. 162].

Як вже зазначалося раніше, розмежування компетенції та повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні є актуальною теоретико-правовою проблемою, виходячи, передусім, із значення даного процесу. Я.І. Ленгер з цього приводу зазначає, що кожна держава наділяє органи місцевого самоврядування повноваженнями з урахуванням своїх національних, історичних, культурних та інших традицій, але вихідною методологічною основою розмежування повноважень між державними органами і органами самоврядування має бути принцип, згідно з яким держава не повинна брати на себе вирішення тих питань, які можуть успішно вирішуватись органами самоврядування. При цьому органам місцевого самоврядування може передаватися лише незначна частина повноважень органів виконавчої влади, і вони не повинні переважати власні повноваження органів самоврядування, основне соціальне призначення яких полягає у вирішенні питань місцевого значення [5, с. 73].

Ю.В. Георгієвський вважає, що з політичної точки зору, необхідним убачається вирішення завдання гарантування примату інтересів населення, яке спільно проживає на певних територіях, а з правової – формування належного правового забезпечення такого гарантування. Логічно пов'язаною зі вказаними завданнями є потреба оптимізації співвідношення централізації і децентралізації управління певною територією та державою в цілому; поєднання інтересів територіальних громад з інтересами держави, що, своєю чергою визначає необхідність дослідження генезису проблеми становлення та функціонування місцевого самоврядування в Україні, особливо в частині компетенції відповідних органів та її співвідношення з компетенцією

органів державної виконавчої влади на певному територіальному рівні [6].

Крім того, автор вбачає значимість розмежування компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в розмежуванні повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій при організації управління економікою, соціальною та іншими сферами життєдіяльності регіону, зокрема, щодо: 1) розробки програм соціально-економічного та культурного розвитку, контролю за їх виконанням; 2) зовнішньоекономічної діяльності; 3) освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; 4) забезпечення законності і правопорядку; 5) регулювання у галузі земельних відносин; 6) бюджету, фінансів; 7) делегування повноважень [4, с. 173]. Тобто розмежування повноважень органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування дозволить вирішити нагальну потребу у забезпеченні керованості і контрольованості соціально-економічними та іншими процесами, що відбуваються у регіоні, із чим варто погодитися.

Також варто зазначити що в цілому здійснювана в Україні децентралізація в межах адміністративної реформи супроводжується передачею значних повноважень та фінансових ресурсів від органів державної влади – органам місцевого самоврядування. Суть реформи на принципі децентралізації полягає в: 1) утворенні виконавчих органів місцевого самоврядування на всіх рівнях: у громаді, районі та області; 2) закріпленні принципу субсидіарності при розмежуванні повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів; 3) органи місцевого самоврядування різних рівнів – громади, району, області – отримують повноваження, які найбільш ефективно виконувати саме на цьому рівні, а під повноваження отримують



необхідні фінансові, матеріальні та інші ресурси під їхню власну відповідальність; 4) у підсумку – створення і підтримка повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [7].

Н.В. Камінська, у свою чергу, вбачає значення децентралізації і відповідно розмежування повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування в інтересах людини, потребах громади, різних рівнях публічної влади, а також євроінтеграційному курсі України, що вимагає оптимізації територіальної організації влади, децентралізації владних повноважень, зміцнення місцевого самоврядування, перерозподіл владних повноважень між центром та регіонами на користь останніх, наближення регіональних і місцевих органів влади до населення. реалізації потенціалу окремих регіонів, умов їх стійкого розвитку на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади [8, с. 35-47].

Крім того, автор доречно підкреслює, що надмірне посилення центральної влади – шлях до централізму, а результатом безмежної самостійності регіонів можуть стати сепаратизм, руйнування державності. Звідси завданням для науки і практики є пошук і забезпечення таких механізмів, які підтримували б оптимальне співвідношення між різними рівнями влади, забезпечували територіальну цілісність, єдність держави і прагнення регіонів реалізувати власний потенціал, надавати відповідні послуги населенню [8, с. 35-47]. Основною вище сказаного є саме обґрунтоване розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

З цього приводу В. Гройсман також наголошує, що децентралізація – це реальний шлях до підвищення якості повсякденного життя мешканців кожного села, селища чи міста. Автор обґрунтовує свою позицію тим, що європейський і світовий досвід свідчить, що місцеві проблеми можуть ефективно вирішуватись тільки на місцевому рівні, адже держава ніколи не дійде до проблем кожного села чи міста, кожної вулиці чи двору. Тому сильне місцеве самоврядування базується на розвинутому громадянському суспільстві і демократії [9], із чим не можна не погодитися.

Не зважаючи на вищесказане, на сьогодні і місцеві державні адміністрації можуть реалізувати делеговані відповідними радами повноваження, і органи місцевого самоврядування – окремі повноваження органів виконавчої влади, що на нашу думку спричинює суперечливість інституту делегованих повноважень в Україні. Чіткого і однозначного розмежування повноважень між органами виконавчої влади (місцевими державними адміністраціями) та органами місцевого самоврядування наразі не закріплено в актах вітчизняного адміністративно-правового забезпечення. Відповідно на практиці поширені випадки, коли органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування наділені однаковою компетенцією, хоча наразі останні можуть суттєво відрізнитися за чисельністю населення в місті, селі, селищі, їх економічним потенціалом, фінансово-матеріальною базою та бюджетною самодостатністю, у зв'язку з чим переважна більшість передбачених повноважень фактично не може бути реалізованою. Історично мають місце їх централізація, значне дублювання повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх необґрунтоване делегування, що не лише знижує ефективність публічного управління на



загальнодержавному та місцевому рівнях, якість і своєчасність вирішення нагальних питань місцевого значення, але й ускладнює систему й структуру управління, нерационально збільшує бюджетні видатки, призводить до суперечливих і конфліктних ситуацій поміж органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, зниження відповідальності уповноважених органів та посадовців за виконання делегованих повноважень.

**Висновки.** Розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування має вагомий значення, яке полягає, передусім, у наступному: 1) підвищення функціональної, фінансово-матеріальної та організаційної спроможності органів місцевого самоврядування, забезпечення високого рівня конкурентоспроможності адміністративно-територіальних одиниць; 2) посилення місцевої демократії, відкритості та ефективності управління на місцевому рівні, підвищення рівня якості вирішення справ «місцевого значення»; 3) досягнення повноти й своєчасності задоволення інтересів і потреб населення тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці, забезпечення якості та доступності надання різноманітних публічних послуг органами місцевого самоврядування; 4) підвищення ефективності місцевого управління справами «місцевого значення» та забезпечення реальних можливостей для оптимального виконання як власних, так і делегованих повноважень; 5) сприяння створення ефективної системи влади в Україні в цілому; 6) забезпечення відкритості, прозорості та участі громадськості у вирішенні питань місцевого значення; 7) ефективне використання ресурсів регіонів для сталого розвитку; 8) економія бюджетних коштів завдяки усуненню дублювання компетенції та повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, «зайвих структур» в державному апараті;

9) посилення контролю та відповідальності за виконання делегованих повноважень.

#### **Література:**

1. Майстро С.В. Розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування / С. В. Майстро. // Державне будівництво. – 2012. – № 1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2012\\_1\\_33](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_1_33)
2. Бабич О.М. Реформування системи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: сьогодення та перспективи / О.М. Бабич // Часопис Київського університету права : Український науково-теоретичний часопис. – 2009. – №2. – С. 110-116.
3. Паутова Т.О. Делегування повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2009. – №4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=70>
4. Георгієвський Ю.В. Компетенція органів публічної влади: теорія і практика застосування / Ю.В. Георгієвський. – К.: Логос, 2015. – 345 с.
5. Ленгер Я.І. Повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування: колізійні питання делегування // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2016. – Вип. 37., Том 1. – С. 72-74.
6. Георгієвський Ю.В. До питання визначення критеріїв розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування // Віче. – 2014. – № 14. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/4279/>
7. Децентралізація: впроваджуємо реформу. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reforms.in.ua/ua/reforms/decentralizaciya#overview>
8. Камінська Н.В. Значення децентралізації для регіонального розвитку в Україні / Н.В. Камінська // Вісн. Луг. Держ. ун-ту внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. – 2009. – №4. – С. 35-47.
9. Гройсман В.: Навіщо нам децентралізація? // Українська правда. – 2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2015/06/22/7072007/>



References:

1. Majstro S.V. Rozmezhuvannya povnovazhen` organiv derzhavnoyi vlyady` ta organiv misceвого samovryaduvannya / S. V. Majstro. // Derzhavne budivny`chtvo. – 2012. – # 1. [Elektronny`j resurs]. – Rezhy`m dostupu: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2012\\_1\\_33](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_1_33)

2. Baby`ch O.M. Reformuvannya sy`stemy` miscevy`x organiv vy`konavchoyi vlyady` ta organiv misceвого samovryaduvannya: s`ogodennya ta perspekty`vy` / O.M. Baby`ch // Chasopy`s Ky`yiv`s`kogo universy`tetu prava : Ukrayins`ky`j naukovo-teorety`chny`j chasopy`s . – 2009 . – #2 . – S. 110-116.

3. Pautova T.O. Deleguvannya povnovazhen` vy`konavchoyi vlyady` organam misceвого samovryaduvannya // Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvy`tok. – 2009. - #4. [Elektronny`j resurs]. – Rezhy`m dostupu: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=70>

4. Georgiyevs`ky`j Yu.V. Kompetenciya organiv publichnoyi vlyady`: teoriya i prakty`ka zastosuvannya / Yu.V. Georgiyevs`ky`j. – K.: Logos, 2015. – 345 s.

5. Lenger Ya.I. Povnovazhennya organiv derzhavnoyi vlyady` ta organiv misceвого samovryaduvannya: kolizijni py`tannya deleguvannya // Naukovy`j visny`k Uzhgorods`kogo nacional`nogo universy`tetu. – 2016. – Vy`p. 37., Tom 1. – S.72-74.

6. Georgiyevs`ky`j Yu.V. Do py`tannya vy`znachennya kry`teriyiv rozmezhuvannya kompetencyi organiv derzhavnoyi vy`konavchoyi vlyady` ta organiv misceвого samovryaduvannya // Viche. – 2014. – #14. [Elektronny`j resurs]. – Rezhy`m dostupu: <http://www.viche.info/journal/4279/>

7. Decentralizatsiya: vprovadzhuemo reformu. [Elektronny`j resurs]. – Rezhy`m dostupu: <http://reforms.in.ua/ua/reforms/decentralizatsiya#overview>

8. Kamins`ka N.V. Znachennya decentralizatsiyi dlya regional`nogo rozvy`tku v Ukrayini / N.V. Kamins`ka // Visn. Lug. Derzh. un-tu vnutr. Sprav im. E. O. Didorenka. – 2009. – #4. – S. 35-47.

9. Grojsman V.: Navishho nam decentralizatsiya? // Ukrayins`ka pravda. – 2015. [Elektronny`j resurs]. – Rezhy`m dostupu:

<http://www.pavda.com.ua/articles/2015/06/22/7072007/>

**Буглак Ю. А. Значение разграничения компетенции и полномочий органов государственной исполнительной власти и местного самоуправления. – Статья.**

*В статье обращено особое значение на актуальность и значимость разграничения компетенции и полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, учитывая современное состояние данного процесса и его административно-правового регулирования. Обобщены и проанализированы точки зрения правоведов о значении разграничения компетенции и полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления в Украине, в результате чего была сформулирована авторская позиция по этому поводу.*

**Ключевые слова:** полномочия, компетенция, разграничение, делегирование, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления.

**Buglak Yu. O. The importance of distribution of competence and authorities of the state executive authorities and local authorities. – Article.**

*The article is focused on the relevance and importance of differentiating competences and powers between executive bodies and local self-government bodies, taking into account the current state of this process and its administrative and legal regulation. The points of view of lawyers on the importance of delineation of competence and authority between executive authorities and local governments in Ukraine were generalized and analyzed, and as a result the author's position on this matter was formulated.*

**Keywords:** powers, competence, delineation, delegation, executive authorities, local self-government bodies.

*Авторська довідка:*

*Буглак Юрій Олександрович – кандидат юридичних наук.*

*Стаття надійшла до редакції 29.05.2018 р.  
Рецензент: д.ю.н., проф. О. М. Музичук.*

