

Денис БУТИРСЬКИЙ

*магістрант кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна Академія управління персоналом*

Інна СЕМЕНЕЦЬ-ОРЛОВА

*д.н.держ.упр., проф., старший науковий співробітник,
Сумський державний педагогічний університет ім. А.С.Макаренка*

ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Історія питання розподілу повноважень між державними та місцевими автономними органами залишалася актуальною протягом 3-х етапів сучасного періоду незалежності України: 1992-1994 рр. Формування та функціонування вертикальної державної влади. На рівні областей, районів, а також міст Києва та Севастополя замість виконавчих комітетів відповідних рад утворено державні адміністрації на чолі з представниками Президента України у відповідних адміністративно-територіальних одиницях. Вертикальна влада держави була ліквідована в липні 1994 року після виборів до органів місцевого самоврядування; червень 1995 р. – липень 1996 р. Відновлення державної влади відповідно до Конституційного договору, прийнятого між Верховною Радою України та Президентом України. Вона фактично відновила представницьку систему президента з 1996 року по теперішній час. Діюча система сформувалася з прийняттям Конституції України, на основі прийняття законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації». Основні недоліки системи місцевого самоврядування Ефективна робота будь-якої державної енергосистеми, в тому числі місцевої, залежить від наявності чітких структурних елементів та їх функціональної спроможності, а саме:

- питання прийняття рішення (виборний орган), який представляє інтереси територіальної громади;
- чітко визначені та регламентовані межі компетенції суб'єкта, що приймає рішення (повноваження та функції);
- суб'єкт виконання рішень (орган виконавчої влади);
- ресурсну базу для виконання рішень, що забезпечує організаційну базу та належне матеріальне та фінансове забезпечення тощо;
- громадські організації, діяльність яких спрямована на реалізацію державної політики та їх ефективний зв'язок з місцевою політикою;
- ефективна система контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як з боку громади, так і з боку держави.

Аналіз виявляє 3 групи вад системи територіальної організації влади – загально політико-правові, інституційні та фінансово-економічні. 1. Загальні політико-правові питання нормативно-правового регулювання взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Перш за все, в Україні має місце певне спотворення системи місцевого та регіонального самоврядування. Це можна зробити з наступних критеріїв. Для більш чіткого визначення структурних

проблем української системи місцевого самоврядування доцільно проаналізувати різні рівні та типи влади за такими критеріями: наявність територіальної громади з правосуб'єктністю; представницький орган; виконавча влада; бюджетна незалежність; автономні повноваження.

В Україні є сім найбільш поширених типів адміністративно-територіальних одиниць з органами місцевого самоврядування. Із семи форм самоврядування лише муніципалітети з повним регіональним підпорядкуванням мають попередні компоненти, необхідні для повного здійснення повноважень самоврядування. Найменш благополучними є мікрорайони міст (які мають таке поширення). Міські райони мають представницькі та виконавчі органи самоврядування, але не мають статусу громади, власних доходів і бюджетної самостійності, ані виключних повноважень самоврядування (вони делегуються виключно міськими радами).

Органи місцевого самоврядування районного та обласного рівнів, які концентрують дуже важливі повноваження та бюджетні ресурси, не можуть утворювати власні виконавчі комітети (функції останніх виконують державні адміністрації відповідного рівня). Крім того, районні та обласні ради не мають статусу територіальної громади, а є специфічними представницькими органами самоврядування, оскільки представляють лише спільні інтереси територіальних громад, що входять до їх складу. Сільські, міські та міські громади (міста районного значення) мають представницькі органи (ради) та свої виконавчі комітети.

Ці місцеві органи влади також мають свої повноваження. Проте вони мають обмежені можливості для прямих міжбюджетних відносин із центральною владою: зокрема, Податковий кодекс України не зобов'язує Верховну Раду України визначати розподіл субсидій вирівнювання між цими громадами. Це, у свою чергу, дещо обмежує їхню фінансову незалежність.

По-друге, недосконалість класифікаційних критеріїв територіальних громад щодо надання певних повноважень. Зокрема, через різницю населення та розміри місцевих бюджетів неможливо встановити єдиний перелік повноважень місцевих адміністрацій сіл, селищ і міст різного ступеня підпорядкованості.

По-третє, має місце дифузний розподіл повноважень місцевої адміністрації та місцевої автономії на різних рівнях адміністративно-територіального розподілу, зокрема:

- між районними та обласними радами;
- районні та обласні державні служби;
- між муніципальними радами у разі приєднання між ними адміністративно-територіальних одиниць рівня (наприклад, міст і населених пунктів до складу муніципальних рад) із збереженням відповідних префектур. Такі недоліки адміністративно-територіального поділу більше характерні для Автономної Республіки Крим та Донецької області. Інституційні проблеми взаємодії державних органів та органів місцевого самоврядування пов'язані з недосконалістю інституту делегованих повноважень:

- відсутність законодавчо встановленого порядку делегування повноважень від чітко визначених механізмів на відмову муніципалітетів виконувати делеговані повноваження, особливо за відсутності відповідних ресурсів;

– суперечність інституту делегування повноважень від місцевих районних та обласних рад компетентним державним адміністраціям відповідно до стандартів Європейської хартії місцевої автономії. Наприклад, статтею 44 Закону про органи місцевого самоврядування України визначено, що районні та обласні ради делегують компетентним органам державної влади повноваження у сфері транспортування, будівництва та розвитку охорони здоров'я. Натомість одним із фундаментальних принципів самоврядування, визначених у Європейській хартії місцевої автономії, є винятковість його повноважень, що унеможлиблює передачу повноважень самоврядування іншим органам влади;

– пряме втручання державної влади у справи територіальних колективів. Таким чином, ініціатива щодо розробки бюджетів і програм місцевого розвитку районів та регіонів належить місцевим державним адміністраціям, підпорядкованим державі та Кабінету Міністрів України, а установчий (особистий) вплив на них представників органів влади. є недостатнім (обмежена недовіра до голови адміністрації). Натомість обласні та районні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад, можуть лише затверджувати їх.

Отримано редакційною колегією: 31.03.2022.