

ТИТИКАЛО Р. С.,

кандидат юридичних наук, адвокат,
асистент кафедри менеджменту
охорони здоров'я
(Інститут післядипломної освіти
Національного медичного університету
імені О. О. Богомольця)

УДК 340.12

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.3.36>

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНАМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

В даній статті розкрито актуальні питання делегування повноважень органам місцевого самоврядування.

Вважаємо, що кожна територіальна громада чи об'єднана територіальна громада повинна мати ефективний менеджмент, що виражається за допомогою результативного, дієвого, точного та неухильного виконання власних та делегованих повноважень органами місцевого самоврядування.

Головним індикатором результативності виконання повноважень органів місцевого самоврядування є рівень життя відповідної територіальної громади (об'єднаної територіальної громади); рівень задоволеності управлінськими рішеннями та розвиток сфер освіти, культури, розвитку дітей та молоді, охорона здоров'я, адміністрування місцевих податків, лояльність та сприяння розвитку бізнесу, забезпечення правопорядку, зниження рівня безробіття на території тощо. Кількісні показники, на нашу думку, варто визначати шляхом організації та проведення моніторингу задоволеності населення виконанням повноважень органів місцевого самоврядування. Окрім того, доцільним є запровадження рейтингу кількості розглянутих кейсів заяв звернень громадян відповідними депутатами рад.

Недостатнє врегулювання на законодавчому рівні координаційної функції і повноважень органів місцевої державної адміністрації щодо органів місцевого самоврядування штучно породжують зайві протиріччя між ними.

Відзначено, що делегувати повноваження можуть органи місцевого самоврядування і в системі місцевого самоврядування. Тоді, виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, які такі повноваження делегували.

Під час делегування повноважень органам місцевого самоврядування виникнення реординаційних відносин, де районні та обласні ради контролюють діяльність місцевих органів виконавчої влади в частині виконання ними делегованих повноважень.

Ключові слова: публічна влада, механізм держави, місцеве самоврядування, публічно-правова сфера, публічне адміністрування, територіальна громада, районні ради, обласні ради, делеговані повноваження.

Tytykalo R. S. Current issues of delegation of powers to local self-government bodies

This article discloses topical issues of delegation of powers to local self-government bodies.

We believe that each territorial community or united territorial community should have effective management, which is expressed through effective, efficient, accurate



and consistent performance of own and delegated powers by local self-government bodies.

The main indicator of the effectiveness of the performance of the powers of local self-government bodies is the standard of living of the relevant territorial community (united territorial community); the level of satisfaction with management decisions and the development of the spheres of education, culture, child and youth development, health care, administration of local taxes, loyalty and promotion of business development, ensuring law and order, reducing unemployment in the territory, etc. Quantitative indicators, in our opinion, should be determined by organizing and monitoring the population's satisfaction with the performance of the powers of local self-government bodies. In addition, it is expedient to introduce a rating of the number of considered cases of appeals from citizens by the relevant deputies of the councils.

Insufficient regulation at the legislative level of the coordination function and powers of local state administration bodies in relation to local self-government bodies artificially creates unnecessary contradictions between them.

It is noted that local self-government bodies can delegate powers in the local self-government system. Then, the executive bodies of village, settlement, city, district councils in cities are under the control and accountable to the respective councils that delegated such powers.

During the delegation of powers to local self-government bodies, the emergence of reorientation relations, where district and regional councils control the activities of local executive bodies in terms of the performance of their delegated powers.

Key words: *public power, state mechanism, local self-government, public-legal sphere, public administration, territorial community, district councils, regional councils.*

Постановка проблеми. Перелік повноважень, які можуть бути делеговані районним і обласним радам відповідним місцевим державним адміністраціям визначені в ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Аналіз даних повноважень, дає підстави стверджувати, що обласні ради можуть делегувати повноваження, що визначені в ч. 1 та ч. 2 даної статті, в той же час, районні ради можуть делегувати лише ті повноваження, що визначені в ч. 1 ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Разом з тим, на сьогодні, в умовах воєнного стану особливо актуальним є питання делегування повноважень органам місцевого самоврядування.

Стан дослідження. Проблематикою ролі та значенням органів місцевого самоврядування в системі органів державної влади займалися: В.Б. Авер'янова, В.Ф. Погорілко, Ю.С. Шемчушенко, М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченко, О.В. Петришина, О.В. Батанов, М.А. Баймуратов, В.А. Григор'єв, І.С. Щебетун, П.А. Трачук, В.С. Костицький.

Виклад основного матеріалу. Право місцевих державних адміністрацій здійснювати делеговані районними та обласними радами повноваження визначено в ст. 14, 29 та 34 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Наявність такої можливості спричиняє:

1) виникнення реординаційних відносин, де районні та обласні ради контролюють діяльність місцевих органів виконавчої влади в частині виконання ними делегованих повноважень;

2) в межах здійснення таких повноважень виникає право управляти об'єктами спільної власності територіальних громад. Дане питання вирішується виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради. Водночас зазначимо, що коли органи місцевого самоврядування виконують делеговані їм повноваження місцевих органів виконавчої влади, то вони також мають право управління державним майном. Основні засади передачі об'єктів права державної власності у комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах або у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, а також



об'єктів права комунальної власності у державну власність безоплатно або шляхом обміну урегульовано Законом України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» [1].

На даний час законодавство України встановлює 2 шляхи делегування повноважень в залежності від суб'єкта делегування: повноваження органів виконавчої влади (державні повноваження), надані органам місцевого самоврядування за законом та повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються місцевим органам виконавчої влади – місцевим державним адміністраціям за рішенням відповідної ради.

В Конституції України визначено, що місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами [2, ст. 118]. В той же час, ст. 143 Конституції України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, і право місцевих органів виконавчої влади делегувати частину своїх повноважень органам місцевого самоврядування від імені яких дані повноваження реалізують виконавчі органи. Виникнення таких відносин створює умови підконтрольності та підзвітності виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад відповідним органам виконавчої влади.

На думку І.В. Дробуш, основним підходом до розбудови механізму співпраці місцевих органів публічної влади, є поєднання централізації і децентралізації: органи державної виконавчої влади та їх територіальні представництва мають перебирати на себе переважно контрольні функції, тоді як власне виконавчі повноваження мають зосереджуватися в органах місцевого самоврядування [3, с. 161].

Для оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою необхідно забезпечити: удосконалення системи залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією; визначення достатньої податкової бази, що дасть змогу забезпечити виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень з урахуванням об'єктивних критеріїв фінансування державою делегованих повноважень; утворення на кожному адміністративно-територіальному рівні представницьких органів місцевого самоврядування з власними виконавчими органами; ефективний державний контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування вимог Конституції та законів України [5].

Недостатнє врегулювання на законодавчому рівні координаційної функції і повноважень органів місцевої державної адміністрації щодо органів місцевого самоврядування штучно породжують зайві протиріччя між ними.

Разом з тим, слід відзначити, що делегувати повноваження можуть органи місцевого самоврядування і в системі місцевого самоврядування. Тоді, виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, які такі повноваження делегували.

Втім, така підконтрольність та підзвітність виникає лише щодо делегованих повноважень. Тоді ж, якщо органи місцевого самоврядування виконують власні повноваження, то місцеві державні адміністрації не мають права втручатися у їхню діяльність [4, ст. 35].

Водночас відзначимо, що питання обсягу повноважень та делегування повноважень між місцевими органами публічної адміністрації завжди було актуальним. Так, в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні чітко визначено, що в ході здійснення реформи децентралізації ефективного та швидкого розв'язання потребує проблема погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження.

Вирішенням даної проблеми на думку законодавця є можливо шляхом вжиття необхідних кроків: визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної



для цього ресурсної бази; створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень; розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності; розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади; запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг; максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя; удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади [5].

Доступність та належна якість публічних послуг забезпечується шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації [5]. Водночас, на нашу думку, перелік повноважень, які можуть бути делеговані повинен бути чітко визначений на рівні законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації». Втім, в науковому середовищі існує і інша точка зору – делеговані повноваження повинні бути оговорені в договорах між місцевими органами публічної адміністрації. Так, наприклад, С.Г. Серьогіна, відзначає, що норми про делегування повноважень від органів державної влади органам місцевого самоврядування, так само як і від органів місцевого самоврядування органам державної влади повинні викладатися не імперативним, а диспозитивним способом. Слід виключити з обох законів (Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закону України «Про місцеві державні адміністрації») переліки повноважень, які можуть делегуватись. Предмет делегування доцільно передати на узгодження сторін [6, с. 117]. Втім, ми все ж таки переконані, що відсутність чіткої законодавчої визначеності може спричинити корупційні ризики в діяльності як органів місцевого самоврядування, так і місцевих державних адміністрацій.

Органам місцевого самоврядування базового рівня надаються повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі. Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня є забезпечення: місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва); розвитку місцевої інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення; планування розвитку території громади; вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель); благоустрою території; надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, теплопостачання і водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності); організації пасажирських перевезень на території громади; утримання вулиць і доріг у населених пунктах; громадської безпеки; гасіння пожеж; управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти; надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб; розвитку культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків); надання соціальної допомоги через територіальні центри; надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг [5].

Структурні підрозділи територіальних органів центральних органів виконавчої влади на базовому рівні надаватимуть послуги з: санітарно-епідеміологічного захисту; соціального захисту населення (виплата пенсій, субсидій, компенсацій, забезпечення надання пільг); казначейського обслуговування; реєстрації актів цивільного стану [5].

Якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право



пристосовувати свою діяльність до місцевих умов. У процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування районного рівня є забезпечення: виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю; надання медичних послуг вторинного рівня.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування обласного рівня є забезпечення: регіонального розвитку; охорони навколишнього природного середовища; розвитку обласної інфраструктури, насамперед обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних та міжобласних маршрутів транспорту загального користування; професійно-технічної освіти; надання високоспеціалізованої медичної допомоги; розвитку культури, спорту, туризму. Повноваження передаються державою органам місцевого самоврядування, що діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо і доцільно їх здійснювати з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні [5].

При цьому, як вважає В.В. Кравченко до відання місцевого самоврядування слід віднести всі публічні справи, які спроможна вирішувати територіальна громада та її органи. Відповідно до компетенції органів регіонального самоврядування мають бути віднесені лише ті питання, які зачіпають інтереси регіонального співтовариства в цілому або не можуть бути вирішені на низовому рівні, а до компетенції органів виконавчої влади включаються питання, які вимагають централізованого керівництва, виходять за межі можливостей органів регіонального і місцевого самоврядування або не відповідають їх природі (функції щодо контролю та нагляду за додержанням Конституції і законів України, прав і свобод громадян) [7, с. 94-95].

Також, органи місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов і особливостей можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти. Сільська, селищна, міська ради можуть наділяти частиною своїх повноважень органи самоорганізації населення, передавати їм відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для здійснення цих повноважень, й здійснювати контроль за їх виконанням. В той же час, якщо рішення ради про наділення органу самоорганізації населення повноваженням відповідної ради не забезпечене фінансами і майном, збори (конференція) жителів за місцем проживання, на яких обирався цей орган, можуть на цій підставі звернутися до відповідної ради про виключення такого повноваження з числа делегованих органу самоорганізації населення [8, ст. 15].

Сільська, селищна, міська або районна у місті (у разі її створення) рада не може делегувати органу самоорганізації населення повноваження, віднесені законами України до виключної компетенції місцевої ради. За рішенням сільської, селищної, міської або районної у місті (у разі її створення) ради орган самоорганізації населення може бути достроково позбавлений повноважень, делегованих йому цією радою [8, ст. 15].

Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов та формування кадрового складу для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень здійснюється з дотриманням таких принципів: наявність ресурсів, необхідних для здійснення визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування; обчислення обсягу дотації вирівнювання на основі уніфікованих стандартів надання публічних послуг; надання трансфертів з державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету; визначення фінансовою основою здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень податків та зборів, які пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці та ін. [5].

Висновки. Таким чином, в питаннях реалізації делегованих повноважень особливо актуальним є питання фінансування, тобто бюджет місцевого самоврядування та бюджет місцевих органів виконавчої влади повинні мати кошти для виконання встановлених завдань.



В той же час, важливим є забезпечення принципів дефінансування та вільного розподілення коштів, які має право вкладати виконавчий орган місцевого самоврядування в розвиток відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Список використаних джерел:

1. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності: Закон України від 3 березня 1998 року № 147/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*, 1998. № 34. Ст. 228.
2. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Дробуш І.В. Функції органів місцевого самоврядування в Україні. К.: Ін-т держави і права ім.В.М. Корецького НАН України, 2003. 244 с.
4. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*, 1999. № 20-21. Ст. 190.
5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: затв. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://surl.li/oggx>
6. Серьогіна С.Г. Структурні та компетенційні проблеми організації місцевого самоврядування в Україні. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2001. Вип. 1. С. 106-118.
7. Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» / За ред. В.В. Кравченка: Науково-практичний посібник. К.: Атіка, 2003. 288 с.
8. Про місцеве самоврядування: *Відомості Верховної Ради України*), 1997. № 24. Ст. 170.

