

УДК 352.075(477)

**Зінченко Георгій Костянтинович**

аспірант кафедри публічного управління та митного адміністрування  
Університету митної справи та фінансів (м. Дніпро)

## **ПРОБЛЕМИ ДЕЛЕГУВАННЯ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ В УКРАЇНІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ**

*Анотація.* Статтю присвячено проблемам розподілу та делегування повноважень від органів державного управління регіонального рівня до органів місцевого самоврядування, здійснено аналіз власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування.

*Ключові слова:* публічне управління, повноваження, делегування, місцеві державні адміністрації, місьцеве самоврядування, регіональний рівень влади.

### **Зинченко Г.К. Проблемы делегирования властных полномочий в Украине на региональном уровне**

*Аннотация.* Статья посвящена проблемам разделения и делегирования полномочий от органов государственного управления регионального уровня к органам местного самоуправления. Проведен анализ собственных и делегированных полномочий органов местного самоуправления.

*Ключевые слова:* публичное управление, полномочия, делегирование, местные государственные администрации, местное самоуправление, региональный уровень власти.

### **Zinchenko G.K. Problems of delegation of authorities in Ukraine at the regional level**

*Annotation.* The article is devoted to the problems of distribution and delegation of powers from the regional government to the local self-government bodies, an analysis of own and delegated powers of local self-government bodies.

*Key words:* public administration, powers, delegation, local state administrations, local self-government, regional level of government.

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Під час становлення громадянського суспільства, дальшої розбудови тієї його моделі, що спирається на тенденції децентралізації, особливого значення набувають принципи поділу влади, розмежування повноважень та компетенції. Слід не стільки розподілити, розмежувати владні повноваження, а збалансувати їх, відпрацювати механізми делегування повноважень, особливо налагодити контроль за повнотою та правильністю їх використання, розробити механізми впливу на державні органи або окрему посадову особу за їх дії, або, що частіше, бездіяльність. Тобто всю систему державного (публічного)

управління слід наповнити згодою та контролем владних повноважень. Відмова від жорсткого владного примусу, розбудова партнерських відносин, паритетної взаємодії держави, суспільства (громад), громадянина можливі лише за умови розуміння, поінформованості щодо можливостей, завдань, цілей та механізмів їх реалізації.

**Аналіз основних досліджень і публікацій.** Проблеми вдосконалення розподілу повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування розкриваються у багатьох наукових працях – як вітчизняних, так і зарубіжних. Дослідженням проблем публічного управління на місцевому рівні займалися В.Авер'янов, Н.Нижник і В.Борденюк. Функціонування місцевих органів влади розглядали С.Авакян, Г.Атаманчук, В.Афанасьєв, І.Бачило, В.Кампо, В.Кравченко, І.Лопушинський, А.Селіванов, Л.Сморгунов. Теоретичні підстави поділу влади відбито в працях А.Зайця, М. Кагадія, О.Копиленка, Н. Пархоменко, О. Скакун та ін.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Серед невирішених проблем залишається відсутність загальних (універсальних) підходів до забезпечення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, механізмів контролю за делегованими повноваженнями, що потребує наукового обґрунтування.

**Формулювання цілей статті.** Мета статті – виявити ключові проблеми, що виникають у процесі реалізації функцій публічного управління на регіональному рівні, визначити вплив неузгодженості під час делегування повноважень між органами влади.

**Виклад основного матеріалу.** Основною проблемою розвитку громадянського суспільства є структурна та адміністративна незбалансованість регіонів. Структурні й економічні диспропорції зумовлюють і посилюють нерівномірність розвитку регіонів, стали міграцію громадян до «кращого життя», нестабільність кадрового забезпечення самоврядування. На регіональному рівні проблеми виникають у діапазоні від

повного занепаду, деградації місцевого самоврядування до узурпації влади та становлення місцевих кланових (постфеодальних) утворень. Часто виникають конфлікти між місцевими (тобто консервативними) фракціями та «прийшлими», що намагаються створити більш привабливе та зручне, насамперед для себе, середовище.

Якщо розглядати місцеве самоврядування в соціальному розрізі, то воно має задовольняти два основних запити – реалізацію прав членів громади (маємо говорити про залучення не тільки громадян України, а й іноземних громадян та осіб без громадянства, що фактично мешкають на території громади) на участь в управлінні справами на відповідній території та відтворення такої системи впровадження влади, що здатна задовольнити як життєво важливі потреби населення, так й інтереси загальнодержавного розвитку та відтворення.

Ведучи мову про оптимальну модель місцевого самоврядування, ми маємо пам'ятати, що у світовій практиці прийнято розрізняти, наскільки регіональний рівень управління є незалежним від впливу органів центральної влади на ухвалення рішень та автономним у можливості використання й залучення відповідних ресурсів для їх реалізації. Становлення різних моделей зумовлена насамперед політичною та правовою культурою та традиціями, специфікою їх соціальної організації. Проте спільними рисами для країн із розвинутим громадянським суспільством та демократичними інституціями є тенденції до зближення наявних моделей, уніфікація механізмів їх реалізації та складових.

Посилення децентралізації управління, підвищення автономності (мається на увазі не декларування автономності, а реальний стан справ на регіональному рівні) місцевого самоврядування, вплив місцевих громад на вирішення публічних справ, організація спілок, асамблей органів місцевого самоврядування стає помітним на політичному полі держав. Можливість

міждержавної координації позицій місцевого самоврядування дозволяє прогнозувати посилення ролі цих органів на міжрегіональному рівні.

Водночас, у реаліях сучасного політичного життя України відбувається протиставлення органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям. Проте, на противагу органам місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації – це установи загальної компетенції, через які на рівнях адміністративно-територіального поділу здійснюється центральна виконавча влада. Якщо органи місцевого самоврядування вирішують насамперед питання в інтересах членів територіальних громад, то місцеві державні адміністрації – місцеві питання державного значення. Вони є своєрідними «агентами» держави на місцевому рівні та підзвітними органам виконавчої влади вищого рівня [1, с. 355-356].

Проте, на нашу думку, за принципом «єдності влади» держава має характеризуватися правовим чином організованою дієвою єдністю, що враховує розчленування та координацію повноважень згідно з правовою схемою. Розпорядження інструментами правового управління має бути такою мірою централізованим і розчленованим, щоб уникати суперечливих норм та рішень, а різні функції доповнювали одна одну й сполучалися в єдину схему порядку [11, с. 216].

Доктрина поділу влади є основою функціонування правової держави, а саме умовою або навіть її компонентом, належним принципом організації її апарату, потрібним для забезпечення прав, свобод та інтересів людини і громадянина. «За допомогою поділу влади держава організується й функціонує правовим способом, а за відсутності цього настає деспотизм... У правовій державі не може бути необмеженої влади, не пов'язаної правом і принципами Конституції... Поділ влади виявляється в системі стримувань і противаг, причому так, щоб жоден з органів не зайняв авторитарно-абсолютистського положення й не повалив право й Конституцію» [9].

Розподіл влади є гарантією стабільності влади та забезпечення участі народу в її здійсненні. Ідеться про самостійність гілок влади, невтручання органів влади однієї гілки в діяльність органів влади іншої, неможливість переобрання одним органом влади функцій іншого органу влади, принцип рівноваги та балансів між гілками влади, принцип реалізації повноважень органами влади в межах здійснення влади народу, принцип повновладдя народу [5].

На нашу думку, протиставлення органів місцевого управління та органів місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального поділу виникає певною мірою за рахунок нечіткого розподілу компетенцій, відсутності нормативно закріпленого механізму взаємодії. Тобто це відсутність чітких правил гри, нехай навіть з урахуванням особливостей, традицій, реалів, менталітету мешканців певної місцевості. Особливо чітко ця неузгодженість виявляється між районними та обласними радами; між районними та обласними державними адміністраціями; між місцевими радами в разі входження адміністративно-територіальних одиниць одного рівня одна в одну (наприклад, міст і селищ до складу міських рад) зі збереженням відповідних органів місцевого самоврядування. Покладання на місцеві державні адміністрації окремих функцій місцевого самоврядування, незважаючи на те що ці інститути мають відмінну природу (державну та самоврядну), зумовлює виникнення негативних наслідків.

На практиці ми стикаємося з різними, підчас діаметрально протилежними, тлумаченнями норм законів, що мають регулювати діяльність органів місцевого самоврядування. Відбувається постійне «перетягування» повноважень, як наслідок виникає конкуренція компетенційних повноважень, несанкціоноване та невиправдане втручання посадових осіб органів виконавчої влади до сфери відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування. У багатьох випадках це виникає завдяки

банальній некомпетентності згаданих осіб. На перший план виходить людський чинник, коли «я не знаю, але мені здається має бути так» або «у нас так прийнято» зумовлює проблеми взаємовідносин. Злий жарт також відіграє спроба тлумачити терміни на інтуїтивному рівні, відповідно до досвіду та преференцій відповідної посадової особи. Визначення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на сьогодні відбито в близько 700 законах, обсяг підзаконних актів ще більший – понад три тисячі.

Водночас розмежування функцій має відбуватися на основі Конституції України, законів, а також актів Президента та Кабінету Міністрів України. Функції та повноваження місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування базуються на принципах галузевої компетенції, яку умовно поділяємо на різновиди: виключна компетенція державних адміністрацій; суміжна компетенція; виключна компетенція органів місцевого самоврядування.

Деякі дослідники, аналізуючи нормативно-правові акти, указують на те, що у взаємовідносинах між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування України характерним є поділ повноважень органів місцевого самоврядування на власні та делеговані [6]. Аналіз чинної законодавчої бази показує вживання щодо повноважень органів місцевого самоврядування таких термінів: «власні повноваження», «надані повноваження», «передані повноваження», «делеговані повноваження», «повноваження, надані законом» та можливо виокремити «повноваження органу». Аналізуючи повноваження місцевих державних адміністрацій (глава 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»), стикаємося з делегованими повноваженнями в контексті ухвалення рішень відповідних рад, що, по-перше, суперечить Європейській Хартії місцевого самоврядування, а, по-друге, у певних галузях діяльності дозволяє розглядати

їх, як тих, що здійснюють функції виконавчих органів обласних і районних рад.

Взагалі з використанням терміна «делегування повноважень» пов'язано виникнення багатьох неоднозначних ситуацій як у теорії державного управління, так і під час розроблення шляхів практичної реалізації шляхів проведення децентралізації державного управління. У статті ми хочемо наголосити, що делегування повноважень і децентралізація – процеси не тотожні, і хоча мають інколи спільні риси в реалізації, та різні за сутністю. Свою частку до невизначеності питання додає і законодавець, адже в Конституції України «делегування» використовується лише щодо повноважень, що надаються органами місцевого самоврядування відповідним державним адміністраціям [3], а вже в статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» йдеться про те, що «делеговані повноваження – 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» [7], тобто делегування повноважень органам місцевого самоврядування відбувається фактично в режимі примусової передачі, що й закріплено в Законі. Проте делегування повноважень, крім надання необхідних коштів та інших ресурсів, передбачає збереження контролю за наслідками виконання делегованих повноважень. Якщо передавати ресурси традиційно не поспішають, то можливість установити контроль над органами місцевого самоврядування розглядається як щось саме собою зрозуміле та споконвічне. Це суперечить ратифікованій Україною Європейській Хартії місцевого самоврядування (стаття 8) [2], будь-який адміністративний контроль над органами місцевого самоврядування має здійснюватися таким чином, щоб ступінь втручання органу контролю була відповідна значенню інтересів, які ці втручання має на увазі захистити.

Аналіз чинної нормативної бази засвідчує, що кількість делегованих повноважень органів місцевого самоврядування переважає власні повноваження. Тобто через систему делегованих повноважень державна влада може контролювати та тиснути на органи місцевого самоврядування. Орган, що виконує делеговані повноваження, за визначенням має вплив на орган, що делегує повноваження, зокрема наділяється правом зобов'язати розглянути те або інше, пов'язане з делегуванням питання. Відповідно до чинного законодавства реординаційного впливу виконкомів на органи виконавчої влади не передбачено, що ще раз підтверджує контрольні функції делегованих повноважень.

Уважаємо за потрібне класифікувати повноваження органів місцевого самоврядування, де виокремити власні повноваження, що походять від природи місцевого самоврядування. Повноваження, що хоч і належать до компетенції державних органів влади, проте недоцільно й нерентабельно створювати окремі органи, що будуть працювати непостійно, а лише в разі потреби. Такі повноваження закріплюються за органами місцевого самоврядування на постійній основі і виконуються за рахунок власних коштів, зважаючи на чітко виражений загальнонародний інтерес. Подібну норму передбачено і в європейській традиції. Так, Конституція Республіки Польщі (частина перша статті 166) містить норму, що «якщо виникає з обґрунтованих потреб держави, закон може доручити самоврядній територіальній одиниці виконання інших публічних завдань» [4]. Зрозуміло, що такі повноваження потрібно закріпити в законі, проте їх кількість має бути мінімальною, обґрунтованою, а зміни можливі лише після зміни відповідного Закону (до таких повноважень можна віднести проведення мобілізаційних заходів, вибори народних депутатів тощо). Погодимося з думкою, що адміністративні структури органів місцевого самоврядування та їх близькість до місцевих умов може сприяти виконанню ними певних



функцій, основна відповідальність за які належить вищим рівням управління [10, с. 43-44].

Щодо повноважень, які можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування, слід зазначити, що передбачивши можливість органів місцевого самоврядування відмовитися від них, якщо в них немає можливості якісно їх виконувати (відсутність фінансових ресурсів, кваліфікованих кадрів тощо). Наразі досить часто делеговані повноваження не виконуються з вищезазначених причин, проте відповідальності за неналежне виконання чи бездіяльність не несе ні державна адміністрація, оскільки вона делегувала ці повноваження і відповідає тільки за контроль результатів, ні місцеві органи самоврядування, бо в них немає можливості здійснювати делеговані повноваження. Отже, потрібно розробляти та нормативно закріплювати механізм призупинення делегованих повноважень, контролю за їх недостатнім виконанням. За досвідом інших країн, у такому разі оголошуються позачергові вибори органів місцевого самоврядування а їх функції на цей час переходять до державних службовців.

Тобто слід створити систему, коли органи місцевого самоврядування відповідають за мінімальний, гарантований державою набір не властивих їм повноважень, а на інші погоджуються за певних умов, проте не беруть більше ніж можуть виконати. Отримавши гарантоване невтручання у виконання свої повноважень, місцеві органи самоврядування натомість мають розуміти, що до них можливо застосувати заходи адміністративного впливу за невиконання чи неналежне виконання наданих їм повноважень; у такому разі неможливо як відмовку використовувати те, що ці повноваження делеговані, відмову без об'єктивного обґрунтування від виконання делегованих повноважень, потребу об'єднання з іншими органами місцевого самоврядування для здійснення тих чи інших делегованих повноважень, коли власні ресурси обмежені, або їх недостатньо.

Органи, що делегують повноваження, несуть відповідальність за ресурсне та методичне забезпечення виконання повноважень. За зверненням органів місцевого самоврядування потрібно передбачити матеріальну відповідальність органів, що делегували повноваження та їх посадових осіб, за дії чи бездіяльність, якщо вони викликали неможливість дальшого виконання делегованих повноважень чи призвели до матеріальних збитків. Окремо слід розглянути механізм компенсації збитків для громадян, що стали жертвами таких дій чи бездіяльності. Законодавець передбачив можливість укладання договорів щодо спільної діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій (стаття 35) [8].

Уважаємо за доцільне передбачити норму, відповідно до якої делегування повноважень також закріплюється договором. У цьому разі чітко визначаються конкретні повноваження, що делегуються; конкретні органи з одного та іншого боку, термін делегування, потрібне ресурсне та кадрове забезпечення. Відповідно до таких договорів і в межах їх реалізації передбачається відповідальність сторін та заходи контролю за делегованими повноваженнями. Ураховуючи природу делегування, ще не остаточною і повною є передача повноважень на рівень місцевих органів самоврядування, державні адміністрації не втрачають права на ухвалення рішень, що входять до сфери делегування, тобто в договорі потрібно передбачити випадки ухвалення таких рішень і можливість або потреба узгодження з іншою стороною. Відкликання повноважень можливе тільки на умовах, визначених угодою або закінченням терміну її дії. Якщо виконання умов делегування повноважень вимагає створення об'єднань кількох органів місцевого самоврядування, угоду потрібно укладати зі створеним органом, тому що переделегування повноважень не передбачено законодавством.

Підсумовуючи питання, пов'язані з делегуванням повноважень, зазначимо, що це є однією з форм надання повноважень, визнаних державою та законодавчо закріплених, на договірних двосторонніх домовленостях,

відповідно до яких один орган публічної влади, володіючи власною компетенцією, передає іншому органу в межах чинного законодавства, за його згодою конкретні чітко визначені повноваження з метою підвищення ефективності їх виконання на певний термін і без позбавлення можливості впливати на ухвалення управлінських впливів у цьому питанні та без виведення з компетенції органу, що передає повноваження. Гадаємо, що неможливо вважати делегованими повноваження органів місцевого самоврядування, визначені в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», адже:

- відсутній конкретний орган державної влади, що має необхідну компетенцію для передання органам місцевого самоврядування;
- відсутні механізми призупинення делегування та контролю за якістю виконання делегованих повноважень;
- відсутній механізм відмови від повноважень та умови, за яких повноваження починають діяти.

**Висновки з даного дослідження.** Для дальшого впровадження реформ децентралізації потрібно провести ревізію повноважень, частину делегованих повноважень трансформувати в самоврядні повноваження, тобто власні повноваження органів місцевого самоуправління. Чітке розмежування на законодавчому рівні власних і делегованих повноважень, виконання останніх можливо лише після укладання угод. У разі суміжних компетенцій або конкурування компетенцій слід розробити механізми захисту органів місцевого самоврядування від адміністративного впливу державних адміністрацій.

**Перспективи подальших розвідок.** Питання передання і здійснення окремих державних повноважень органам місцевого самоврядування актуальні й вимагають дальших досліджень і дискусій. Вирішення цього питання не лише слугуватиме вдосконаленню механізму розподілу влади, реформуванню місцевого самоврядування, децентралізації публічного

управління, а й надає можливість вирішення цілей, що стоять перед державою та суспільством загалом.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Батанов О. В. Місцева влада. / О. В. Батанов. // Політологічний енциклопедичний словник. / за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. – 2-е вид., доп. і перероб. – К.: Генеза, 2004. – С. 355-356.
2. Європейська Хартія місцевого самоврядування: Хартія, міжнародний документ від 15.10.1985 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036). – Назва з екрану.
3. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. – Назва з екрану.
4. Конституція Польщі від 2 квітня 1997 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://blog.vladey.com.ua/konstituciya-polsko%D1%97-respubliki-ukra%D1%97nskoymovoju/> – Назва з екрану.
5. Костицький В. Соціологія сучасного праворозуміння та проблеми конституційного закріплення теорії розподілу влади / В.В. Костицький / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kostytsky.com.ua/upload/doc/kost\\_article.pdf](http://www.kostytsky.com.ua/upload/doc/kost_article.pdf). – Назва з екрану.
6. Парламентські процедури. Посібник для депутатів місцевих рад та активістів громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ipo.org.ua/wp-content/uploads/2015/06/web2.pdf>. – Назва з екрану.
7. Про місьцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>. – Назва з екрану.
8. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
9. Стецюк Н. В. Принцип поділу влади в українській державно-правовій традиції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lawreview.chnu.edu.ua/visnuku/st/641/19.pdf>. – Назва з екрану.
10. Фролов О. О. Правове регулювання компетенції органів місцевого самоврядування: зарубіжний досвід / О.О. Фролов // Державне будівництво та місьцеве самоврядування – 2015. – Вип. 30. – С. 40–48.
11. Циппеліус Р. Філософія права : підручник / Пер. з нім. – К.: Тандем, 2000. – 300 с.

**Statement of the problem.** During the formation of civil society, the principles of separation of powers, the division of powers and competencies become of paramount importance. It is not so much necessary to divide, differentiate between authorities, but also to balance them, to work out the mechanisms of delegation of powers, especially to control the completeness and correctness of their use, to develop mechanisms of influence on state bodies or a separate official for their actions.

**Urgency.** At the regional level, problems arise in the range from complete decline, degradation of local self-government to usurpation of power and the formation of local clan formations. Conflicts often arise between local factions and those who are trying to create a more attractive and comfortable environment.

**The purpose of the article** is to identify the key issues that arise in the process of implementing the functions of public administration at the regional level, to determine the impact of inconsistencies during the delegation of authority between the authorities.

**Our task was to study** the problems of distribution and delegation of powers from the regional government to the local self-government bodies, an analysis of own and delegated powers of local self-government bodies.

**Summary.** The main problem of the development of civil society is the structural and administrative imbalance of the regions. Structural and economic disparities cause and increase uneven development of regions, constant migration of citizens to a better life, instability of personnel provision of self-government.

If we consider local self-government in a social way, then it must satisfy two main demands – the realization of the rights of the community residents to participate in the management of affairs in the respective territory and the restoration of such a system of the introduction of power that is able to satisfy both the vital needs of the population and the interests of national development and playback.

The influence of local communities on solving public affairs, organization of unions, assemblies of local self-government bodies becomes visible in the political field of states. Possibility of interstate coordination of positions of local self-government allows predicting the strengthening of the role of these bodies at the interregional level.

**Conclusions and outcomes.** In order to further implement decentralization reforms, it is necessary to carry out an audit of powers, a part of the delegated authority to transform into self-governing powers, that is, the authorities of local

self-government. A clear delineation of the legislative level of their own and delegated powers, execution of the latter is possible only after the conclusion of transactions.