

УДК 35.072.1

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.32>**А. О. Павловська**

аспірант кафедри публічного управління
та менеджменту інноваційної діяльності
Навчально-наукового інституту неперервної освіти і туризму
Національного університету біоресурсів
і природокористування України

АНАЛІЗ СУЧАСНИХ ПРОБЛЕМ В ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВЛАДИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

На основі аналізу законодавчих актів та наукових джерел у статті узагальнено проблеми організації діяльності влади на місцевому рівні. Зазначається, що, незважаючи на активні кроки України щодо реформування місцевого самоврядування, багато проблем, пов'язаних зі здійсненням влади на місцевому рівні, залишаються невирішеними.

Зазначено, що є багато проблем в організації діяльності місцевої влади. Зокрема, правові та організаційні прогалини у наданні повноважень місцевим органам державної влади та місцевого самоврядування є у сферах інфраструктури, освіти, охорони здоров'я, земельних відносин тощо. Ще одним проблемним питанням є визначення єдиного переліку повноважень місцевих органів влади сіл, селищ та міст різного ступеня підпорядкованості. Невизначеним є також розподіл повноважень місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального поділу: між районними та обласними радами; між районними та обласними державними адміністраціями; між місцевими радами у разі вступу однорівневих адміністративно-територіальних одиниць (наприклад, міст та селищ до міських рад) зі збереженням відповідних органів місцевого самоврядування.

Розглянуто питання доцільності існування районних рад. Зазначається, що районна рада має право на існування, оскільки це орган місцевого самоврядування, який представляє спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Більше того, згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування, передбачається, що районний рівень залишається, але в новій реформованій формі.

Для вдосконалення діяльності районних, обласних рад та інших органів місцевого самоврядування підтримано позицію науковців щодо прийняття ключового Закону «Про адміністративно-територіальний устрій», який вирішить цю проблему.

Підсумовано, що перед місцевою владою стоїть важливе завдання, а саме створити відповідні правові, організаційні та фінансові умови, достатню кількість підготовленого персоналу, здатного приймати обґрунтовані, продумані, ефективні рішення, які забезпечать розвиток територіальних громад та держави як ціле.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, об'єднані територіальні громади, районні ради, повноваження, розподіл, адміністративно-територіальний устрій.

Постановка проблеми. Реалії політико-правового та соціального буття української держави, яка на конституційному рівні задекларувала демократичну форму державного правління, зумовлюють нагальну потребу науково-теоретичного аналізу проблем, що виникають у процесі подальшого формування правової держави та якісних структурних перетворень суспільства. Такі тенденції спонукають фахівців у сфері державного управ-

ління до інтенсивного пошуку принципово нових підходів на шляху кардинальної зміни та вдосконалення наявної системи територіальної організації влади в Україні.

З часу набуття незалежності механізм функціонування органів публічної влади в Україні постійно перебуває на стадії реформування. Отже, виникає необхідність створення збалансованої системи публічної влади, підвищення ролі місцевого самоврядування та вироблення концепції щодо комплексного реформування системи місцевих органів державної і муніципальної

влади. Події останніх п'яти років ще чіткіше окреслили європейський вибір України, що, своєю чергою, актуалізувало проблему реалізації ратифікованих угод з країнами Європейського Союзу, зокрема й положень Європейської хартії місцевого самоврядування, а також забезпечення якісного розвитку регіонів як важливих складників економічної системи держави [5, с. 212-222].

Незважаючи на активні кроки України у напрямі реформування місцевого самоврядування, багато проблем, пов'язаних зі здійсненням влади на регіональному рівні, залишаються невирішеними. Зокрема, найбільші дискусії точаться навколо удосконалення організації муніципальної влади, відносин між органами самоврядування та місцевими державними адміністраціями; оптимізації порядку формування місцевих рад, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевої влади [8, с. 352-353].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у дослідження проблем організації державної влади загалом зробили вітчизняні фахівці у галузі державного управління та місцевого самоврядування: Т. Безверхнюк, І. Грищенко, О. Кучабський, О. Лазор, М. Пухтинський, В. Яцуба та ін. Питанням розмежування функцій між органами державної влади та органами місцевого самоврядування України присвячені праці О. Рябченка, О. Батанова, В. Карпенка; необхідність трансформації територіальної організації влади обґрунтовувалася у працях О. Батанова, М. Баймуратова, В. Борденюка, Ю. Ганущака, В. Григор'єва, І. Зайця, І. Козюри, М. Коліушка, І. Корнієнка, В. Куйбіди, М. Орзіха, А. Ткачука, В. Толкованова, О. Томкіної, В. Шаповала та інших учених.

Проте серед невирішених частин загальної проблеми залишається відсутність єдності підходів до розв'язання проблем організації діяльності влади на місцевому рівні у сучасних умовах проведення децентралізації в Україні.

Мета статті – комплексний аналіз наукових праць та законодавчих актів щодо аналізу сучасних проблем організації діяльності влади на місцевому рівні, визначення проблемних питань та надання пропозицій щодо їх вирішення.

Відповідно до мети статті визначено такі завдання:

1) здійснити аналіз наукових джерел щодо організації діяльності влади на місцевому рівні;

2) визначити основні проблеми організації діяльності влади на місцевому рівні;

3) запропонувати рекомендації щодо удосконалення організації діяльності влади на місцевому рівні.

Виклад основного матеріалу. Варто зазначити, що натепер у науковій літературі й законодавчих актах задекларовані такі особливості організації діяльності місцевої влади, які найбільш точно сформульовані в монографії І. Грищенко: «Щоб якнайкраще реалізувати повноваження, їх розподіл необхідно здійснити за принципом субсидіарності, тобто найбільш важливі для життєдіяльності людей повноваження передати на найближчий до людей рівень влади – в громади» [1, с. 210].

Отже, повноваження необхідно передати на максимально низький рівень, на якому можливо і доцільно здійснювати ці повноваження з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціали та ресурси, що необхідні для реалізації повноважень на такому рівні. При цьому органи місцевого самоврядування мусять мати ефективні правові інструменти реалізації місцевої політики у межах переданих повноважень, а також достатні кадрові можливості.

Мабуть, у контексті виокремлення найбільш актуальних проблем організації діяльності органів місцевої влади доцільно звернути увагу на організацію діяльності всіх елементів системи місцевого самоврядування і на повноваження, які вони можуть виконати. А також на організацію діяльності місцевих органів виконавчої влади і їх роль в умовах децентралізації влади.

Незважаючи на закріплені у законодавстві основи організації діяльності місцевих органів влади, на практиці виникає дуже багато проблемних питань, які детально описують та досліджують вітчизняні науковці, зокрема: Г. Макаров, О. Держалюк та Ю. Каплан, роблячи акцент на «певній деформованості» системи місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади в Україні.

Фахівці та науковці стверджують, що в Україні є сім найбільш поширених видів адміністративно-територіальних одиниць, що мають органи місцевого самоврядування, проте лише в містах обласного підпорядкування у повному обсязі є умови, необхідні для повноцінного здійснення самоврядних повноважень. Натомість найменш забезпеченими є райони у містах (мають представницькі та виконавчі органи самоврядування, але не мають ані статусної громади, ані власних доходів та бюджетної самостійності, ані виключних самоврядних повноважень (останні делегуються виключно міськими радами). Органи місцевого самоврядування районного та обласного рівнів, на яких концентруються досить широкі повноваження та бюджетні кошти, не можуть формувати власні виконавчі комітети (функції останніх виконують державні адміністрації відповідного рівня). До того ж районні та обласні ради не мають статусної територіальної громади, є специфічними представницькими самоврядними органами, оскільки представляють виключно спільні інтереси територіальних громад, що входять до їх складу.

Сільські, селищні та міські (міст районного значення) громади мають представницькі органи (ради) та їхні виконавчі комітети, мають і власні повноваження, проте обмежені можливості для здійснення прямих міжбюджетних відносин із центральною владою, що обмежує їхню фінансову самостійність [6, с. 15].

Науковці звертають увагу на недосконалість критеріїв класифікації територіальних громад з точки зору надання їм того чи іншого обсягу повноважень. Так, через відмінності у кількості населення та розмірі місцевих бюджетів недоцільним є визначення єдиного переліку повноважень для органів місцевого самоврядування сіл, селищ та міст різного ступеня підпорядкування. Аналогічно нечітким є й розподіл компетенції органів місцевого управління та місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального поділу: між районними та обласними радами; між районними та обласними державними адміністраціями; між місцевими радами у разі входження

адміністративно-територіальних одиниць одного рівня одна до одної (наприклад, міст та селищ до складу міських рад) зі збереженням відповідних органів місцевого самоврядування [6, с. 16].

Варто зазначити, що загалом проблеми організації влади на місцевому рівні можна поділити на декілька груп: сфера інфраструктури, освіти, охорони здоров'я, земельна сфера тощо. Розглянемо детальніше деякі з них.

Інфраструктура. Внаслідок фіскальної децентралізації у місцевих бюджетах з'явилися великі фінансові заощадження. Значна їх частка вкладається у капітальний ремонт не тільки комунальних, але й тих доріг, які нині віднесені до загальнодержавних і є важливими для місцевої громади. Як правило, постійний контроль за роботою підрядників представниками органів місцевого самоврядування дає свої позитивні результати – якість таких доріг покращується, а вартість будівництва чи капітального ремонту зменшується. До комунальної власності також варто віднести стан доріг, які з'єднують поселення в громаді, крім доріг, які з'єднують центри громад і автомагістралей. Як правило, по них їздять мешканці громади, тому їх утримання має стати одним із повноважень об'єднаних територіальних громад. За статистичними показниками, на такі цілі потрібно близько 10 млрд. грн щорічно. Ці кошти мають бути передбачені в місцевих бюджетах. Саме тому доцільною видається пропозиція щодо відновлення транспортного податку як місцевого, база оподаткування якого має корелюватись із вартістю заправки одного бака в рік.

Платниками податку мають бути фізичні та юридичні особи – власники/користувачі автотранспорту за місцем їх фактичного постійного перебування/відстою. Якщо для утримання доріг джерела ресурсів мають бути закріплені за відповідними місцевими бюджетами, то будівництво та капітальний ремонт має фінансуватись за рахунок коштів державного бюджету. Однак замовником таких робіт мусять бути органи місцевого самоврядування, яким мають передаватись кошти у вигляді субвенцій. Не всі територіальні громади будуть спроможні ефективно

використати такі субвенції, тому застосування інструментів міжмуніципального співробітництва буде досить ефективним. Науковці стверджують, що якщо обсяг таких субвенцій щорічно становитиме близько 12 млрд. грн, то за п'ять років можна буде здійснити капітальний ремонт усіх доріг місцевого значення [2].

Запобігання корупції. Всім відомо, що корупція розвивається за вертикальним принципом, коли частина неправомірної вигоди передається по ієрархії державних органів. З цього приводу можемо зазначити, що реформа з децентралізації влади суттєво ослаблює такі корупційні схеми. Це здійснюється тому, що система контролю за діяльністю органів публічної влади виводиться з-під впливу тих самих органів влади, які контролюються. З приводу подолання корупції на місцевому рівні ми можемо запропонувати такий підхід. Запровадження формалізованого та постійного нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування з боку місцевих державних адміністрацій дасть змогу зменшити корупційні ризики в системі органів місцевого самоврядування. Оскільки органам місцевого самоврядування передаються і повноваження, і ресурси, і корупційні ризики, ефективно налагоджування системи контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування дасть змогу зменшити такі ризики.

У цьому контексті дискусійним питанням є доцільність існування районних рад. Науковці стверджують, що їх функціонування зменшує антикорупційну стійкість системи організації територіальної влади [2].

З цього приводу констатуємо, що стаття 133 Конституції України передбачає, що райони та області, як складові частини адміністративно-територіального устрою, мають існувати. Стаття 118 Основного Закону передбачає, що на цих рівнях створюються відповідно районні та обласні державні адміністрації [4]. Таким чином, система державної вертикалі є чітко визначеною.

Норми частини третьої статті 140 Конституції України, які передбачають, що «органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст є районні

та обласні ради» [4], слід розглянути більш детально. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада, представляє яку сільська, селищна, міська ради. Районна та обласна ради з'являються тоді, коли виникає потреба представляти їхні спільні інтереси.

Варто зазначити, що ці органи за своєю природою дуже різні. Районна рада є органом місцевого самоврядування, що представляє спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Вона формується жителями району шляхом прямих виборів депутатів, які з-поміж себе обирають голову районної ради. Саме тому районні ради мають право на існування.

Більше того, згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування передбачається, що районний рівень залишається, проте у новому реформованому вигляді [7]. З метою вдосконалення діяльності районних, обласних рад та інших місцевих органів державної влади потрібно прийняти ключовий Закон «Про адміністративно-територіальний устрій», який розв'яже цю проблему.

Висновки і пропозиції. У статті на підставі аналізу законодавчих актів і наукових джерел узагальнено проблеми організації діяльності місцевих органів влади.

Найбільш проблемними сферами у вказаному контексті є сфера подолання корупції й інфраструктура. З приводу останньої підтримуємо пропозицію науковців щодо того, що потрібно передати до компетенції органів місцевого самоврядування ті повноваження, які вони зацікавлені і в змозі виконувати.

Список використаної літератури:

1. Грищенко І.М. Феномен лідерства в системі місцевого самоврядування: теорія, методологія, практика : монографія. Київ : НАДУ, 2016. 320 с.
2. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади може зрушити з місця реформування країни в цілому. *Офіційний сайт «Децентралізація»*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/6822>.
3. Захарова О.В., Баштанник В.В., Васишина А.П. Методичні матеріали «Впровадження зарубіжного досвіду децентралізації управління». Дніпропетровськ, 2015. 23 с.

4. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР / База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%-D0%B2%D1%80/>.
5. Лук'янова Г.Ю. Реформування територіальної організації влади в Україні як чинник удосконалення публічного управління. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 4. С. 212-222.
6. Макаров Г.В., Держалюк О.М., Каплан Ю.Б. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні. Київ, 2011. 54 с.
7. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
8. Снігур С.П. Сучасний стан та проблеми функціонування місцевого самоврядування в Україні на регіональному рівні. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління»*. 2010. Вип. 1. С. 349-356.

Pavlovska A. Analysis of modern problems in the organization of activities at the local level

On the basis of the analysis of legislative acts and scientific sources, the article summarizes the problems of organizing the activity of government at the local level. It is noted that despite the active steps of Ukraine towards reforming local self-government, many problems related to the exercise of power at the regional level remain unresolved.

There are many problems in organizing local authorities. In particular, legal gaps in empowering local governments and local governments are present in the areas of infrastructure, education, health care, land, etc. Another problematic issue is the definition of a unified list of powers for local governments of villages, towns and cities of varying degrees of subordination. Similarly unclear is the distribution of competences of local authorities and local self-government at different levels of administrative-territorial division: between district and regional councils; between district and regional state administrations; between local councils in the case of the entry of one-level administrative-territorial units (for example, cities and towns into the city councils) with the preservation of the respective local self-government bodies.

The question of expediency of existence of district councils is considered. It is stated that the district council has the right to exist, because it is a local self-government body that represents the common interests of territorial communities of villages, towns and cities. Moreover, according to the Concept of reforming local self-government, it is assumed that the district level remains, but in a new reformed form.

In order to improve the activity of district, regional councils and other local state authorities, it is necessary to adopt a key Law on "Administrative-territorial structure" that will solve this problem.

It is summarized that the local authorities have an important task: to create appropriate legal, organizational and financial conditions, sufficient number of trained personnel able to make informed, well-considered, effective decisions that will ensure the development of territorial communities and the state as a whole.

Key words: *organized local self-government, separate territorial communities, district councils, conservation, distribution, administrative-territorial apparatus.*