

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»**



МОСКАЛЬ ДЕНИС ДЕНИСОВИЧ

УДК 342.92

**РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ
МІЖ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ
Й ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ:
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Ужгород – 2024

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Закладі вищої освіти
«Міжнародний університет бізнесу і права».

Науковий керівник –

доктор педагогічних наук, доцент

Оленів Дмитро Геннадійович,

Навчально-науковий інститут фізичної культури

та спортивно-оздоровчих технологій

Національного університету оборони України,

начальник науково-дослідного центру

проблем фізичного виховання,

спеціальної фізичної підготовки і спорту.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор

Тильчик В'ячеслав В'ячеславович,

Київський університет інтелектуальної власності

та права Національного університету

«Одеська юридична академія»,

проректор із наукової роботи;

доктор юридичних наук, професор

Миронюк Роман Вікторович,

Дніпровський державний університет

внутрішніх справ,

професор кафедри адміністративного права,

процесу та адміністративної діяльності.

Захист відбудеться «22» червня 2024 року о «10⁰⁰» годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 61.051.07 Державного вищого навчального закладу «Ужгородський національний університет» за адресою: 88000, м. Ужгород, пл. Народна, 3 (зала вченої ради).

З дисертацією можна ознайомитися в національній бібліотеці Державного вищого навчального закладу «Ужгородський національний університет» за адресою: 88000, м. Ужгород, вул. Університетська, 14.

Автореферат розісланий «22» травня 2024 року.

Вчений секретар

спеціалізованої вченої ради



Т.П. Попович

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Забезпечення ефективності задоволення потреб територіальних громад безпосередньо залежить від ефективності виконання покладених на місцеві органи публічної влади обов'язків перед населенням. Саме органи публічної влади, що складаються з органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, зобов'язані у своїй діяльності спрямовуватися на задоволення суспільних потреб та інтересів відповідних територій. Дуалізм публічної влади на місцях при цьому проголошується відповідно до ст. 5 Конституції України і є складником розуміння змісту реалізації форм безпосередньої та опосередкованої демократії.

Попри проголошення реформи децентралізації публічної влади в Україні, що корелюється із положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованою Верховною Радою України, та підкріплено ухваленням низки законів та супровідних підзаконних нормативно-правових актів, де закріплено специфіку реалізації розмежування компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, ще у 2014 році, і досі неможливим є висновок, що територіальні громади в державі є фінансово спроможні та майново самостійні та їхні органи здатні задовольняти потреби регіонів.

До проблем розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади належать такі як: дублювання повноважень, що призводить до того, що місцеві державні адміністрації не лише представляють інтереси держави на місцях, але і мають повноваження втручання та контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, в тому числі із питань використання публічних фінансових ресурсів; фінансова необґрунтованість розширення повноважень органів місцевого самоврядування шляхом делегування їм компетенції із надання соціальних послуг без встановлення механізмів забезпечення належного рівня акумуляції матеріальних коштів на забезпечення такої діяльності.

В умовах відсутності законодавчого закріплення розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України здійснення наукового дослідження таких проблем не втрачає своєї актуальності.

В умовах воєнного стану в Україні встановлення розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування є особливо актуальним, адже його ефективність безпосередньо впливає на задоволення вимог національної безпеки та оборони, фінансової спроможності громад реагування на потреби відбудови територій.

Вищезазначене зумовлює актуальність дослідження проблеми розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України з точки зору адміністративно-правової наукової розробки.

Проблематика розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України була предметом дослідження як представників науки конституційного права, так і науки адміністративного права. Варто виокремити наукові публікації таких учених – представників науки конституційного права, які здійснювали дослідження розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України, як М.О. Баймуратов, В.М. Кампо, Н.В. Мішина, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький та ін. У межах адміністративно-правових досліджень окремі концептуальні питання розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України вивчались у публікаціях В.Б. Авер'янова, О.В. Батанова, В.М. Бесчастного, Ю.П. Битяка, Ю.О. Буглака, Д.І. Голосніченка, О.Ю. Дубинського, Т.О. Карабін, І.Б. Коліушка, Т.О. Коломоєць, Р.О. Куйбіди, Я.В. Лазура, Т.О. Мацелик, Р.В. Миронюка, Н.Р. Нижник, В.В. Тильчика, Ю.С. Шемшученка, В.К. Шкарупи, А.М. Школика та інших. Однак при цьому дослідження розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України не втрачає своєї актуальності та визначається як нагальне з точки зору практики правозастосування в умовах воєнного стану зокрема.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертаційна робота виконана відповідно до вимог Закону України від 05 лютого 2015 року «Про основоположні засади державної регіональної політики», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, Указу Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 26 лютого 2016 року № 68/2016, в межах виконання Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 05 серпня 2020 року № 695, та ін. Дисертацію виконано в межах планів науково-дослідної роботи кафедри адміністративного, кримінального права і процесу Закладу вищої освіти «Міжнародний університет бізнесу і права». Внесок здобувача полягає у визначенні розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України.

Мета дослідження. Метою дисертаційної роботи є встановлення адміністративно-правових засад розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в Україні та обґрунтування напрямів забезпечення його ефективності на підставі дослідження досвіду країн Європейського Союзу та інших провідних країн світу.

Досягнення поставленої мети дисертаційної роботи пов'язується із вирішенням таких наукових *задач*:

- охарактеризувати систему повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- описати адміністративно-правове регулювання системи повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- встановити функціональний зміст та принципи розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- визначити специфіку розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в економічній та фінансовій сферах;
- відобразити особливості розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері охорони довкілля;
- описати зарубіжний досвід розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та напрями його впровадження в Україні;
- обґрунтувати напрями забезпечення ефективності розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в Україні.

Об'єктом дослідження виступають суспільні відносини, що виникають у разі розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в Україні.

Предметом дослідження є розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України – адміністративно-правові засади.

Методи дослідження. Досягнення поставленої мети та вирішення визначених завдань вимагає застосування складної сукупності загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання. Застосування діалектичного методу наукового пізнання дозволило розкрити систему повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (підрозділ 1.1). Застосування загальнонаукових методів аналізу та синтезу дозволило описати адміністративно-правове регулювання системи повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (підрозділ 1.2). Застосування функціонального і системного підходів стало методологічним базисом для обґрунтування напрямів забезпечення ефективності розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в Україні. Дослідження адміністративно-правового регулювання системи повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування здійснено за допомогою використання історико-правового методу (підрозділи 1.2, 1.3). Порівняльно-правовий метод дав можливість дослідити зарубіжний досвід розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та напрями його впровадження в Україні (підрозділи 3.1, 3.2). Формально-юридичний метод сприяв формулюванню окремих правових понять і визначень з теми дослідження (розділ 2).

Нормативною базою дослідження є законодавчі та підзаконні нормативні акти Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади.

Емпіричну основу дослідження становили наукові праці провідних вітчизняних та зарубіжних учених, статистичні матеріали, аналітичні матеріали автора.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що робота є одним із перших у вітчизняній юридичній науці комплексних наукових досліджень, що присвячене встановленню адміністративно-правових засад розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України. Здійснене дослідження дозволило сформулювати нові наукові положення та висновки, обґрунтовані особисто здобувачем, зокрема:

уперше:

- класифіковано принципи взаємодії місцевої та центральної влади та запропоновано виокремлення двох взаємопов'язаних груп: 1) принципи, пов'язані з розподілом обов'язків (принцип місцевого самоврядування, принцип законності, принцип положення про загальну компетенцію, принцип субсидіарності, принцип делегування повноважень); 2) принципи, що забезпечують оптимальну взаємодію (принцип співробітництва, принцип взаємної інформації та консультацій, принцип пропорційності, принцип фінансової достатності);

- обґрунтовано доцільність введення інституту асоціації муніципалітетів як привілейованих співрозмовників у процесі взаємодії (розподілу повноважень) між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

удосконалено:

- наукові положення щодо подальшої оптимізації функціонального змісту та принципів розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- наукові підходи до класифікації груп повноважень органів місцевого самоврядування, а також виокремлено: організаційні повноваження, які передбачають внутрішню організацію діяльності органів місцевого самоврядування; адміністративно-регуляторні повноваження, які спрямовано на третіх осіб (право регулювати ставки місцевих податків та зборів, надавати дозволи, ліцензії тощо); сервісні повноваження;

дістало подальший розвиток:

- аргументація доцільності доповнення переліку основоположних прав та свобод людини і громадян, гарантованих розділом II Конституції України, правом належного врядування та встановлення його гарантій, що дають підстави для оновлення менеджменту з метою забезпечення реалізації прав та свобод людини з дотриманням демократичних процедур та інститутів, заснованих на ліберальних цінностях;

- на підставі аналізу досвіду зарубіжних країн обґрунтування необхідності відмови від нормативної конструкції інституту делегованих повноважень органів місцевого самоврядування державою; при цьому підкреслено, що делегування повноважень органам місцевого самоврядування має бути реалізовано у формі адміністративних договорів, що сприятиме впровадженню ідеї децентралізації публічної влади;

– вирішення проблеми належності фінансового забезпечення природоохоронних заходів, що є необхідними для потреб регіону, що вимагає перегляду підходів до справляння природоресурсних зборів та податків.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що висновки та пропозиції, які містяться в роботі, можуть бути використані в:

– *науково-дослідній сфері* – шляхом їх використання у подальшій розробці теоретичних проблем встановлення адміністративно-правових засад розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України;

– *законотворчій діяльності* – отримані результати можна використовувати для вдосконалення законодавства, яким встановлюються адміністративно-правові засади розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України;

– *навчальному процесі* – у складанні посібників, підручників та викладанні курсів з таких навчальних дисциплін, як «Фінансове право», «Адміністративне право», «Муніципальне право» та ін.

Апробація матеріалів дисертації. Результати дослідження були оприлюднені та доповідалися на 3 науково-практичних конференціях, а саме: «Юридичні науки: проблеми та перспективи» (м. Запоріжжя, 24–25 лютого 2023 р.); «Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права» (м. Кременчук, 22–23 грудня 2023 р.); «Восьмі Таврійські юридичні наукові читання» (м. Київ, 16–17 червня 2023 р.).

Публікації. Основні наукові результати дисертації відображено у 7 наукових працях, серед яких 3 наукові статті опубліковані в юридичних фахових виданнях України, затверджених МОН України, 1 наукова праця – в іноземному виданні, та 3 тези доповідей на міжнародних науково-практичних заходах.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 226 сторінок, з яких основний текст становить 169 сторінок. Список використаних джерел містить 205 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність вибраної теми дисертації, висвітлено її зв'язок із науковими програмами, планами й темами, проаналізовано загальний стан наукової розробленості теми; визначено мету й завдання дослідження, сформульовано об'єкт і предмет, названо основні методологічні підходи до дослідження; розкрито наукову новизну, теоретичне та практичне значення роботи, а також наведено відомості про апробацію і публікацію результатів дослідження, його структуру.

Розділ 1 «Загальнотеоретична характеристика системи повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 1.1 *«Система повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування»* констатовано, що сучасний інститут розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування ґрунтується на конституційному фундаменті, який включає загальний та спеціальний складники.

Вказано, що нормативний вплив конституційних норм на інститут делегування повноважень органам місцевого самоврядування є значно ширшим і включає норми розділу II Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина». Вони встановлюють найвищі правові стандарти для тих повноважень, які спрямовані на забезпечення належного рівня життя, надання адміністративних послуг громадянам.

Підтримано пропозицію щодо доцільності доповнення переліку основоположних прав та свобод людини і громадян, гарантованих розділом II Конституції України, правом належного врядування та встановлення його гарантій, що дасть підстави для оновлення менеджменту з метою забезпечення реалізації прав та свобод людини з дотриманням демократичних процедур та інститутів, заснованих на ліберальних цінностях.

Зазначено, що спеціальні конституційні засади щодо делегованих повноважень органів місцевого самоврядування формують норми Конституції, які встановлюють інститут делегованих повноважень і регулюють відносини, які безпосередньо пов'язані з наданням та реалізацією таких повноважень (ч. 3, 4 ст. 143 Конституції України).

Вказано, що особливе місце посідають підзаконні акти, що встановлюють стандарт документів, на підставі яких суб'єкти виконавчої діяльності розробляють та приймають власні положення, процедури, положення тощо.

Зроблено висновок, що проведена в Україні реформа децентралізації влади протягом 2015–2021 років суттєво вплинула на розширення повноважень органів місцевого самоврядування шляхом передачі таких повноважень від органів державної влади органам місцевого самоврядування.

У підрозділі 1.2 *«Адміністративно-правове регулювання системи повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування»* констатовано, що легітимність місцевого самоврядування в Україні підтверджується Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», які визначають систему та гарантії місцевого самоврядування, основи організації та діяльності, правовий статус та відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Обґрунтовано, що серед усіх принципів функціонування місцевого самоврядування, визначених цим законом, особливого значення набуває принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування, яким воно наділене в межах визначених законодавством повноважень.

Визначено, що основами місцевого самоврядування є економічні, соціальні, фінансові, правові та інші можливості й умови, що об'єктивно склалися в суспільстві, сукупність яких становить основу, на якій будується система місцевого самоврядування.

Вказано на несвоєчасне та незавершене виконання Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні в частині децентралізації та реформи місцевого самоврядування, оскільки із запланованих до прийняття у 2015–2016 роках 80% законопроектів на сьогодні не прийнято. Основоположними для ефективної децентралізації в Україні залишаються прийняті законопроекти: «Про основи адміністративно-територіального устрою», «Про внесення змін до Конституції (щодо децентралізації влади)», «Про місцеві органи виконавчої влади», «Про місцеві органи виконавчої влади», «Про порядок утворення, ліквідації районів», встановлення та зміну їх меж, внесення змін до законів України «Про місцеве самоврядування», «Про органи самоорганізації населення».

З огляду на важливість цих законопроектів зазначено, що їх відхилення супроводжується зростанням численних ризиків та гальмуванням реалізації реформи місцевого самоврядування, а також може бути свідченням відсутності політичної волі до її завершення. Серед інших недоліків та недоліків системи правового та інституційного забезпечення реформи місцевого самоврядування виділено такі як: 1) незадовільна координація діяльності учасників реформи місцевого самоврядування на різних рівнях (на рівні територіальних громад, районному, обласному, центральному та субрегіональному рівнях влади), на поточний момент це проявляється у відсутності зв'язку між політикою регіонального розвитку та процесом децентралізації; 2) відсутність нормативного обґрунтування та чіткості розподілу повноважень у сферах, які характеризуються багаторівневим представництвом; 3) слабкі зв'язки між процесами реформування системи місцевого самоврядування та секторальними реформами, що зумовлені виникненням нових ризиків та неспроможністю органів самоврядування своєчасно реагувати на зміни механізмів надання публічних послуг; 4) відсутність чітких критеріїв визначення впливу формування та розвитку ОТГ на якість життя населення та чітких меж управлінської свободи місцевого самоврядування.

Вказано, що лише якісно сформована нормативно-правова база слугуватиме основою спроможності та функціональності об'єднаних територіальних громад.

Виділено такі групи повноважень органів місцевого самоврядування: організаційні повноваження, які передбачають внутрішню організацію діяльності органів місцевого самоврядування; адміністративно-регуляторні повноваження, які спрямовано на третіх осіб (право регулювати ставки місцевих податків та зборів, надавати дозволи, ліцензії тощо); сервісні повноваження.

У **підрозділі 1.3 «Функціональний зміст та принципи розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування»** констатовано, що згідно з чинним законодавством, функції і повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування базуються на принципах галузевої компетенції, яку можна поділити на два види: а) виключну

компетенцію місцевих державних адміністрацій (наприклад, державний контроль); б) суміжну компетенцію у разі, коли місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями в одній галузі суспільного життя, але мають різні предмети відання.

Вказано, що поділ влади, а відповідно, й адміністративно-територіальний устрій та розмежування повноважень між суб'єктами – це ідея, яка є фундаментальною для того, як працює будь-яка держава. Йдеться про наявність конкретних і окремих повноважень і функцій між трьома гілками держави. Це повинно допомогти зберегти ці три гілки незалежними та підзвітними, переконавшись, що жодна частина не є занадто потужною. Важливо, щоб ці гілки влади були окремими, щоб одна гілка влади не володіла всією (або занадто великою) владою. Тому кожна гілка може перевірити дві інші гілки, щоб переконатися, що вони не порушують баланс та не перевищують надані повноваження. Це означає, що існує система стримувань і противаг. Це повинно запобігти зловживанню кожною гілкою своєї влади та допомогти забезпечити справедливість у державній системі, переконавшись, що кожна частина держави повинна грати за правилами.

Доведено, що з початком війни багато питань щодо адміністративно-територіальної реформи та децентралізації потребували уточнення, кореляції та прийняття інших стратегічних цілей. Зроблено висновок, що для подальшої оптимізації функціонального змісту та принципів розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування доцільно закріпити чітке розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, зокрема в Конституції, а також оптимізувати питання забезпечення участі громадськості в ухваленні рішень органів місцевого самоврядування.

Розділ 2 «Реалізація розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України: адміністративно-правові засади» складається з двох підрозділів.

У підрозділі 2.1 «Розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в економічній та фінансовій сферах» визначено, що забезпечення розмежування повноважень між органами МС та місцевими органами державної виконавчої влади в Україні має здійснюватися із дотриманням необхідності досягнення цілей Сталого розвитку.

З'ясовано, що принципи фінансової децентралізації закріплені у розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01 квітня 2014 року № 333-р, де зазначено про наявність проблеми диспропорційності адміністративно-територіального устрою та його негативних наслідків. Визначено, що побудова «здорової» та «якісної» системи МС та територіальної організації влади залежить від належної раціоналізації територіальної структури та вирішення проблем диспропорційності.

Обґрунтовано, що диспропорційний адміністративно-територіальний устрій може призводити до конфліктів у сфері компетенції між різними рівнями влади та порушувати нормальне функціонування системи самоврядування. Визначено необхідність цілеспрямованого реформування та раціоналізації територіальної організації влади як напряду уникнення конфліктів та забезпечення ефективності місцевого самоврядування, що може включати об'єднання адміністративних одиниць, перегляд границь та компетенцій, а також забезпечення взаємодії між органами самоврядування та виконавчої влади.

Встановлено, що в Україні є поширеною практика делегування повноважень органам МС, яка впроваджується органами державної виконавчої влади без відповідного фінансового обґрунтування на рівні розпорядчих нормативно-правових актів, що свідчить про централізацію підходів до розмежування компетенцій МС та МДА, а також територіальних управлінь ЦОВВ (наприклад, проведення мобілізаційної роботи покладається на органи МС без виокремлення коштів з Державного бюджету України на таку діяльність, попри те, що реалізація такої компетенції безпосередньо пов'язується зі здійсненням функції держави із забезпечення потреб національної оборони і вимагає належного фінансування).

Зроблено висновок, що реалізація розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України вимагає обґрунтування визначеного історичними умовами розвитку українського суспільства принципів впровадження фінансової децентралізації.

Повноваження МДА у фінансовій сфері класифіковано на: фінансово-прогностичні повноваження; організаційно-виконавчі; реєстраційно-інформаційні.

З'ясовано, що тривалий час розподіл місцевих публічних фінансових ресурсів відбувався саме за критерієм майнової приналежності та обсягу майнових коштів тих чи інших громад із поєднанням реалізації принципу субсидіарності. Субординаційно вищий орган державної влади, що може втручатися у здійснення повноважень нижчого органу публічної влади задля задоволення потреб та інтересів територіальної громади.

Наголошено, що фінансова автономія є важливим елементом сталого розвитку місцевих громад та забезпечення їхньої ефективної діяльності. З'ясовано, що в Україні зберігаються підходи, що свідчать про надмірну централізацію формування дохідної частини місцевих бюджетів, а отже, і є підтвердженням недотримання принципів справедливого та співмірного, такого, що корелюється із потребами регіону, розподілу ВВП, що негативно впливає на здатність органів МС здійснювати покладені на них компетенційні власні та делеговані повноваження. Зроблено висновок, що вирішення потреб місцевих бюджетів і відповідно потреб органів МС вирішується за рахунок таких інструментів, як субвенції, дотації та трансфери, що свідчить про триваючу стагнацію процесів фінансової децентралізації, що призводить до зниження рівня ефективності здійснення компетенційних повноважень органами МС, негативно впливає на задоволення потреб регіонів та територіальних громад.

У підрозділі 2.2 «Розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері охорони довкілля» визначено, що в основу розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади має бути покладено застосування природо-територіального підходу, що, на відміну від адміністративно-територіального підходу, базується на реалізації екологічної політики із врахуванням специфіки окремих місцевостей.

З'ясовано, що відсутність подальшої децентралізації повноважень уряду в частині встановлення екологічних нормативів, розмірів податків, зборів та платежів пов'язується із недосконалістю визначеного обсягу урядової компетенції. Визначено, що в Україні зберігається уніфікований централізований підхід до визначення ставок податків та зборів у сфері природокористування, що не здатно відобразити потреби конкретного регіону у вжитті природоохоронних заходів, що мають співвідноситися із рівнем забруднення довкілля.

Наголошено, що є необхідним створення оптимальної моделі співвідношення наявного забруднення регіону та ставками природоресурсних податків та зборів. Підкреслено, що наявність дієвої моделі встановлення екологічного податку, що буде залежати як від рівня забруднення, що здійснюється внаслідок діяльності платника податку, так і від загального рівня забруднення регіону, дозволить врегулювати потреби територіальної громади та її інтерес у забезпеченні безпеки довкілля.

Визначено, що на регіональному рівні місцеві державні адміністрації виконують функцію представництва інтересів держави у взаєминах із громадами, саме тому до їх компетенції належить встановлення змісту використання природних ресурсів та природних об'єктів загальнонаціонального значення, що розташовані на окремих територіях (ст. 21 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»). Зроблено висновок, що реалізація інтересів держави є неможливою без розробки дієвого механізму її відповідальності за шкоду довкіллю, що заподіюється. Наголошено, що МДА як представники інтересів держави на місцях мають забезпечувати життєві потреби населення, зокрема, потреби у водопостачанні, використанні водозабірних споруд, створенні зон санітарної охорони джерел; встановлення контролю за обсягами та напрямками використання питної води, а також контролю за недопустимістю використання питної води у промислових потребах. Визначено, що МДА наділені адміністративно-деліктними повноваженнями із розгляду справ про порушення режиму управління відходами.

Зроблено висновок, що функція контролю за використанням узбережжя морів, великих та середніх річок також покладається на МДА, позаяк такі землі та водні ресурси є об'єктами загальнонаціонального значення згідно із чинним законодавством України.

Розділ 3 «Забезпечення ефективності розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в Україні» складається з двох підрозділів.

У підрозділі 3.1 «Зарубіжний досвід розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та напрями його впровадження в Україні» на підставі проведеного аналізу зарубіжного досвіду розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування класифіковано сфери повноважень: загальне управління, житлове будівництво та містобудування, дорожній рух і транспорт, навколишнє середовище та комунальне господарство, освіта, соціальне забезпечення, охорона здоров'я, культура, дозвілля та спорт, економічний розвиток.

Розглянуто основні сфери повноважень, які виявляють певні тенденції щодо характеру та частоти взаємин між центральними та місцевими органами влади. Зроблено висновок, що повноваження розподіляються за сферами з урахуванням таких тенденцій: 1) встановлення критеріїв розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади визначається на законодавчому рівні; 2) у багатьох випадках фінансування є обов'язком центральних органів влади, хоча муніципалітети можуть підвищувати податки, а для деяких сфер існує спільне фінансування; 3) нагляд за законністю та правомірністю діяльності органів МС належить до компетенції центральних (державних) органів і є складником їхньої компетенції, що часто проводиться як елемент механізму контролю за дотриманням бюджетних вимог; 4) у розподілі обов'язків органів публічної влади спостерігається поширеність застосування централізованого контролю за ефективністю, в тому числі і шляхом вчинення функції парламентського контролю; 5) методичний супровід та обов'язкова консультативна допомога, що здійснюється у співпраці з муніципальними асоціаціями щодо місцевих статутів, бюджетів та інших важливих питань, що стосуються місцевих обов'язків, існують у більшості країн; 6) функціонування офіційних консультаційних структур (загальних або секторальних) для полегшення спілкування та інформаційної взаємодії в цих сферах; 7) деконцентровані центральні органи, як правило, відповідають за інформаційну та наглядову взаємодію; 8) інформування та консультування муніципалітетів в основних сферах є найчастішою формою взаємодії органів центральної та місцевої влади; 9) місцеві органи влади, як правило, надають інформацію центральним органам влади, таким чином надаючи показники ефективності та інші дані; 10) інформаційні відносини, як правило, є більш неформальними і підтримуються державними службовцями та окремими місцевими органами влади; 11) механізми співробітництва створюються, зокрема, у тих сферах, де характер місцевих завдань або обсяг необхідних інвестицій виходить за межі можливостей муніципалітетів; 12) у деяких країнах укладаються центрально-місцеві угоди для підвищення ефективності, підвищення продуктивності або визначення фінансування.

У підрозділі 3.2 «Напрями забезпечення ефективності розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в Україні» визначено, що основним критерієм здійснення розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в Україні є встановлення предметної сфери суспільних відносин, де є необхідним досягнення поєднання взаємодії владних суб'єктів.

Встановлено, що сферами розмежування компетенції МДА та органів МС є: економічна та фінансова; соціально-культурна; природоохоронна та екологічна; правоохоронна та сфера охорони громадської безпеки та порядку.

Визначено, що метою розмежування органів місцевого самоврядування та місцевої виконавчої влади є забезпечення можливостей для органів МС, що представляють інтереси територіальної громади, для врегулювання будь-якого питання, потреба та інтерес у якому є наявним.

Визначено, що сферою, де повноваження МС та МДА можуть реалізовуватися субсидіарно, має бути визнана соціально-економічна сфера, що вимагає вироблення моделі оптимального співвідношення розподілу надходжень від справляння податків та інших видів загальнообов'язкових платежів, однак при цьому вимагається виокремлення сфери охорони довкілля до компетенції органів МС, де пріоритетним має бути встановлення потреб окремих територіальних громад.

Обґрунтовано, що необхідні подальші процеси фінансової децентралізації влади, що вимагають активізації механізму справляння місцевих податків як джерела формування дохідної частини бюджетів територіальних громад. Визначено, що фінансування виконання зобов'язань, що стоять перед органами МС, має базуватися передусім на реалізації соціального партнерства, шляхом залучення соціально відповідального бізнесу, що виступає спонсором як освітніх програм, так і інших програм розвитку регіонів.

Зроблено висновок, що головною ціллю забезпечення розмежування повноважень органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування України має визнаватися передусім потреба створення умов для розвитку територіальних громад на основах їх фінансової самостійності та спроможності задовольняти інтереси населення у гарантуванні права на безпечне довкілля, на соціальний захист, на духовно-культурний розвиток.

Встановлено, що головною проблемою формування дохідної частини місцевих бюджетів в Україні є те, що домінуючим податком, від справляння якого залежить її утворення, залишається податок на доходи фізичних осіб.

Підкреслено, що ефективність реалізації економічної та фінансової політики органів МС впливає на створення умов для здійснення природоохоронних програм розвитку окремих територій, програм впровадження стратегій ефективного енергетичного менеджменту, що покладається на органи місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, що виявляється в розкритті адміністративно-правових засад розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України. Унаслідок дисертаційного дослідження сформульовано такі основні висновки:

1. Констатовано, що сучасний інститут розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування ґрунтується на конституційному фундаменті, який включає загальний та спеціальний складники. Доведено, що до загальних складників належать норми Конституції України, які визначають вимоги до застосування адміністративно-правових засад розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України, а саме: 1) норми-принципи організації та здійснення публічної влади в Україні; 2) норми-принципи про конституційне регулювання органів місцевого самоврядування в Україні; 3) норми, які спрямовано на регламентацію діяльності органів місцевого самоврядування; 4) норми, які забезпечують функціонування виконавчої влади; 5) норми, що встановлюють державні гарантії місцевого самоврядування. До спеціальних складників відносять адміністративно-правові засади розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України, які формуються нормами Конституції, що встановлюють інститут делегованих повноважень і регулюють відносини, які безпосередньо пов'язані з наданням та реалізацією таких повноважень.

2. Виділено такі групи повноважень органів місцевого самоврядування: організаційні повноваження, які передбачають внутрішню організацію діяльності органів місцевого самоврядування; адміністративно-регуляторні повноваження, які спрямовано на третіх осіб (право регулювати ставки місцевих податків та зборів, надавати дозволи, ліцензії тощо); сервісні повноваження.

3. Зроблено висновок, що для подальшої оптимізації функціонального змісту та принципів розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування доцільно визначити такі законодавчі пріоритети: 1) чітке розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; 2) регулювання порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою; 3) закріплення децентралізації в Конституції; 4) закріплення нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування; 5) забезпечення участі громадськості в ухваленні рішень органів місцевого самоврядування.

4. Повноваження місцевих державних адміністрацій у фінансовій сфері класифіковано на: фінансово-прогностичні; організаційно-виконавчі; реєстраційно-інформаційні.

Обґрунтовано, що критеріями розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в економічній та фінансовій сферах в Україні є: функціональне спрямування коштів, використання яких планується та розподіляється; підстави виникнення публічних фінансових ресурсів; здатність забезпечення потреб територіальної громади.

Обґрунтовано, що подолання проблеми недостатнього рівня фінансової спроможності органів МС вимагає: перегляду структури місцевих податків шляхом надання органам МС права самостійно встановлювати як їх базу, так і розмір оподаткування, а також функціональне спрямування їх використання, де домінуючим має стати їх використання на реалізацію цільових програм соціально-економічного розвитку; запровадження дієвих підходів до забезпечення механізму екологічної безпеки на місцях та перегляду співвідношення розподілу надходжень від справляння екологічного податку; залучення інвестицій як з боку іноземних інвесторів, так і на внутрішньому національному рівні через активізацію процесів емісії ощадних сертифікатів облігацій місцевих позик; перегляд фінансової політики стосовно запровадження заходів підтримки регіонів, що постраждали від військової агресії росії, за рахунок зростання обсягу субвенції доходів Державного бюджету України до місцевих бюджетів; планування місцевих бюджетів на принципах довгостроковості чи середньостроковості, що вимагає відмови від принципу розробки та виконання бюджетів на один рік, що не відповідає вимогам стратегічного розвитку та сталості.

5. Визначено, що на регіональному рівні місцеві державні адміністрації виконують функцію представництва інтересів держави у взаєминах із громадами, саме тому до їхньої компетенції належить встановлення змісту використання природних ресурсів та природних об'єктів загальнонаціонального значення, що розташовані на окремих територіях. Зроблено висновок, що реалізація інтересів держави є неможливою без розробки дієвого механізму її відповідальності, за шкоду довкіллю, що заподіюється. Наголошено, що місцеві державні адміністрації як представники інтересів держави на місцях мають забезпечувати життєві потреби населення, зокрема, потреби у водопостачанні, використанні водозабірних споруд, створенні зон санітарної охорони джерел; встановлення контролю за обсягами та напрямками використання питної води, а також контролю за недопустимістю використання питної води у промислових потребах. Визначено, що місцеві державні адміністрації наділені адміністративно-деліктними повноваженнями із розгляду справ про порушення режиму управління відходами.

Зроблено висновок, що функція контролю за використанням узбережжя морів, великих та середніх річок також покладається на місцеві державні адміністрації, позаяк такі землі та водні ресурси є об'єктами загальнонаціонального значення згідно із чинним законодавством України.

Обґрунтовано, що у сфері використання природних ресурсів спостерігається розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування як суб'єктів, де до компетенції перших суб'єктів належать забезпечення режиму використання об'єктів загальнонаціонального значення, а до компетенції останніх належить забезпечення режиму використання об'єктів місцевого значення. Визначено, що наявною є проблема належного фінансового забезпечення природоохоронних заходів, що є необхідними для потреб регіону, що вимагає перегляду підходів до справляння природоресурсних зборів та податків.

6. На підставі проведеного аналізу зарубіжного досвіду розподілу повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування класифіковано принципи взаємодії місцевої та центральної влади та запропоновано виокремлення двох взаємопов'язаних груп: 1) принципи, що пов'язані з розподілом обов'язків (принцип місцевого самоврядування, принцип законності, принцип положення про загальну компетенцію, принцип субсидіарності, принцип делегування повноважень); 2) принципи, що забезпечують оптимальну взаємодію (принцип співробітництва, принцип взаємної інформації та консультацій, принцип пропорційності, принцип фінансової достатності).

Підкреслено, що вирішення проблеми забезпечення фінансової спроможності регіонів може бути через перегляд підходів до побудови системи місцевих податків та напрямів їх використання. Визначено, що загальною тенденцією є поступове зростання рівня надходжень від справляння місцевих податків як джерела дохідної частини місцевих бюджетів із 38,1% у 2012 році до понад 65% – у 2022 році. На підставі аналізу досвіду таких зарубіжних країн, як Республіка Австрія, Королівство Швеція, Сполучені Штати Америки, Федеративна Республіка Німеччина, Швейцарська Конфедерація, визначено, що фінансова спроможність регіонів досягається за рахунок розгалуженої системи місцевих податків, до яких належать: податок на побутові відходи; податок на надання адміністративних послуг; податок на надмірне використання добрив у сільському господарстві; податок на розкіш тощо.

7. Обґрунтовано, що напрямами удосконалення розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в Україні можуть бути такі: 1) посилення інформаційного обміну та спілкування, що є найчастішою формою взаємодії між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування у зарубіжних країнах; 2) посилення механізмів двостороннього співробітництва; 3) взаємодія між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування з метою забезпечення фінансової достатності та узгоджене визначення місцевих доходів; 4) впровадження різних моделей інституційних домовленостей: співвідношення між формальними і неформальними взаємодіями; 5) введення інституту асоціації муніципалітетів як привілейованих співрозмовників у процесі взаємодії між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування; 6) відмова від нормативної конструкції інституту делегованих повноважень органів місцевого самоврядування державою; 7) встановлення

обов'язку сприяння реалізації принципів та засад енергетичної децентралізації як базису для забезпечення економічного зростання регіонів.

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Статті, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Москаль Д.Д. Розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: виклики сьогодення в Україні. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2023. № 7(59). Р. 150–154. DOI: <https://doi.org/10.51647/kelm.2023.7.23>.

2. Москаль Д.Д. Напрями забезпечення ефективності розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція»*. 2023. № 66. С. 38–40. DOI: <https://doi.org/10.32782/2307-1745.2023.66.8>.

3. Москаль Д.Д. Система повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Juris Europensis Scientia*. 2023. № 6. С. 102–107. DOI: <https://doi.org/10.32782/chern.v6.2023.19>.

4. Москаль Д.Д. Адміністративно-правове регулювання системи повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2023. № 6. С. 105–110. DOI: <https://doi.org/10.32782/2408-9257-2023-6-17>.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Москаль Д.Д. До питання розмежування повноважень центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з питань забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. *Юридичні науки: проблеми та перспективи* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 24–25 лютого 2023 р. Львів–Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 377–379. DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-292-3-106>.

2. Москаль Д.Д. Сучасний стан формування державної політики розвитку місцевого самоврядування щодо розмежування та розподілу повноважень місцевого самоврядування і виконавчої влади. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права* : матеріали IX Міжнародної науково-практичної конференції, м. Кременчук, 22–23 грудня 2023 р. Львів–Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 387–390. DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-351-7-104>.

3. Москаль Д.Д. Реформа розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та територіальними органами державної виконавчої влади в Україні. *Восьмі Таврійські юридичні наукові читання* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 16–17 червня 2023 р. Львів–Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 270–273. DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-318-0-73>.

АНОТАЦІЇ

Москаль Д.Д. Розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України: адміністративно-правові засади. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – ДВНЗ «Ужгородський національний університет», Ужгород, 2024.

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, що виявляється в розкритті адміністративно-правових засад розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України.

Констатовано, що сучасний інститут розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування ґрунтується на конституційному фундаменті, який включає загальний та спеціальний складники. Доведено, що до загальних складників належать норми Конституції України, які визначають вимоги до застосування адміністративно-правових засад розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України, а саме: 1) норми-принципи організації та здійснення публічної влади в Україні; 2) норми-принципи про конституційне регулювання органів місцевого самоврядування в Україні; 3) норми, які спрямовано на регламентацію діяльності органів місцевого самоврядування; 4) норми, які забезпечують функціонування виконавчої влади; 5) норми, що встановлюють державні гарантії місцевого самоврядування. До спеціальних складників відносять адміністративно-правові засади розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування України, які формуються нормами Конституції, що встановлюють інститут делегованих повноважень і регулюють відносини, які безпосередньо пов'язані з наданням та реалізацією таких повноважень.

Виділено такі групи повноважень органів місцевого самоврядування: організаційні повноваження, які передбачають внутрішню організацію діяльності органів місцевого самоврядування; адміністративно-регуляторні повноваження, які спрямовані на третіх осіб (право регулювати ставки місцевих податків та зборів, надавати дозволи, ліцензії тощо); сервісні повноваження.

Зроблено висновок, що для подальшої оптимізації функціонального змісту та принципів розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування доцільно визначити такі законодавчі пріоритети: 1) чітке розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; 2) регулювання порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою; 3) закріплення децентралізації в Конституції; 4) закріплення нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування; 5) забезпечення участі громадськості в ухваленні рішень органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, державна виконавча влада, децентралізація влади, компетенція, місцеве самоврядування, місцеві державні адміністрації, повноваження, розмежування.

Moskal D.D. Separation of powers between the bodies of executive power and bodies of local self-government of Ukraine: administrative and legal principles. – Qualification scientific work on the rights of the manuscript.

Thesis for a candidate degree in law sciences by speciality 12.00.07 – administrative law and process; financial law; information law. – Uzhgorod National University, Uzhhorod, 2024.

The dissertation provides a theoretical generalization and a new solution to the scientific task, which is revealed in the disclosure of the administrative and legal basis of the separation of powers between the executive power bodies and the local self-government bodies of Ukraine.

It has been established that the modern institution of separation of powers between the bodies of executive power and bodies of local self-government is based on the constitutional foundation, which includes general and special components. It has been proven that the general components include the norms of the Constitution of Ukraine, which determine the requirements for the application of the administrative and legal principles of separation of powers between the executive power bodies and local self-government bodies of Ukraine, namely: 1) norms-principles of the organization and exercise of public power in Ukraine; 2) norms-principles on constitutional regulation of local self-government bodies in Ukraine; 3) norms aimed at regulating the activities of local self-government bodies; 4) norms that ensure the functioning of the executive power; 5) norms establishing state guarantees of local self-government. The special components include the administrative and legal principles of separation of powers between the bodies of the executive power and the local self-government bodies of Ukraine, which are formed by the norms of the Constitution, which establish the institution of delegated powers and regulate relations that are directly related to the granting and implementation of such powers.

The following groups of powers of local self-government bodies are distinguished: organizational powers, which provide for the internal organization of the activities of local self-government bodies; administrative and regulatory powers directed at third parties (the right to regulate the rates of local taxes and fees, to issue permits, licenses, etc.); service authority.

It was concluded that in order to further optimize the functional content and principles of separation of powers of the executive power and local self-government bodies, it is advisable to define the following legislative priorities: 1) clear separation of powers between executive power bodies and local self-government bodies; 2) regulation of the procedure for resolving issues of the administrative-territorial system; 3) enshrining decentralization in the Constitution; 4) consolidation of supervision over the legality of decisions of local self-government bodies; 5) ensuring public participation in the decision-making of local self-government bodies.

Key words: administrative and legal regulation, competence, decentralization of power, demarcation, local self-government, local state administrations, powers, state executive power.

Підписано до друку 21.05.2024. Формат 60х90/16. Папір офсетний.
Друк цифровий. Умовн. друк. арк. 0,9. Тираж 100 прим. Зам. № 1108.
Видавництво і друкарня – Видавництво «Юридика»
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1
Телефони: +38 (095) 934-48-28, +38 (097) 723-06-08
E-mail: mailbox@juridica.od.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 7653 від 18.08.2022 р.