

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-11-75-110>

УДК 334.021.1

Комарницька Г.О., Зацінська З.Й.

Львівський національний університет імені Івана Франка

ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Анотація. Досліджено теоретико-методологічні аспекти організаційної структури виконавчої влади в умовах децентралізації. Проведено аналіз роботи організаційної структури органів виконавчої влади. Розглянуто діяльність органів виконавчої влади в сучасних умовах та стратегію їх реформування. Основну увагу зосереджено на характерних рисах децентралізації, які необхідно враховувати під час визначення змісту заходів щодо вдосконалення організації влади. Обґрунтовується необхідність припинення дублювання повноважень, функцій та завдань різних рівнів публічної влади на місцевому рівні, зведення до мінімуму кількісного показника делегованих повноважень, розвиток форм взаємодії територіальних громад та їх представницьких органів, реальності впливу громади на процес прийняття рішень; зміцнення територіальної, організаційної та матеріально-фінансової основ функціонування місцевого самоврядування в Україні. Проаналізовано шляхи удосконалення організаційної структури органів виконавчої влади та можливість запровадження світового досвіду вдосконалення в умовах становлення реформи децентралізації в Україні.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, органи виконавчої влади, організаційна структура, система управління.

Komarnytska Hanna, Zatsinska Zoriana

Lviv Ivan Franko National University

**IMPROVEMENT OF BODIES OF EXECUTIVE POWER
IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION**

Summary. In the article the theoretical and methodological aspects of the organizational structure of executive power, regulatory frameworks of functioning of bodies of executive power in the context of decentralization are researched. The problems of functioning of the system of local government are analysed, certainly basic directions of perfection of co-operation of local state administrations and organs of local self-government in realization of imperious plenary powers. The analysis of work of organizational structure of bodies of executive power. The activities of bodies of executive power under existing conditions and the strategy of their reforming have been examined. With allowance for current approaches to decentralization within theory of public administration we have focused on specific features of decentralization which must be taken into account when determining the content of measures on improving structure of public authorities. The necessity of stopping duplication of powers, functions and tasks of different levels of public authority at the local level is substantiated, minimization of the quantitative indicator of delegated authority, development of forms of interaction between territorial communities and their representative bodies, real possibility of community influence on decision-making process; strengthening of the territorial, organizational and material and financial basis of the functioning of local self - government in Ukraine. Attention on the appropriateness of centralization and decentralization correlation into the reforming of local self-government is focused. Formulated proposals for the improvement of the legislative framework which regulates the organization of public authorities at the district level in the context of decentralization. The author reveals the essence of decentralization as a process for improving the management system through its transfer to a higher level of publicity or, in other words, accessibility that contributes to its unity and integrity. The ways of improvement of the organizational structure of bodies of executive power and the possibility of implementa the international experience of improvement in the context of decentralization reform in Ukraine are analysed.

Keywords: decentralization, local self-government, bodies of Executive power, organizational structure, management system.

Постановка проблеми. Децентралізація як важливий процес державотворення являє собою не тільки фактичне передавання владних повноважень від центральних місцевим органам влади та наділення при цьому органів місцевого самоврядування широкими автономними повноваженнями. Децентралізація влади як складова державної політики є однією з визначальних у порядку денному реформ. На етапі реформування системи органів державного управління й органів місцевого самоврядування досить актуальною є проблема вдосконалення місцевого управління, зокрема взаємодії органів державного управління та органів місцевого самоврядування.

Традиційно усталений погляд на децентралізацію як на процес, за якого в рамках централі-

зованої держави утворюються самостійні одиниці, що є носіями місцевого самоврядування, потребує вироблення нових підходів до аналізу його змісту. Результатом цього має стати розмежування повноважень, функцій і відповідальності щодо надання державних і громадських послуг між центральними та місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування [8].

Саме місцеве самоврядування виступає одним із головних елементів і суб'єктом децентралізації державної влади у процесі надання управлінських послуг. Однак більша частина видів державно-управлінських послуг залишається у виключній компетенції місцевих і регіональних органів виконавчої влади. Переваги в наданні цих послуг залежать від напрямів їхньої

діяльності. Здебільшого це стосується регіональних підрозділів центральних органів виконавчої влади, які спеціалізуються на наданні окремих видів послуг.

Для ефективного розв'язання питань місцевого значення потрібна модель, яка б забезпечувала необхідну єдність державної влади з одночасною самостійністю територіальних громад, сприяла ефективності взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню теоретичних засад децентралізації присвячені роботи багатьох українських учених, а саме В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, І.П. Бутка, В.М. Вакуленка, І.А. Грицяка, С.Д. Дубенка, В.В. Копейчикова, Л.Т. Кривенка, Н.М. Мельтюхової, Н.М. Мироненка, Ю.В. Наврузова, П.І. Надолішнього, Н.Р. Нижника. Та аспект встановлення взаємозв'язку між рівнем децентралізації державного управління та ступенем фінансової незалежності місцевого самоврядування потребує подальшого дослідження, що обумовлює доцільність продовження наукового пошуку в цьому напрямі.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Дослідженню теоретичних засад децентралізації державного управління та її ролі в становленні системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування більшою мірою приділяє увагу західна економічна думка, представлена працями А. Бретона, К. Кайзера, Дж.Е. Кі, Дж. Ма, М. Портера, П. Селмона, У. Тірська, Дж. Фалетті. Це пов'язано з тим, що ідеї децентралізації вперше виникли саме в країнах заходу, де набули подальшого розвитку й оформилися в ефективну модель державного управління. Та на теренах вітчизняної наукової думки аспект встановлення взаємозв'язку між рівнем децентралізації державного управління та ступенем фінансової незалежності місцевого самоврядування потребує подальшого дослідження, що обумовлює доцільність продовження наукового пошуку в цьому напрямі.

Мета статті. Головною метою статті є поглиблення теоретичних аспектів організаційної структури виконавчої влади в умовах децентралізації та обґрунтування напрямів її удосконалення.

Виклад основного матеріалу. З 2014 року до вказаних регуляційних інструментів було долучено інший вагомий інституційний інструмент впливу на розвиток регіонів й управління ними – децентралізацію влади на рівні територіальних громад. Децентралізація розглядається і як основа реформування управління регіонами та територіальними одиницями, і як основа для розбудови місцевої демократії й поширення принципів місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів.

Нормативно-правовий каркас реформи децентралізації і далі є предметом підвищеної уваги політичних гравців, експертів та громадських діячів. Цей фокус уваги зумовлено потребою встановлювати та коригувати механізми децентралізації влади відповідно до актуальних пріоритетів зміцнення державності та стимулювання демократичних перетворень в Україні. Серед викликів упровадженню децентралізації у цій сфері виділяється проблема узгодженості між очікуваними та встановленими нормативно-

правовими рамками реформи, зокрема у частині формування спроможних територіальних громад. Політичні реалії можуть вносити свої коригування до послідовності кроків упровадження децентралізації влади; водночас стратегічний вектор реформи є цілісним, а корекції зазнають тактичні кроки щодо його реалізації [4].

Цілісне бачення очікуваних змін від реформи децентралізації було закладене у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що була ухвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року. Цей установчий документ покликаний розв'язати низку проблем, що стоять на заваді розвитку місцевого самоврядування та гальмують упровадження публічних політик у масштабах держави.

Децентралізацію, як багатоаспектне поняття, по-різному визначають у наукових роботах залежно від зосередження уваги на тих чи інших його аспектах та формах. Відповідно децентралізацію розглядають, як принцип, метод, властивість державного управління. Серед форм децентралізації виділяють політичну, адміністративну, демократичну, ринкову, просторову, фінансово-бюджетну та децентралізацію надання громадських послуг.

Розглядаючи проблеми децентралізації, дослідники підкреслюють важливість пошуку балансу централізації та децентралізації як необхідності для забезпечення ефективної діяльності органів місцевої та центральної влади. Серед причин, які спонукають до передачі більшого обсягу повноважень органам місцевого самоврядування, фахівці виділяють більший рівень ефективності та підзвітності органів місцевого самоврядування, кращі перспективи місцевого розвитку, а також впровадження демократії та захист прав громадян [5]. Дослідники зосереджують увагу на розвиток територій та місцевої демократії.

Зміст виконавчої влади, діяльності її органів впливає з призначення. Найбільш розповсюджене позицією щодо призначення виконавчої влади є втілення в життя рішень прийнятих парламентом. Тобто, основна роль виконавчої влади та її органів полягає у забезпеченні реалізації законів держави, що і визначає її зміст. Діяльність виконавчих органів ґрунтується на законах держави і спрямована на їх виконання. Покликання цієї влади полягає у виконанні управлінської організаційної діяльності, спрямованої на виконання правових актів, прийнятих або безпосередньо народом, або його представницькими органами. Саме це представляє сутність усієї діяльності виконавчої гілки влади й характер повноважень її органів, визначає підзаконність усіх рішень цієї влади [1].

Отже, виконавча влада має свою відміну від інших гілок влад діяльність, що спрямовується на виконання законів, втілення їх в життя. Основним же завданням виконавчої влади є управління соціальними та економічними процесами суспільства, керуючись при цьому законодавчими актами.

Варто зазначити, що роль виконавчої влади багато в чому полягає не тільки у виконанні законів прийнятих законодавчим органом. Діяльність цієї гілки влади охоплює різні сфери жит-

тедіальності суспільства. Для більш ефективної роботи вона має повноваження, що не пов'язані виключно з виконанням законодавчих актів. Помилково було б зводити роль і призначення виконавчої лише до виконавчих функцій, адже здійснення державного управління потребує не лише чіткого виконання, а й вміння удосконалювати нормативно-правову базу, реагувати на суспільні потреби тобто за нею залишається можливість творчих дій. Також, органи виконавчої влади виконують і розпорядчі функції, що проявляються при здійсненні державного управління ухвалюючи певні рішення та контролюючи галузі, що підпорядковуються їм.

Отже, виходячи з вищевказаного, виконавчу владу можна охарактеризувати як одну з гілок державної влади на яку покладається реалізація нормативно-правових актів держави шляхом забезпечення їх виконання з метою впливу на державу та суспільство. Така оцінка характеру діяльності виконавчої влади пов'язана в першу чергу з її функціональними особливостями та відведеною для неї ролі серед трьох гілок влад.

Для ефективного розв'язання питань місцевого значення потрібна модель, яка б забезпечувала необхідну єдність державної влади з одночасною самостійністю територіальних громад, сприяла ефективності взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Взаємодія органів державного управління і представницьких органів місцевого самоврядування повинна бути логічно обґрунтована, тому що, по-перше, це дозволяє найефективніше реалізовувати принцип поєднання державного і місцевого інтересів при здійсненні управління на місцях; по-друге, здійснення делегованих повноважень обласними державними адміністраціями дозволяє поліпшити якість державного управління, оскільки державні завдання вирішуються з розумінням суті проблем населення області або району і з урахуванням місцевих можливостей; по-третє, таке делегування дозволяє уникнути створення громіздких та численних виконавчих органів обласних і районних рад при збереженні якості здійснення повноважень [6].

При розробці проектів децентралізації та при здійсненні відповідних реформ необхідно не допустити помилок, які можуть призвести до втрати координації в управлінні та до виникнення конфліктів між центральними і місцевими органами влади. Наслідком чого може бути дестабілізація в країні; диспропорції у соціально-економічному розвитку територій, ускладнення реалізації державних та регіональних програм.

Для того щоб забезпечити їх раціональне співвідношення, необхідно, насамперед, дотримуватись таких принципів: компліментарності – неперервності у структурі влади, рівномірний розподіл її функцій; департаменталізації – поєднання функціональних (галузевих) і територіальних функцій, консолідація яких забезпечує єдину політику з обслуговування населення; демократизму – широка участь населення у прийнятті рішень та розробка програм, що базуються на механізмах залучення населення до поточних справ держави, виділення сфер повноважень громадських об'єднань; субсидіарності – перерозподіл повноважень: на вищому рівні

вони здійснюються за умови неможливості їх виконання на нижчому рівні [3].

В умовах децентралізації органи виконавчої влади повинні сприяти формуванню та функціонуванню ефективної моделі публічної влади на загальнонаціональному, регіональному і місцевому рівнях. Також повинно забезпечуватися підвищення ефективності роботи державного механізму й активізуватися розвиток регіонів і муніципалітетів на засадах демократії. Показниками ж такої ефективності й активізації є повноцінне забезпечення прав, законних інтересів місцевого населення, яке структуроване в комунально-муніципальних та регіональних громадах, а також в органах територіальної самоорганізації [2].

Лише належний та ефективний розподіл функцій та повноважень між рівнями органів місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на засадах субсидіарності; ефективне та стабільне функціонування органів місцевого самоврядування, забезпечення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, мінімізація умов для корупції; безпосередня участь громад у вирішенні питань місцевого значення, ефективність громадського впливу на прийняття рішень органами місцевого самоврядування; організаційна та фінансова самостійність територіальних громад, представницьких органів місцевого самоврядування, наближення їх можливостей та якості діяльності до європейських стандартів може забезпечити та гарантувати успішність.

Форми взаємодії місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування є, за своєю суттю, формами реалізації їх повноважень. Зокрема, вони мають бути демократичними, забезпечувати права і свободи людини та громадянина, науково обумовленими, застосовуватись компетентно, мати правову визначеність, постійно вдосконалюватись тощо [7].

Зарубіжний досвід останніх десятиріч з питань модернізації публічного управління свідчить, що ключовим моментом у цьому процесі був перегляд відносин між центральним, регіональним, місцевим рівнями державного управління та місцевим самоврядуванням. Крім того, у дослідженнях відзначається значущість децентралізації для країн, які перебувають у стадії глибоких змін у системі регулювання суспільних відносин. Загалом аналіз зарубіжного досвіду дозволяє фахівцям зробити висновок, що децентралізація має значний потенціал та перспективи для місцевого розвитку.

Висновки і пропозиції. Отже, виконавча влада є важливою гілкою влади на яку покладається особлива функція виконання. Саме з цією особливістю вона виконує важливу роль особливо коли йдеться мова про ефективне втілення нормативно-правових актів держави, контроль за втіленням реформ. При цьому дана гілка влади має свою самостійність по відношенню до інших гілок. Також, варто зауважити, що виконавча влада є основою здійснення державного управління, а тому більшість перетворень в державі зазвичай починаються саме з реформування виконавчої гілки, що і спонукає науковців все частіше звертатись до ролі та місця виконавчої влади в системі державної влади.

Результати дослідження дозволяють зробити висновок, що децентралізація відкриває значні перспективи для забезпечення спроможності місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого життя, зокрема підвищення ролі громадян, їх впливу на процес прийняття та втілення рішень щодо забезпечення умов со-

ціального та економічного розвитку суспільства. Подальше вивчення зазначеної проблематики потребує уточнення та децентралізації питання надання послуг органів місцевого самоврядування територіальним громадам, їх класифікації, механізмів забезпечення на всіх рівнях місцевого самоврядування.

Список літератури:

1. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Вид. дім «Ін-Юре», 2002. С. 18–20.
2. Гамбург Л.С. Теоретичні питання децентралізації державної влади в системі публічної влади унітарної держави. *Вісник Запорізького національного університету*. 2014. № 4 (I). С. 140.
3. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / за ред. З.С. Варналія. Київ : НІСД, 2007. С. 124.
4. Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: аналіт. доп. / за наук. ред. Я.А. Жаліла. Київ : НІСД, 2019. С. 192.
5. Децентралізація та ефективне місце самоврядування : навч. посіб. для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. Київ : ПРООН/МПВСР, 2007. С. 269.
6. Матвеева О.Ю. Роль децентралізації державного управління у розвитку місцевого самоврядування як складової публічної влади. *Цінності сучасного конституціоналізму: матеріали міжнар. конф. / за заг. ред. А.П. Гетьмана*. ХНЮАУ. Харків, 2012. С. 179–181.
7. Фуртатов В.С. Удосконалення механізму взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на сучасному етапі державотворення. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Npchdu/State_management/2010_117/117-12.pdf (дата звернення: 26.10.2019).
8. Цурканова І.О. Сутність та особливості централізації та децентралізації органів влади в Україні. URL: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/politics/2012/197-185-13.pdf> (дата звернення: 26.10.2019).

References:

1. Averianova, V.B (ed.) (2002). *Vykonavcha vlada i administratyvne pravo* [Executive power and administrative law]. Kyiv: In-Yure.
2. Hamburg, L.S. (2014). *Teoretychni pytannia detsentralizatsii derzhavnoi vlady v systemi publichnoi vlady unitarnoi derzhavy* [Theoretical issues of decentralization of state power within the system of public authorities of a unitary state]. *Bulletin of Zaporizhzhya national University*, vol. 1, no. 4, p. 140.
3. *Derzhavna rehionalna polityka Ukrainy: osoblyvosti ta stratehichni priorytety* (2007). [State regional policy of Ukraine: peculiarities and strategic priorities]: monograph / ed. from. S. Varnaliy. Kyiv: NISS, 124 p.
4. Zhalilo, Y.A., Shevchenko, A.V., & Romanova, V.V. (2019). *Detsentralizatsiia vlady: poriadok denni na serednostrokovu perspektyvu* [Decentralization of power: the agenda for the medium-term prospects]. Kyiv: NISD, 192 p.
5. UNDP/NVSR (2007). *Detsentralizatsiia ta efektyvne mistse samovriaduvannia: navch. posib. dlia posadovtsiv mistsevykh ta rehionalnykh orhaniv vlady ta fakhivtsiv z rozvytku mistsevoho samovriaduvannia* [Decentralization and effective. self-government: textbook. manual. for officials of local and regional authorities and experts for the development of local self-government]. Kyiv: UNDP/NVSR, 269 p.
6. Matveyeva, E.Yu. (2012). *Rol detsentralizatsii derzhavnoho upravlinnia u rozvytkovi mistsevoho samovriaduvannia yak skladovoi publichnoi vlady* [The Role of decentralization of public administration in the development of local government as part of public authority]. *Proceedings of the Values of modern constitutionalism* (Ukraine, Kharkov) (eds. Hetman A.P.). Kharkov: Values of modern constitutionalism, pp. 179–181.
7. Furtatov, V.S. (2010). *Udoskonalennia mekhanizmu vzaiemodii orhaniv vykonavchoi vlady ta mistsevoho samovriaduvannia na suchasnomu etapi derzhavotvorennia* [Improvement of the mechanism of interaction of the bodies Executive power and local self-government on the modern stage state]. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Npchdu/State_management/2010_117/117-12.pdf (accessed 26.10.2019).
8. Tsurkanova, I.O. (2012). *Sutnist ta osoblyvosti tsentralizatsii ta detsentralizatsii orhaniv vlady v Ukrainy* [The essence and features of centralization and decentralization of authorities in Ukraine], vol. 197, no. 185, p. 13. URL: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/politics/2012/197-185-13.pdf> (accessed 26.10.2019).