

УДК 342.9

**Юрій Буглак,**

канд. юрид. наук, докторант

Донецького юридичного інституту Міністерства внутрішніх справ України

## ФОРМИ, МЕТОДИ Й КРИТЕРІЇ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті обґрунтовано актуальність дослідження методів, форм і критеріїв розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в сучасних умовах. З'ясовано сутність методів, форм і критеріїв розмежування, виділено основні з них у сфері саме розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** форма, метод, критерій, повноваження, компетенція, органи місцевого самоврядування, органи виконавчої влади.

**Постановка проблеми.** Розмежування повноважень органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є одним із ключових напрямів уже тривалий час упроваджуваної адміністративної реформи. Проте, незважаючи на заплановані й проголошені урядом заходи, чіткого й обґрунтованого розмежування повноважень органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування так і не досягнуто. Однією з причин цього можна назвати відсутність комплексного підходу до розмежування повноважень, який, у свою чергу, передбачає помірковане й адекватне реаліям сьогодення застосування низки сучасних форм, методів і критеріїв розмежування.

Окремі аспекти дослідження форм, методів і критеріїв розмежування повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування були предметом вивчення вітчизняних і зарубіжних учених (В.Б. Авер'янов, Г.В. Бублик, Т.О. Карабін, О.Д. Крупчан, С.В. Майстро, Н.Р. Нижник, В.Ф. Погорілко, Ю.О. Тихомиров, Ю.С. Шемшученко та інші).

Проте комплексно форми, методи й критерії розмежування повноважень органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування не досліджувалися.

**Метою статті** є комплексне дослідження форм, методів і критеріїв розмежування повноважень органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування

**Виклад основного матеріалу.** Варто зазначити, що розмежування повноважень органів державної влади та місцевого само-

врядування відбувається за допомогою низки методів, форм і критеріїв. Більш детально вважаємо за доцільне зупинитися на мало-досліджених сьогодні формах розмежування повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, оскільки, як справедливо відмічає Ю.З. Торохтій, взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування розглядається в діалектичному взаємозв'язку форм і методів її здійснення. На думку автора, кожне явище має свій зміст і форму, тому й взаємодія між зазначеними суб'єктами також здійснюється в певних формах. При цьому одним із найважливіших напрямів адміністративної реформи, вдосконалення функціонування місцевих органів влади, пристосування їх до умов, що склалися, є застосування сучасної науково обґрунтованої методологічної бази для взаємодії місцевих держадміністрацій і місцевого самоврядування [1, с. 133–134], з чим цілком погоджуємося.

О.Д. Крупчан розглядає такі «типові форми встановлення повноважень»: 1) на рівні Конституції України; 2) на рівні законів, а також підзаконних актів виконавчої влади; 3) на договірному рівні; 4) на рівні делегування повноважень одним органом публічної влади іншому [2, с. 89]. Проте, на нашу думку, за своєю сутністю запропоновані «форми» віддзеркалюють способи розмежування повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Ю.З. Торохтій натомість виокремлює такі форми: 1) субординація (підпорядкованість) органів місцевого самоврядування державним адміністраціям; 2) координація (відсутність підпорядкованості органів місцевого

самоврядування державним адміністраціям); 3) реордінація (наявність в органів місцевого самоврядування виключної компетенції в окремих випадках за загального верховенства органів державного управління).

Проте не можемо погодитися із зазначеним вище, вбачаючи загалом у субординації та координації принципи розмежування повноважень.

Проте у висновках до свого дослідження автор зазначає зовсім інші форми взаємодії між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування: 1) інституційні – створення спільних органів (координаційних, консультативних, дорадчих); 2) правові – прийняття спільних актів, участь у розробленні певних правових актів; 3) організаційні – проведення спільних заходів, участь посадових осіб місцевих держадміністрацій у засіданнях органів місцевого самоврядування чи депутатів і муніципальних службовців у роботі державних адміністрацій; 4) інформаційні – обмін інформацією з питань місцевого значення; 5) матеріально-фінансові – спільне фінансування проектів регіонального значення, створення спільних підприємств та організацій [1, с. 135, 154]. Як бачимо, відсутня чіткість щодо розуміння як форм взаємодії між досліджуваними органами влади, так і форм розмежування їхніх повноважень.

На наш погляд, основною причиною цього є розбіжності в баченні авторами загалом сутності понять «метод» і «форма». Так, у загальному розумінні метод означає спосіб практичного здійснення чого-небудь; шлях до мети, спосіб її досягнення; сукупність прийомів і способів (засобів) впливу суб'єкта на об'єкт для досягнення поставлених організацією цілей [3, с. 85; 4, с. 320; 5, с. 241]. У свою чергу, методи виражаються в конкретних формах, що є зовнішнім вираженням (зовнішнім образом) змісту того чи іншого методу. Зокрема, у різних сферах юридичної науки під формою розуміють зовнішній вияв практичного виконання завдань і функцій суб'єктів, для якої властивий певний комплекс прийомів організації та здійснення [6, с. 75]; зовнішні, постійно й типізовано виражені волевиявлення керуючого суб'єкта, здійснені в межах режиму законності та його компетенції з формування й реалізації управлінської мети та функцій [7, с. 35]; безпосередній атрибут адміністративної діяльності, що забезпечує взаємний зв'язок, найбільш доцільну залежність елементів діяльності, що вносить у їх співвідношення упорядкованість, стабільність і динамізм [8, с. 171]; тощо.

Отже, підсумовуючи вищесказане, вважаємо за доцільне виокремити такі основні

методи (способи) розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування:

1) нормативно-правові: розмежування повноважень на конституційному, законодавчому рівнях, за допомогою актів Президента України тощо, у т. ч. розподіл повноважень (первинний, під час створення нових органів тощо), перерозподіл (вторинний розподіл), делегування повноважень;

2) судові: розмежування повноважень як наслідок вирішення судового спору, як наслідок тлумачення нормативних актів Конституційним Судом України й перевірки їх на відповідність нормам Конституції України;

3) договірні: укладання адміністративних договорів та угод між органами державної влади та органами місцевого самоврядування щодо розмежування повноважень.

Відповідно, основними формами розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування можна визначити такі:

1) правотворча (закріплення повноважень, їх розподілу чи перерозподілу у відповідному нормативно-правовому акті – Конституції України, Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про державні місцеві адміністрації» тощо);

2) правозастосовна (делеговані повноваження, договір, проведення спільних дій та участь у спільних заходах, узгодження рішень, взаємне інформування тощо).

Водночас для ефективного застосування комплексу форм і методів розмежування повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування необхідним є визначення критеріїв такого розмежування.

Як слушно стверджує Ю.В. Георгієвський, пошук критеріїв розмежування компетенції органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування дає можливість установити єдиний підхід не тільки до визначення механізмів подальшого внесення змін до чинного законодавства й, відповідно, вдосконалення практики його реалізації, а й до розгляду необхідних теоретико-правових положень, котрі в перспективі можуть бути використані для формування моделі співвідношення компетенції зазначених органів виконавчої влади на певному територіальному рівні. У зв'язку з цим автор пропонує такі критерії:

1) визначеність конституційно-правового статусу систем органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

2) відтворення правової природи органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час визначення

цілей їхньої діяльності, завдань функціонування, компетенції й обсягів повноважень;

3) дотримання принципу адміністративно-територіального устрою, одиницею формування якого є громада;

4) закріплена на законодавчому рівні територіальна визначеність предмета реалізації компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

5) недопущення дублювання повноважень органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, тобто усунення можливості наділення їх однаковими функціями в одній і тій самій сфері чи під час вирішення однакових питань;

6) установлення відповідальності органів державної виконавчої влади за забезпечення виконання функцій держави, а органів місцевого самоврядування – за реалізацію інтересів населення, котре спільно проживає на відповідній території [9].

Проте, на нашу думку, цей перелік не є вичерпним. Зокрема, до критеріїв розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування варто додати загалом доцільність делегування передбачених законодавством повноважень, фінансову спроможність адміністративно-територіальної одиниці, достатність податкової бази для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень, належність матеріальних та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень тощо.

А.А. Манжула із цього приводу зазначає, що розмежування владних і наданих повноважень має відбуватися відповідно до: 1) об'єктів власності, управління якими здійснюють органи місцевого самоврядування; 2) функцій, для реалізації яких передбачається застосування відповідних повноважень; 3) матеріального й фінансового забезпечення; 4) організації надійного й ефективного контролю за виконанням повноважень з боку відповідних органів державної влади, що повинен передбачати можливість органів виконавчої влади проводити рішення, обов'язкові для органів місцевого самоврядування з питань, що стосуються реалізації наданих повноважень; право цих органів оцінювати рішення, які приймаються органами місцевого самоврядування, з питань реалізації наданих повноважень з погляду їх законності й доцільності, скасовувати та припиняти дію відповідних актів; захист органів і посадових осіб місцевого самоврядування від надмірної опіки з боку відповідних органів виконавчої влади під час здійснення наданих повноважень [10, с. 230–231].

Підсумовуючи вищесказане, вважаємо, що критеріями розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування мають бути такі:

1) правова природа органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

2) визначеність і законодавче закріплення адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (компетенції, предметів відання, повноважень, завдань, функцій, прав, обов'язків тощо);

3) адміністративно-територіальна визначеність відповідно до загальнодержавного адміністративно-територіального устрою;

4) соціально-економічна обґрунтованість і доцільність делегування передбачених законодавством повноважень;

5) фінансова спроможність адміністративно-територіальної одиниці, достатність податкової бази для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;

6) достатність матеріальних, організаційних, методологічних, інформаційних та інших умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень тощо;

7) неприпустимість дублювання компетенції й повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

8) відповідальність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за виконання тих чи інших повноважень в інтересах розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці й задоволення потреб населення;

9) делеговані повноваження не повинні бути перешкодою на шляху виконання власних повноважень органами місцевого самоврядування;

10) заборона делегування одним суб'єктом делегованих йому згідно із законодавством чи адміністративно-правовим договором повноважень іншим суб'єктом тощо.

#### Висновки.

Отже, методи, форми і критерії розмежування повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування мають вагомий теоретичний й практичний значення, зумовлюють унесення змін до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», особливо в контексті делегування повноважень, приведення їх у відповідність до положень Європейської хартії з місцевого самоврядування й оптимального їх комбінування в процесі практичного використання.

**Список використаних джерел:**

1. Торохтій Ю.З. Правові засади взаємодії місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2005.
2. Крупчан О.Д. Організація виконавчої влади: монографія. Київ: Видавництво УАДУ, 2001. 132 с.
3. Ершов А.Д. Основы управления и организации в таможенном деле: учебное пособие. Санкт-Петербург: СПБИНВЭСЭП, Санкт-Петербургский имени В.Б. Бобкова филиал РТА, О-во «Знание», 1999. 362 с.
4. Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. Москва: Русский язык, 1987. 795 с.
5. Философский словарь / под ред. М.М. Розенталя. Москва: Политиздат, 1972. 496 с.
6. Коросташова І.М. Організаційно-правові засади контролю в митній службі України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2006. 209 с.
7. Організація роботи управління в органах прокуратури: навчальний посібник у запитаннях і відповідях / за загальною редакцією М.К. Якимчука, І.В. Європіної. Київ: Національна академія прокуратури України, 2009. 207 с.
8. Адміністративно-правове регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2009. 217 с.
9. Георгієвський Ю.В. До питання визначення критеріїв розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Віче. 2014. № 14. URL: <http://www.viche.info/journal/4279/>.
10. Манжула А.А. Проблеми розмежування владної компетенції та взаємодії між органами місцевої виконавчої влади й органами місцевого самоврядування у вирішенні соціальних проблем у регіоні. Город, регион, государство: проблемы распределения полномочий / ред. кол.; В.К. Мамутов (отв. ред.); НАН Украины. Институт экономико-правовых исследований. Донецк: Юго-восток, 2003. С. 227–233.

*В статтє обоснована актуальность исследования методов, форм и критериев разграничения полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления в современных условиях. Выяснена сущность методов, форм и критериев разграничения, выделены основные из них в сфере именно разграничения полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** форма, метод, критерий, полномочия, компетенция, органы местного самоуправления, органы исполнительной власти.

*The article proves the urgency of researching methods, forms and criteria for delineation of powers between executive bodies and local self-government bodies in modern conditions. The essence of the methods, forms and criteria of delineation has been clarified; the main ones have been singled out in the sphere of precisely the delimitation of powers between executive bodies and local self-government bodies.*

**Key words:** form, method, criterion, powers, competence, local self-government bodies, executive authorities.

