

№ 18/203-97 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-97>.

27. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин 1, 2 статті 32, частин 2, 3 статті 34 Конституції України № 1-9/2012 від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/v002p710-12>.

28. Тищенко М.М. Адміністративно-процесуальний статус громадянина України: проблеми теорії та шляхи вдосконалення законодавчого регулювання : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / М.М. Тищенко ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 1999. – 32 с.

29. Фролова О.Г. Проблеми правового регулювання інформаційно-методичного управління в ОВС // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2002. – № 1. – С. 53–62.

**ПОТІП М. М.,**

кандидат юридичних наук,  
викладач кафедри  
цивільно-правових дисциплін  
(Дніпропетровський  
гуманітарний університет)

**КОРНІЄНКО М. В.,**

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри  
загально-правових дисциплін  
(Дніпропетровський  
гуманітарний університет)

УДК 34.07

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ  
РОЗМЕЖУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ  
ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Розглянуто поняття адміністративно-правового режиму розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, його предмет, засоби й методи.

**Ключові слова:** правовий режим, компетенція, виконавча влада, місцеве самоврядування.

Рассмотрено понятие административно-правового режима разграничения компетенции органов государственной исполнительной власти и местного самоуправления, его предмет, средства и методы.

**Ключевые слова:** правовой режим, компетенция, исполнительная власть, местное самоуправление.

The concept of administrative and legal regime of distribution of powers of state executive bodies and local authorities, of his subject, means and methods.

**Key words:** legal mode, competence, executive power, local government.



**Вступ.** На сучасному етапі розвиток муніципальних утворень на території України обумовлюється одночасним функціонуванням двох підсистем – державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Дієвість їхньої взаємодії потребує зниження ризику виникнення протистояння між ними, що можливе лише за умови чіткого розмежування компетенції. Не кажучи про досконалість правового регулювання розмежування компетенції органів державної виконавчої влади в Україні, слід все ж відзначити, що з метою регулювання даної сфери управлінських відносин існує комплекс нормативних правових засобів (дозволів, заборон, зобов'язань, обмежень, стимулів тощо), які визначають наявність обмежень і пільг, допустимий рівень активності суб'єктів, межі їх правової самостійності. Таким чином, можна говорити про певний режим, за яким здійснюється розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Сам феномен режиму у правовій доктрині досліджується протягом багатьох років і викликає цікавість як зарубіжних, так і вітчизняних теоретиків права та адміністративістів, зокрема С.С. Алексєєва, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, С.О. Кузніченка, М.І. Матузова, О.В. Малько, Т.П. Мінки, О.В. Петрішина, О.Ф. Скакун та інших. Це поняття відрізняє багатогранність та універсальність, тому на сьогоднішній день навіть у правовому полі термін «режим» застосовується в різних значеннях.

**Постановка завдання.** Досліджуючи феномен правового режиму у вітчизняному праві, Т.П. Мінка визначає, що в юридичній науці немає одностайності щодо змісту поняття «правовий режим», оскільки він може розумітися і як державний лад, сукупність засобів та методів здійснення влади; і як чітко встановлений порядок життя; і як система обов'язкових правил, вимог, норм, принципів, встановлених для будь-якої діяльності, тощо [4, с. 65].

У зв'язку із цим виникає необхідність у дослідженні адміністративно-правового режиму розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

**Мета дослідження** – узагальнення основних положень адміністративно-правового режиму розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування через з'ясування сутності цього явища.

**Результати дослідження.** Сутнісні ознаки галузей права визначають їх правовий режим, який органічно поєднує властиві лише йому предмет, метод, мету правового регулювання [3, с. 102], таким чином, правовий режим розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування містить у собі предмет, метод і мету правового регулювання адміністративного права, хоча й у пристосуванні до потреб, які виникають під час регулювання управлінських відносин із розмежування компетенції.

Говорячи про предмет, метод і мету адміністративного права, слід зазначити, що його розуміння протягом останніх десятиріч значно змінилося. Запровадження в Україні адміністративної реформи Указами Президента України від 07.07.1997 р. № 620 «Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи» та від 22.07.1998 р. № 810 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [8; 7] спонукало до змін також доктринальних аспектів адміністративного права. Як зазначає В.К. Колпаков, оновилося розуміння історико-генетичної природи адміністративного права від галузі права, яка регулює відносини, що виникають у ході виконавчо-розпорядчої діяльності органів державного управління, до діяльності з обмеження сваволі держави в її стосунках із людиною [2, с. 74]. Таким чином, адміністративне право втілює в соціальне життя інструменти щодо обмеження вільного розсуду влади й захисту громадянина перед адміністрацією, виступає ефективним чинником правової держави. На думку В.Б. Авер'янова, саме це і складає аксіологічну цінність адміністративного права [1, с. 9].

Означені зрушення значно вплинули на розуміння предмета, об'єкта та мети галузі адміністративного права. Мета режимів адміністративного права тісно пов'язана



з поняттям публічного інтересу [3, с. 102], оскільки норми адміністративного права в усіх випадках регулювання відносин із різними суб'єктами (юридичними й фізичними) мають однаковий характер і спрямовані на забезпечення загальних, тобто публічних інтересів [1, с. 9-10].

Отже, це цілком стосується й норм, що визначають режим розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, завдяки якому забезпечується реалізація публічного інтересу в управлінні процесом розмежування компетенції. Особливість у даному випадку полягає в тому, що правовий режим розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування забезпечує інтереси не лише органів державної влади, а й публічні інтереси – визнаний державою і забезпечений правом інтерес соціальної спільноти (органів місцевого самоврядування, громади), задоволення якого слугує умовою й гарантією її розвитку та існування. Таким чином, поєднання державного управління й публічного інтересу під час розмежування повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування являє собою мету адміністративно-правового режиму розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що в ході адміністративної реформи, зокрема у зв'язку із закріпленням Конституцією України принципу розподілу влади на три гілки, змінився і зміст предмета адміністративного права, що значно вплинуло на сутність адміністративно-правового режиму. Особливо чітко ці зміни визначив В.Б. Авер'янов, який застеріг, що зникла тотожність між поняттями «державне управління» та «здійснення виконавчої влади». Поняття «державне управління» є більш широким, оскільки як владно-організуюча діяльність здійснюється за межами виконавчої влади – в середині гілок як виконавчої, так і інших гілок влади (судів, органів прокуратури тощо); усередині адміністрації (апарату) державних підприємств, установ, організацій. Також учений підкреслив, що функції виконавчої влади виконуються не лише органами державної влади, а й іншими недержавними суб'єктами (органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями) [1, с. 10-11].

Оновлене розуміння предмета адміністративного права подає й В.К. Колпаков, вбачаючи в ньому сукупність правових відносин, які виникають у результаті владної виконавчо-розпорядчої діяльності публічної адміністрації щодо виконання адміністративних зобов'язань, до яких науковець відносить такі: відносини публічного управління; відносини адміністративних послуг; відносини відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність (відносини судового або адміністративного оскарження); відносини відповідальності за порушення встановленого публічною адміністрацією порядку і правил (адміністративно-деліктні відносини) [3, с. 104].

Входячи до предмета адміністративного права, відносини щодо розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування включають суспільні відносини публічно-управлінського спрямування, які виникають між державою й органами місцевого самоврядування як колективним суб'єктом громадянського суспільства. Ці відносини виникають у зв'язку з вирішенням завдань, що постають через прийняття владних рішень, пов'язаних із виконанням функцій публічної адміністрації. У даному випадку саме від рішень уповноважених органів залежить якість розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Чіткий зв'язок простежується також між предметом адміністративного права та предметом правового режиму розмежування компетенції органів державної виконавчої влади й місцевого самоврядування з питань встановлення й реалізації адміністративно-правового статусу органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо предметів сумісного відання й організації їх функціонування. Адміністративно-правовий режим розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування регулює й суспільні відносини, що виникають у



зв'язку з порушеннями носіями публічної влади власних повноважень (вихід за межі компетенції, привласнення повноважень).

На підставі окресленого можна сказати, що предметом адміністративно-правового режиму розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування виступають суспільні відносини, які виникають у результаті владно-розпорядчої діяльності публічної адміністрації щодо встановлення й розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування (мети, завдань, предметів відання, повноважень) та усунення компетенційних порушень з їх боку. При цьому усунення компетенційних порушень здійснюється не лише шляхом розгляду справ адміністративними судами, а й через контроль і профілактику з боку уповноважених суб'єктів, наприклад, контроль органів виконавчої влади за виконанням делегованих повноважень органами місцевого самоврядування.

Виступаючи специфічним видом правового регулювання взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, правовий режим розмежування компетенції цих органів користується відповідним комплексом правових засобів (дозволів, заборон, зобов'язань, правових обмежень, стимулів тощо). Виступаючи у взаємодії, ці правові засоби утворюють методи, які використовуються під час розмежування компетенції. Методи адміністративно-правового режиму розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування не виходять за межі методів правового регулювання адміністративного права, оскільки співвідносяться як частина і ціле.

Особливість сьогодення адміністративної доктрини полягає в тому, що і в її методології відбулися певні зрушення та зміни. Імперативний метод правового регулювання (метод владних приписів), хоч і залишається за своїм сутнісним значенням непохитним, набуває двох відносно самостійних форм прояву. Як зазначає В.Б. Авер'янов, перша форма прояву стосується регулювання управлінських відносин між співпідпорядкованими органами й посадовими особами. У даному випадку домінує спосіб забезпечення субординації між суб'єктами [1, с. 11]. Тобто способи адміністративного регулювання між підпорядкованими суб'єктами залишаються такими, як і за радянської системи адміністративного права. Однак зміни у відносинах між суб'єктами управлінської діяльності потребують нових способів впливу. Так, відносинам органів виконавчої влади та їх посадових осіб із громадянами (а також із певними юридичними особами) відповідають способи реординації. Останні можна розглядати у двох напрямках: 1) надання громадянам як керованим суб'єктам права вимагати від керуючих суб'єктів належної поведінки; 2) покладання на керуючих суб'єктів чітких обов'язків щодо неухильного виконання вимог із боку керованих об'єктів [1, с. 11-12]. У даному випадку громадянин стає рівноправним учасником відносин із державою, що ґрунтується на можливості вимагати належної поведінки та можливості відновити порушені права.

Наступною особливістю методу адміністративного права є те, що поряд з імперативним методом набувають застосування елементи методу диспозитивного, зокрема адміністративного договору.

Адміністративно-правовий режим розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, на нашу думку, повинен застосовувати способи і прийоми обох методів правового регулювання з метою досягнення найбільшої якості у взаємодії й діяльності органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Так, конкретність у розмежуванні компетенції забезпечується нормативно-правовим шляхом, тобто із застосуванням прийомів і способів імперативного методу. У даному випадку органам законодавчої влади та вищим і центральним органам державної виконавчої влади своїми нормативними актами слід чітко й виважено визначати мету, завдання, функції, повноваження і предмети відання органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, окреслюючи межі компетенції, а також



встановлюючи конкретні права й обов'язки щодо сумісних предметів відання та у випадках делегування повноважень. При цьому порушення органами державної виконавчої влади чи місцевого самоврядування меж покладеної на них компетенції повинне спричиняти юридичну відповідальність.

Елементи диспозитивного методу також повинні застосовуватися у процесі розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Поширеним способом у даному випадку є адміністративний договір. Погодилося з думкою В.Б. Авер'янова щодо того, що такий договір повинен укладатися не у зв'язку з перерозподілом владних повноважень між сторонами, а із приводу форм, способів і шляхів спільної реалізації цих повноважень або координації зусиль для досягнення будь-яких спільних результатів управлінської діяльності [1, с. 12].

Застосування способів диспозитивного методу наближає органи місцевого самоврядування до органів державної виконавчої влади, знижуючи рівень підпорядкованості в їх відносинах. Це необхідно у зв'язку з тим, що за своєю концепцією органи місцевого самоврядування виступають елементами громадянського суспільства і представляють перед державою інтереси громадськості. У такій схемі взаємодії у правовідносинах «держава – громадянське суспільство (громадянин)» дуже важливим є наближення до рівноправності двох означених суб'єктів, у тому числі під час розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

У випадках, що складають предмет нашого дослідження, між суб'єктами владних повноважень укладаються координаційні адміністративні договори. Відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства до суб'єктів владних повноважень відносяться органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові чи службові особи. Таким чином, адміністративні договори укладаються з метою узгодження (координації) спільної діяльності суб'єктів владних повноважень.

На підставі визначеної мети, предмета й методу адміністративно-правового режиму розподілу компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування сформулюємо його поняття. Адміністративно-правовий режим розподілу компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування – це закріплене нормами права особливе поєднання адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у результаті владної виконавчо-розпорядчої діяльності з питань установаження й розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування з метою забезпечення публічного інтересу щодо сумісних предметів відання на підставі адміністративного методу впливу.

Правовий режим розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування встановлюється нормами адміністративного, конституційного, цивільного, господарського, податкового та інших галузей права. Застосування норм багатьох галузей права у визначенні правового режиму розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування обумовлене тим, що дані органи, виконуючи владні повноваження, впливають на різні сфери суспільного життя. При цьому необхідно констатувати, що для статусу суб'єктів режиму головною завжди буде його «материнська» галузь законодавства, яка найбільш повно визначає його положення – адміністративне право, однак інші галузі законодавства також будуть впливати на його стан, зокрема муніципальне та конституційне право.

Правовий вплив, який здійснює адміністративно-правовий режим розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на суспільні відносини, можна характеризувати як сукупність послідовних етапів управління. Ґрунтуючись на дослідженнях М.М. Рассолова [6, с. 13], визначимо цей процес:

1) визначення мети правового впливу окресленого режиму на суспільні відносини, пов'язані з розмежуванням компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування з конкретного питання;



2) виявлення потреб соціально-правового розвитку, які потребують регулювання на місцевому рівні й торкаються компетенції як органів державної виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування;

3) збір інформації щодо предмета сумісного регулювання, її опрацювання й оцінка з точки зору необхідності залучення сил і засобів органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади;

4) формулювання «програми» майбутніх дій органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування в ході сумісного вирішення питань місцевого значення, які підпадають під компетенцію органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (формування моделі взаємодії на підставі чітко визначених прав та обов'язків);

5) визначення взаємозв'язку між попередніми нормативно-правовими актами та актами, що будуть здійснювати регулювання взаємодії органів державної влади й місцевого самоврядування на підставі розмежування компетенції, наприклад, положень Законів України «Про місцеві державні адміністрації» та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з метою створення рішення Дніпропетровської обласної ради «Про обласну комплексну програму поводження з відходами на 2006–2015 рр.» [5], створену на замовлення Департаменту промисловості та екології облдержадміністрації Дніпропетровської області;

6) підготовка в результаті аналізу даних проекту рішення (нормативного юридичного акта) та його прийняття;

7) реалізація рішення.

Визначені етапи управління здійснюються двома основними групами суб'єктів: перша група – суб'єкти органів державної влади, які здійснюють контролюючу й координуючу діяльність у цій сфері; друга група – органи місцевого самоврядування.

Ефективно діючий адміністративно-правовий режим розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування повинен базуватися на достатньо повній, розгорнутій системі юридичних норм високої якості, відповідних критеріях законності, стабільності, несуперечності, стратегічних цілях соціально-політичного, економічного й культурного розвитку країни. За своєю сутністю визначений режим повинен вирішувати два головні завдання: з одного боку, забезпечувати високий рівень взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з метою забезпечення якості виконавчої діяльності, а з іншого – сприяти всебічному вдосконаленню рівня нормативного регулювання компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань, які потребують їх взаємодії.

**Висновки.** Підсумовуючи дослідження, можна дійти наступних результатів. Адміністративно-правовий режим розподілу компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування – це закріплене нормами права особливе поєднання адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у результаті владної виконавчо-розпорядчої діяльності з питань встановлення й розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування з метою забезпечення публічного інтересу щодо сумісних предметів відання на підставі адміністративного методу впливу. Предметом адміністративно-правового режиму розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування виступають суспільні відносини, які виникають у результаті владно-розпорядчої діяльності публічної адміністрації щодо встановлення й розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (мети, завдань, предметів відання, повноважень) та усунення компетенційних порушень з їх боку. Виступаючи специфічним видом правового регулювання взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, правовий



режим розмежування компетенції цих органів користується відповідним комплексом правових засобів (дозволів, заборон, зобов'язань, правових обмежень, стимулів тощо). Виступаючи у взаємодії, ці правові засоби утворюють методи, які використовуються під час розмежування компетенції. Методи адміністративно-правового режиму розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування не виходять за межі методів правового регулювання адміністративного права, оскільки співвідносяться як частина і ціле.

**Список використаних джерел:**

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування / В.Б. Авер'янов // Право України. – 1998. – № 8. – С. 8–13.
2. Колпаков В.К. Адміністративна реформа: оновлення доктринальної складової адміністративного права / В.К. Колпаков // Актуальні питання публічного та приватного права : тези допов. III Міжнар. наук.-практ. конф. (3 жовтня 2012 р.) / за ред. В.М. Огаценка та ін. – Запоріжжя : КПУ, 2012. – С. 73–75.
3. Мінка Т.П. Поняття та структура правового режиму адміністративного права / Т.П. Мінка // Право і суспільство. – 2010. – № 3. – С. 100–105.
4. Мінка Т.П. Феномен правового режиму у вітчизняному праві / Т.П. Мінка // Право і суспільство. – 2010. – № 2. – С. 64–68.
5. Обласна комплексна програма поводження з відходами на 2006–2015 роки // Офіційний сайт Дніпропетровської обласної ради. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://oblrada.dp.ua/region-programmes>.
6. Рассолов М.М. Управление, информация и право / М.М. Рассолов. – М. : Мысль, 1983. – 157 с.
7. Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
8. Указ Президента України від 7 липня 1997 р. № 620 «Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/620/97>.

