



Микола Потіп,
викладач кафедри
цивільно-правових дисциплін
Дніпропетровського гуманітарного
університету

УДК 347.97(477)

***До питання розмежування
владних повноважень
міжнародно-правовими, конституційними
та адміністративними засобами***

В адміністративному праві науковцями-правниками визначається провідний виконавчо-розпорядчий аспект технічного розмежування владних повноважень у системі органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, що спрямований на покращення якості детермінованих структур та їхньої конструктивної співпраці, з творчим виокремленням функцій між вертикальними та горизонтальними ланками цієї влади з метою гармонізації управлінських відносин. Зазначену проблему тією чи іншою мірою у сфері адміністративного права досліджували в Україні такі науковці: О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, А. І. Берлач, І. Л. Бородін, В. П. Бітяк, В. В. Галуцько, Т. О. Коломєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, П. В. Макушев, О. О. Онищук, Г. О. Пономаренко та ін.

До актуальності досліджуваної теми зазначмо, що виконавча влада є не силою самознищення, а синергетичною

силою самозміцнення на засадах конструктивної співпраці, зокрема з питання розмежування владних повноважень.

Тож метою досліджуваної проблеми є розмежування владних повноважень міжнародно-правовими, конституційними та адміністративними засобами, що підтверджує її актуальність для вдосконалення механізму державно-правового регулювання (ДПР) [1, с. 238–245] за світовими або європейськими стандартами. Сутність останніх сформульовано загальновідомими науковцями: Г. Райтом, Б. Гурне, Н. Лінн, Ф. Нігроу, Р. Стільманом, К. Конігом, Б. Беккером та ін.

Спроби класифікації засобів розмежування компетенції органів державної влади здійснювалися неодноразово багатьма вченими. Зокрема, за галузевою належністю вони визначались як конституційні, адміністративні, цивільні тощо; за характером – матеріальні та процесуальні; залежно від функціональної ролі – регу-

лятивні та охоронні; за психологічною спрямованістю – стимулювальні та обмежувальні [4, с. 622]. Складно не погодитись із зазначеною класифікацією, але, спираючись на компетенційне розмежування владних повноважень за обслуговувальною функцією виконавчих і самоврядних органів, її можна дещо розширити. Так, за сферою та рівнем обслуговування населення засоби розмежування компетенції можна переділити на прямі (безпосередні) та непрямі (опосередковані). Тож компетенційне розмежування владних повноважень «залежно від функціональної ролі» буде не тільки регулятивним та охоронним, а й обслуговувальним (безпосередньо чи опосередковано) за сенсом детермінації державно-владних виконавчорозпорядчих органів у спосіб упорядкування їхніх кореляційно-функціональних зв'язків. Це забезпечить мінімізацію їхніх повноважень на підставі гнучких підходів до визначення, на французький зразок, регулятивної сили адміністративного права та його енергії.

Продовжуючи дослідження класифікації засобів розмежування компетенції, звернімо увагу на думки Л. П. Волкової, яка вирізняє конституційні, нормативні та договірні способи розмежування повноважень органів державної влади [3]. Зауважмо, що серед зазначених, на наш погляд, адміністративно-компетенційні розмежування є найперспективнішими, конструктивними, які утворюють процес гармонізації у механізмі державно-правового регулювання.

Спробуймо довести цю перспективну конструктивність у процесі гармонізації виконавчо-владних розмежувально-компетенційних відносин, враховуючи окреслені погляди та особливості унітарного устрою України. Теоретичний розподіл владних повноважень за компетенційними нормами надано С. В. Воробйовою [5] та Ю. А. Тихомировим [6, с. 190–191]. На цьому підґрунті пропонуємо роз-

поділити юридичний інструментарій розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування за такими видами правових засобів:

– конституційний інструментарій – встановлює та забезпечує міжгалузеву та галузеву єдність і узгодженість юридичних способів, які стосуються розподілу компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, що знайшли своє закріплення у Конституції України і конституційних законах;

– галузевий інструментарій визначає та забезпечує розмежування владних повноважень за сферами управління народним господарством, фінансами, безпекою та суспільним життям з боку органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, особливо за предметом їх ведення та методологією державно-владного впливу;

– договірний інструментарій – передбачає розмежування повноважень зазначених органів за предметами їх ведення через укладання адміністративно-правових і цивільно-правових угод.

Водночас ми не можемо говорити про досконалість окресленої класифікації у зв'язку з тим, що значна кількість вітчизняного юридичного інструментарію щільно пов'язана з міжнародними засобами (міжнародним інструментарієм) регулювання питань розмежування компетенції. Прикладом виступають принципи Європейської хартії місцевого самоврядування, які знайшли відображення у положеннях Конституції України. Сюди також слід віднести принципи розмежування компетенції Європейського Союзу – субсидіарності та пропорційності.

Принцип субсидіарності визначає доцільність вирішення завдань на більш низькому (віддаленому від центра) рівні, якщо їх вирішення таким чином є можливим і ефективним. Цей принцип, закріплений 1985 р. Європейською

хартією місцевого самоврядування [7], на нашу думку, виступає одним із стовпів розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування.

Принцип пропорційності визначає, що дії та рішення органів повинні бути своєчасними та необхідними, спрямованими на вирішення загальної мети.

Однак ці принципи досі не тільки не знайшли відображення у чинних нормативно-правових актах, а й не привернули достатньої уваги вчених, зайнятих вивченням і вдосконаленням державних управлінських процесів.

Однак якщо ми прослідкуємо зміни в національному законодавстві про місцеве самоврядування, то відмітимо і позитивні зрушення у правовому регулюванні компетенції органів місцевого самоврядування – прийняття низки нормативних актів, що втілюють дух Європейської хартії місцевого самоврядування, а саме: законів України «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення», «Про асоціації органів місцевого самоврядування». На їх підставі в Україні діють Асоціація міст України, Асоціація малих міст України, Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад, Всеукраїнська асоціація районних та міських рад. Реалізується низка проектів, спрямованих на трансформацію, вдосконалення та розширення компетенції органів місцевого самоврядування, а саме: проект «Місцеве самоврядування в Україні: підвищення кваліфікації кадрів та прикладні дослідження» (метою якого є підвищення якості адміністративних послуг); проект «Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні» (мета – створення сприятливого правового поля для ефективного та прозорого місцевого самоврядування, підвищення правової культури та ефективності діяльності органів місцевого самоврядування). Негативним аспектом цих

проектів, на нашу думку, виступає те, що всі вони розроблені та фінансуються іноземними організаціями, які сприяють розвитку державних структур інших країн. Вважаємо, що це підкреслює слабку зацікавленість державних органів у покращенні та зміцненні компетенційних елементів органів місцевого самоврядування, як-от: повноважень, предмету ведення, структури органів місцевого самоврядування, якісного професійного рівня посадовців тощо.

Конституційні засоби регулювання розмежування компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування передовсім містять у собі компетенційні норми, що є як у Конституції України, так і в конституційних законах («Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеве самоврядування в Україні» тощо), та обумовлюються специфікою галузі права, предметом її регулювання [5, с. 49]. З'ясування сутності конституційних компетенційних норм дало нам змогу зробити висновок про те, що вони не містять у собі достатньої кількості юридичних засобів, які забезпечили би повною мірою та на належному рівні процес розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Так, зі змісту статей 116, 118, 119, 143 Конституції України ми можемо зробити висновок, що розмежування компетенції органів виконавчої влади відбувається між вищими органами виконавчої влади (урядом), центральними органами виконавчої влади (міністерствами, держкомітетами та департаментами), державними адміністраціями, що представляють органи виконавчої влади на місцях, та багаторівневими органами місцевого самоврядування (місцевими радами та їхніми виконкомами).

За своєю сутністю положення згаданих вище статей Конституції України дозволяють визначити правові

межі предметів ведення органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування у механізмі ДПР. Втім, питання щодо розмежування компетенції по спільних предметах ведення не визначено так чітко в конституційних компетенційних нормах, як наприклад, в адміністративно-правових, що утворюють сенс детермінації виконавчо-розпорядчих органів та їхніх кореляційно-функціональних відносин. Наприклад, у ст. 116 Конституції України називаються повноваження Кабінету Міністрів України, однак у ній немає жодного положення про взаємодію уряду з органами місцевого самоврядування, не кажучи вже про розмежування повноважень. Тому Законом України «Про Кабінет міністрів України» законодавець намагався вирішити питання розмежування повноважень окремими нормами. Так, абзац 18 п. 2 ч. 1 ст. 20 цього Закону визначає, що уряд України координує діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які пов'язані з охороною навколишнього природного середовища, виконанням державних, міждержавних і регіональних екологічних програм. Але з цього положення незрозуміло чому законодавець покладає на уряд функцію координації діяльності органів місцевого самоврядування тільки з екологічних програм, адже логічним є те, що на органи місцевого самоврядування покладається виконання державних програм різного спрямування – політичного, економічного, податкового, соціального, культурного, демографічного, правового, зокрема адміністративного – з охорони громадського порядку та громадської безпеки тощо.

Отже, за самостійності місцевого самоврядування з виконання державних програм, по деяких сферах державного управління воно реально потребує координації з боку Кабінету Міністрів України, а іноді конкретних міністерств і державних адміністрацій

для усунення колізій адміністративно-правового впливу. Через це вважаємо доцільнішим внесення зміни у ст. 20 Закону України «Про Кабінет міністрів України»: Уряд провадить координацію діяльності органів місцевого самоврядування, пов'язану з виконанням державних програм на місцевому рівні прямо або опосередковано, через державні адміністрації».

Продовжуючи аналіз конституційних засобів розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, звернімося до центральних органів виконавчої влади, діяльність яких регулюється Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» [10]. Доречно зауважити, що в Конституції України не має жодного положення про розмежування компетенції між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Досліджуючи положення цього Закону, ми можемо говорити про те, що він знову-таки визначає тільки окремі аспекти взаємодії центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Наприклад, відповідно до п. 23 ст. 8 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» є можливим залучення працівників органів місцевого самоврядування до розгляду питань, які стосуються роботи міністерства, або відповідно до п. 25 ст. 19 – іншого центрального органу виконавчої влади; п. 6 ст. 9 дає право заступникові міністра отримувати будь-яку інформацію від органів місцевого самоврядування, яка стосується роботи міністерства; ч. 2 ст. 14 закону дає можливість представникам органів місцевого самоврядування за необхідності брати участь у роботі колегій міністерства; ч. 2 ст. 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» визначає, що накази, видані міністерством, є обов'язковими для виконання органами місцевого самовря-

дування [10]. Тож розмежування компетенції в окреслених випадках проявляється за допомоги таких юридичних засобів, як координаційна взаємодія з органами місцевого самоврядування (залучення до розгляду сумісних питань та отримання необхідної інформації); контроль за виконанням рішень, які приймаються центральними органами виконавчої влади та є обов'язковими для виконання органами місцевого самоврядування. Але процес розмежування повноважень владних органів центральної виконавчої влади та місцевого самоврядування аналізованими законами, зокрема «Про центральні органи виконавчої влади», не регулюється, а питання сумісного ведення законодавцем ігноруються.

Оскільки нами було визначено три рівні органів державної виконавчої влади, ми переходимо до останнього рівня – місцевих державних адміністрацій та здійснимо аналіз конституційного закріплення розмежування компетенції між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

Окрім делегування, розмежування компетенції органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій може здійснюватися через такі методи діяльності місцевих державних адміністрацій [Ярмиш, с. 436], що є адміністративними засобами розмежування компетенції:

– метод координації-взаємодії, що знаходить свій вираз у таких випадках взаємодії з органами місцевого самоврядування: сприяння у здійсненні власних повноважень сільськими, селищними і міськими радами, їхніми виконавчими органами і міськими головами; врахування у своїй діяльності пропозицій депутатів, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб; залучення до розгляду питань, які стосуються органів місцевого самоврядування за участі представників цих органів із наданням їм

повноважень щодо висловлення пропозицій і зауважень тощо;

– метод контролю за виконанням рішень – порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади, затверджений постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади» від 9 березня 1999 р. № 399. Контроль здійснюється аналізом актів місцевого самоврядування, наданням органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

Окрім зазначених методів, актуальним і дієвим юридичним засобом розмежування компетенції виступає адміністративний договір. На жаль, на відміну від Конституції Російської Федерації (ч. 2 ст. 78, ч. 3 ст. 78) [11], Конституція України не передбачає розмежування компетенції між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування через укладання угод, що, на наш погляд, є значною вадою. У цьому випадку слід погодитися з К. К. Афанасьєвим, що адміністративні договори сприяють оперативному врегулюванню правових прогалин і проблем, які виникають під час реформ, а головне – є основою реалізації загальноправових принципів рівності суб'єктів перед законом, демократизму, участі громадян у державному управлінні та ін. [12, с. 54–55].

Отже, основні проблеми формування юридичних засобів розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування зводяться до такого: безсистемність прийняття нормативних актів; відсутність чіткого законодавчого уявлення про обсяг повноважень

органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування регулятивного та виконавчо-розпорядчого характеру по предметах сумісного ведення; розмитість меж самостійних предметів ведення органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування у рамках статей 116, 119, 143 Конституції України; відсутність нормативно закріпленої систематизації повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування; відсутність моніторингу законодавства і правозастосовної практики з питань ефективності розмежування повноважень у сфері виконавчої влади.

Враховуючи, що в Україні різні рівні публічної влади не можуть діяти ізольовано одна від одної, оскільки вони є виразниками волі та інтересів єдиного носія влади – народу і повинні діяти в його інтересах, виникає необхідність у тому, щоб органи місцевого самоврядування брали участь у здійсненні компетенції органів державної влади, і навпаки, органи державної влади брали участь у вирішенні питань, віднесених до компетенції місцевого самоврядування. Критерієм можливості й допустимості такої участі повинні бути інтереси населення, якісне і своєчасне забезпечення його потреб.

На підставі з'ясованих вад вважаємо за необхідне опрацювання та введення у дію закону «Про принципи та порядок розмежування повноважень між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування». Такий нормативний акт

повинен відобразити не тільки матеріальний, а й процесуальний порядок формування і розподілу владних повноважень у системі органів державної влади та місцевого самоврядування, який будуватиметься на взаємодії принципів централізації та децентралізації. Повноваження у законі повинні формуватися з розбиттям на законодавчі та виконавчо-розпорядчі з обов'язковим фінансово-бюджетним обґрунтуванням. У нормах закону слід відобразити: загальні принципи формування повноважень у предметах сумісного ведення; форми нормативно-правових актів, якими закріплюються повноваження органів державної влади; порядок внесення змін і доповнень у нормативно-правові акти, що закріплюють повноваження органів державної влади; механізми забезпечення відповідності нормативно-правових актів, що закріплюють повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування; порядок взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування по предметах сумісного ведення.

Прийняття такого нормативного акта дозволить припинити спори і в теорії, і на практиці відносно переваг тієї чи тієї форми розмежування повноважень, побудувати концепцію встановлення і розмежування повноважень у системі органів державної влади, спрямовану передусім на створення умов реалізації прав громадян і потреб суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Общая теория права и государства* : [учебник] / Под ред. В. В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2001. – 520 с.
2. *Алексеев С. С.* Общие дозволения и запреты в советском праве / С. С. Алексеев. – М., 1989. – 124 с.
3. *Волкова Л. П.* Правовые основы разграничения полномочий между органами исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Л. П. Волкова. – Саратов, 2008. – 479 с.
4. *Теория государства и права.* Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М. : Юрист, 1997. – 672 с.

5. Воробьева С. В. Компетенция как инструмент государственно-правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / С. В. Воробьева. – Тамбов, 2007. – 192 с.
6. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. – М., 1998. – 798 с.
7. *Європейська хартія місцевого самоврядування* [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036
8. *Бюджетний кодекс України* [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20110101>
9. *Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»* від 21.05.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page5>
10. *Закон України «Про центральні органи виконавчої влади»* від 17.03.2011 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України (сайт). – Режим доступу до ресурсу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>
11. *Конституция Российской Федерации* [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : <http://www.constitution.ru/>
12. *Афанасьев К. К. Административные договоры: реалии та перспективы* : [монографія] / МВС України, Луган. акад. внутр. справ ім. 10-річчя незалежності України; [Наук. ред. канд. юрид. наук, проф. Ю.П. Битяк]. – Луганськ: РВВ ЛАВС, 2004. – 320 с.

Потіп М. М. До розмежування владних повноважень міжнародно-правовими, конституційними та адміністративними засобами

Стаття розкриває основні погляди автора на юридичні засоби розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування в сучасній Україні.

Мета статті полягає в розкритті та оцінюванні якості юридичних засобів, за допомоги яких здійснюється вплив на суспільні відносини з приводу розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Ключові слова: компетенція, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, повноваження.

Потип Н. Н. К вопросу о разграничении властных полномочий международно-правовыми, конституционными и административными средствами

Статья раскрывает основные взгляды автора на юридические средства разграничения компетенции органов государственной власти и местного самоуправления в современной Украине.

Цель статьи заключается в раскрытии и оценке качества юридических средств, с помощью которых осуществляется воздействие на общественные отношения по поводу разграничения компетенции органов государственной исполнительной власти и местного самоуправления.

Ключевые слова: компетенция, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, полномочия.

Potip N. On the question of the division of powers under international law, constitutional and administrative means

The article reveals the main author's points of view on the legal arrangements of the state executive and local self-government authorities' competence delineation in the modern Ukraine.

The purpose of the article is to discover and evaluate the quality of the legal arrangements by means of which provides the influence on the social relations concerning state executive and local self-government authorities competence delineation.

Key words: competence, executive authorities, local self-government authorities, credentials.