

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ АСПЕКТИ УДОСКОНАЛЕННЯ СПІВВІДНОШЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Карабін Т.О.,

кандидат юридичних наук

В статті здійснюється дослідження критеріїв розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Аналізуються критерії розмежування: відповідність повноважень природі органів, інтересам, які вони реалізують, відповідність повноважень завданням, що нормативно визначені, ефективність здійснення повноважень. Автор приходиться до висновку, що основним критерієм у питанні розмежування повноважень місцевих органів публічної влади повинен бути критерій відповідності повноважень завданням, які вони покликані здійснювати.

**Ключові слова:** місцевий орган публічної влади, виконавча влада, орган місцевого самоврядування, розмежування повноважень, критерії розмежування повноважень, удосконалення розмежування повноважень.

В статье исследуются критерии разграничения полномочий местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Производится анализ следующих критериев разграничения: соответствие полномочий природе органов, интересам, реализуемым ими, соответствие полномочий нормативно определенным заданиям, эффективность осуществления полномочий. Автор приходит к заключению, что основным критерием в вопросе разграничения полномочий местных органов публичной власти должен быть критерий соответствия полномочий заданиям, которые они призваны осуществлять.

**Ключевые слова:** местной орган публичной власти, исполнительная власть, орган местного самоуправления, разграничения полномочий, критерии разграничения полномочий, усовершенствования разграничения полномочий.

The criteria of delimitation of the executive power local bodies' authorities and self-governing bodies' authorities are considered in the article. The analyzed criteria are following: the correspondence of powers to the character or bodies, to the interests they realize, the correspondence of powers to the legally determined objects, effectiveness of power realization. The author came to the conclusion that the main criteria of the executive power local bodies powers and self-governing bodies powers delimitation is to be the correspondence of powers to their objects.

**Keywords:** to local organ of public power, executive power, organ of local self-government, differentiating of plenary powers, criteria of differentiating of plenary powers, improvement of differentiating of plenary powers.

Процеси реформування системи органів державної влади, що останнім часом активізувалися в нашій державі, поставили перед дослідниками завдання наукового їх обґрунтування, адже скорочення апарату держави, об'єднання та укрупнення державних органів повинно бути науково обґрунтованим та виправданим. Крім того, ефективність їх діяльності залежить не тільки від економії коштів, витрачених на обслуговування апарату держави, а в першу чергу від результатів діяльності владних суб'єктів.

З огляду на актуальність проблеми реформування органів публічної влади в Україні наукові дослідження в цьому напрямку постійно здійснюються і не перестають публікуватися в наукових виданнях. Основою даних робіт є праці таких вітчизняних вчених як Авер'янова В.Б., Баймуратова М.А., Батанова О.В., Нижник Н., Орзиха М.П., Шаповала В.М. та інших.

Оскільки питання реформування органів публічної влади – питання широке, всі аспекти якого в одному дослідженні, а тим більше у статті, охопити неможливо, то завданням даного дослідження є визначення критеріїв розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які можуть бути покладені в основу оптимізації цих повноважень.

Межі здійснення повноважень влади на місцях є практично в усіх демократичних правових державах, однак неможливо раз і назавжди закріпити ці межі, оскільки розвиток суспільних відносин часто породжує нові проблеми, які не можуть бути вирішені в рамках існуючого законодавчого розмежування повноважень органів влади. З іншого боку, законодавець не може займатись окремими дрібними

питаннями розмежування функцій цих органів і тому допускає інші, крім законодавчого, способи цього розмежування [1, с.103].

Сутнісною ознакою розрізнення місцевого самоврядування і державної влади, а відповідно і повноважень, що здійснюють дані органи, є більш широке використання інститутів безпосередньої демократії. Крім того, на відміну від державних органів, де спостерігається чітка залежність між якістю і ефективністю здійснення державних функцій і їх матеріального забезпечення, в місцевому самоврядуванні така залежність є набагато слабшою. Причиною цього є громадський елемент місцевого самоврядування, який вносить в механізм самоврядування нематеріальні стимули, що виражаються в спільних інтересах. Питання полягає тільки в тому, як змусити механізм громадських сил працювати.

У зв'язку з цим, вважаємо, що застосування критерію відповідності повноважень природі органів, що їх здійснюють, слід розуміти наступним чином. До компетенції органів місцевого самоврядування слід віднести ті повноваження, ефективна реалізація яких пов'язана з особливостями органів місцевого самоврядування, зокрема, питання, що стосуються щоденних потреб жителів відповідної громади, які можуть бути вирішені тільки за місцем проживання громади і для вирішення яких є необхідним організація безпосередньої взаємодії з населенням. Відповідно, використовуючи наведений критерій при розмежуванні повноважень, до компетенції місцевих органів виконавчої влади слід віднести питання, вирішення яких пов'язане із діяльністю держави як цілісного утворення, а також ті питання, які, хоча і

стосуються жителів відповідної територіальної громади, але вимагають централізованого вирішення.

Недотримання наведеного критерію на законодавчому рівні призводить до ситуації, коли місцеві органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації), виконуючи надані їм повноваження, у зв'язку з тим, що не володіють належними ресурсами, залучають до їх реалізації органи місцевого самоврядування. Наприклад, здійснюючи створення зведеної бази даних інвестиційних пропозицій підприємств і мінерально-сировинних ресурсів Закарпатської області на підставі п.6 ст.18 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» обласна державна адміністрація змушена давати доручення виконавчим комітетам міських рад області щодо подачі інформації про наявні інвестиційні пропозиції підприємств міст, наявні земельні ділянки та родовища корисних копалин, щодо здійснення робочих поїздок з метою проведення огляду земельних ділянок та інвестиційних пропозицій (Доручення Заступника голови обласної державної адміністрації від 02.02.06. - № 02-5/17).

При аналізі проблеми досягнення належного розмежування повноважень певна частина науковців-правників схилиються до думки, що єдиним критерієм у цьому питанні повинна бути відповідність наданих повноважень інтересам, що реалізують місцеві органи публічної влади [2, с. 89; 3, с. 79], тобто компетенційне співвідношення місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування слід перенести в площину взаємодії інтересів. Отже, потрібно чітко визначити, де знаходяться межі інтересу держави, і де починається інтерес громади.

В літературі зустрічаються думки, що, оскільки самоврядування не є державним інститутом, то і має на меті відстоювати та реалізовувати інтереси місцевого співтовариства, що деколи навіть суперечать державним інтересам. Однак, насправді місцеві й державні інтереси нерозривно пов'язані між собою і не можуть бути реалізовані одне без одного. Вони найбільше переплітаються на найважливіших напрямках діяльності, зокрема в забезпеченні комплексного соціально-економічного розвитку територій, у сфері соціального захисту населення, у житлово-комунальному господарстві, у медичному обслуговуванні, охороні правопорядку та навколишнього середовища, і відшукати межу їх розподілу майже неможливо.

При цьому, на нашу думку, під державними інтересами слід розуміти інтереси держави, які закріплюються нормами Конституції України та нормами інших правових актів та відрізняються від інтересів інших суб'єктів суспільних відносин. Як було зазначено у Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Господарського процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в господарському суді) від 8 квітня 1999 р., в основі державних інтересів завжди є потреба у здійсненні загальнодержавних

(політичних, економічних, соціальних та інших) дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання тощо [4, с. 180]. Натомість місцеві інтереси переважно стосуються життєзабезпечення функціонування територіальних громад як природних територіальних колективів жителів відповідних сіл, селищ, міст.

Наріжним каменем у питанні про критерії розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування є визначення змісту понять «питання місцевого значення» і «питання загальнодержавного значення», оскільки досягнення належного розмежування повноважень може бути здійснене тільки при ефективному вирішенні питань місцевого значення. Категорією «питання місцевого значення» оперують такі законодавчі акти, як Конституція України (ст.140) та Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст.2), характеризуючи поняття «місцеве самоврядування», але не пояснюють їх. Тому науковцями робиться спроба визначити зміст цього поняття на доктринальному рівні, але єдиної думки з приводу цього поки що не досягнуто.

Для оптимального розуміння поняття «питання місцевого значення» потрібно виходити з того, що його визначення повинне дати чітке уявлення про обсяг місцевих справ та можливість їх відокремлення від державних. Тому, видається, що доцільніше питання місцевого значення визначати як усі справи, вирішення яких віднесено Конституцією, законами України та підзаконними нормативно-правовими актами до предметів відання органів місцевого самоврядування.

При розмежуванні функцій і повноважень деякі вчені зазначають про важливість питання форми власності, що є об'єктом управлінського впливу [5, с. 96; 6]. Підкреслюється, що місцеві органи державної виконавчої влади повинні управляти державною власністю, а органи місцевого самоврядування – комунальною. Тобто це передбачає впорядкованість майнових відносин від загальнодержавного рівня до рівня територіальної громади та адекватного сприйняття такої впорядкованості громадськістю. А за нинішніх умов громадськості бракує усвідомлення того, що власність – це не лише категорія або якась матеріальна одиниця, яку можна помацати руками або роздивитись. Це, передусім, – система відносин, процес, у ході яких ця категорія матеріалізується через доходи і який потребує грамотного господаря, щоб забезпечити повноцінне функціонування власності, її належний соціально орієнтований розподіл, а також доходів від неї.

Хоча, здавалося б, положення про те, що місцеві органи виконавчої влади повинні управляти об'єктами державної власності, а органи місцевого самоврядування – комунальною, не повинне викликати заперечень, на даний час наведена вимога в

практичній діяльності місцевих органів публічної влади не є забезпеченою. Це стосується в першу чергу органів місцевого самоврядування районного і обласного рівнів. У зв'язку з відсутністю виконавчих структур районних та обласних рад управління комунальними підприємствами здійснюють державні органи – місцеві державні адміністрації на підставі рішень відповідних рад про делегування повноважень.

Деякі вчені приймають точку зору, що при встановленні обсягу повноважень місцевих державних адміністрацій визначальними є основні завдання їх діяльності [5, с. 104]. Ці завдання згідно Закону України «Про державні адміністрації в Україні» полягають у тому, що державні адміністрації забезпечують на відповідній території виконання Конституції, законів України, актів Президента, Кабінету Міністрів та інших органів виконавчої влади вищого рівня; законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони навколишнього середовища, а в місцях компактного проживання національних меншин і корінних народів також програм їхнього національного та культурного розвитку; підготовка та виконання відповідних обласних та регіональних бюджетів; взаємодія з органами місцевого самоврядування. Натомість основні завдання органів місцевого самоврядування пов'язані зі здійсненням повноважень по управлінню відповідними територіями. тобто, по-перше, здійснення безпосереднього забезпечення нормальних умов життєдіяльності населення відповідної території, по-друге, виявлення та більш повне залучення та використання місцевих людських та інших ресурсів і, по-третє, забезпечення функціонування зворотного зв'язку в державному управлінні.

Удосконалюючи співвідношення повноважень органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади, потрібно виходити з того, що основним призначенням місцевих держадміністрацій є забезпечення виконання Конституції і законів України на відповідній території та здійснення контрольно-наглядових повноважень за дотриманням органами самоврядування чинного законодавства. Здійснення контролю повинно відбуватися лише на підставі, в межах повноважень та в спосіб, що передбачений законодавством. Порушення зазначених вимог тягне за собою виникнення

суперечностей між місцевими органами публічної влади стосовно контрольної діяльності, здійснення делегованих повноважень, встановлення конкретної юридичної відповідальності за реалізацією наділених повноважень тощо.

Отже, критеріями, на основі яких пропонується здійснюватися розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування і які мають важливе значення при створенні теоретичних засад та практичної реалізації повноважень даних органів, є відповідність повноважень природі органів, а також поставленим перед ними завданням, відповідність наданих повноважень інтересам, що реалізують аналізовані органи, спрямованість на ефективне вирішення питань місцевого значення.

Критерієм, за яким найбільш чітко можна здійснити розмежування повноважень місцевих органів публічної влади – це відповідність повноважень органів тим завданням, які вони покликані здійснювати, тобто вдосконалюючи розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, потрібно виходити в першу чергу із завдань їхньої діяльності. Основне призначення місцевих державних адміністрацій передбачене Конституцією України і полягає у тому, що вони здійснюють забезпечення виконання Конституції і законів України на відповідній території та здійснюють контрольно-наглядові повноваження за дотриманням прав і свобод громадян та законності в тому числі і органами місцевого самоврядування. Натомість основні завдання органів місцевого самоврядування пов'язані зі здійсненням повноважень по управлінню відповідними територіями. тобто, по-перше, здійснення безпосереднього забезпечення нормальних умов життєдіяльності населення відповідної території, по-друге, виявлення та більш повне залучення та використання місцевих людських та інших ресурсів і, по-третє, забезпечення функціонування зворотного зв'язку в державному управлінні.

І, на кінець, при застосуванні того чи іншого критерію в процесі формування та удосконалення інститутів управління в кожному конкретному випадку потрібно враховувати історичний досвід країни, політичну і загальну культуру її громадян, їх громадську активність та рівень законослухняності, тобто враховувати природу соціальної та економічної структури, домінуючі системи культури і поведінки.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432с.
2. Орзих М. Интерес в системе местного самоуправления // Аппарат государственного управления: интересы и деятельность. – К., 1993.
3. Кравченко В. Новий етап місцевого та регіонального розвитку: Проблеми законодавчого забезпечення // Міське самоврядування 10 років здобутків. – К.: Україна, 2002. – 72-79с.
4. Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 р. // Конституційне законодавство.
5. Крупчан О. Організація виконавчої влади: Монографія. – К.: Вид-во УАДУ. – 2001. – 132с.
6. Батанов О.В. функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування // Автореф. дис... к. ю. н. – К., 2000.