

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПЕРЕРЕЗПОДІЛУ КОМПЕТЕНЦІЙ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ НА МІСЦЯХ

Проведено аналіз запропонованих законодавчих змін у системі місцевого самоврядування, названі основні проблеми, пов'язані з розподілом повноважень між органами місцевого самоврядування й місцевими державними адміністраціями з урахуванням указанного реформування, а також наводяться варіанти вирішення вказаних проблем.

Ключові слова: повноваження органів влади, делегування повноважень, перерозподіл компетенцій, адміністративний договір.

Перспектива впровадження найближчим часом реформацийних процесів у найважливішій сфері суспільного життя в Україні ставить перед науковцями завдання прогнозування можливих наслідків їх впливу. Особлива увага приділяється пропонувані змін у законодавстві, що стосуються переформатування взаємовідносин у системі публічної влади на місцях. Ідеться про потребу зміни статусу місцевих державних адміністрацій і як наслідок - перерозподілу їх владних повноважень та органів місцевого самоврядування. Свого часу проблема такого перерозподілу між ними вже була предметом дослідження таких учених, як П. М. Любченко [4], С. Г. Серьогіна [7], О. А. Уваров [10], І. В. Дробуш [3]

та ін. Однак вона турбувала науковців насамперед з точки зору виокремлення тотожних повноважень місцевих державних адміністрацій й органів місцевого самоврядування та способів їх розмежування. Це спричинило розробку низки законопроектів, у яких пропонувалася така модель взаємовідносин на місцевому рівні, за якої відбувалися б суттєві перетворення регіонального рівня [5]. Комплексного прогностичного вивчення впливу повноважень органів влади на місцях на різні галузі народного господарства, політичну й економічну ситуацію в регіонах, значення соціального фактору розвитку державознавцями не проводилось.

Мета даної статті – виявлення й аналіз перспективного впливу запропонованих законодавчих

змін по реформуванню системи місцевого самоврядування, на подальший розвиток публічної влади та її ефективність у вирішенні поставлених завдань, виокремлення основних проблемних питань, що заважають розподілу компетенції в системі місцевого самоврядування й визначення шляхів їх подолання.

Законодавчі зміни спрямовані на системне реформування місцевого самоврядування, що пов'язується з утворенням на районному й обласному рівнях адміністративно-територіального поділу системи виконавчих комітетів як самостійних органів місцевого самоврядування. Утворення цих комітетів передбачає настання нового етапу децентралізації влади, який має наповнити відповідними повноваженнями виконавчі органи місцевого самоврядування на регіональному рівні. Такий етап зумовлено переглядом законодавства, оскільки проста трансформація повноважень сільських, селищних та міських виконавчих комітетів на рівень району й області не дозволяє вирішувати спільні завдання, що стоять перед регіонами; залишення ж за виконавчими комітетами тих повноважень, що мали місцеві державні адміністрації, буде продовженням неузгодженості владного взаємовпливу рад регіонального й місцевого рівнів.

Особливості організації місцевого самоврядування на локальному й регіональному рівнях свідчать про відмінності у статусі системи виконавчих органів, їх функціональне розмежування, організаційні особливості й координаційні зв'язки з представницькими органами місцевого самоврядування й органами державної виконавчої влади.

З одного боку, виконавчі комітети районної й обласної ради мають виконувати координуючу функцію між муніципальною й державною владами, що може бути зведено до їх певної буферізації в системі делегування державних повноважень, коли така система перейде на рівень системи місцевого самоврядування й виконавчі комітети обласної й районної рад будуть делегувати певні повноваження на інші рівні, попередньо одержавши їх від державних органів. А з другого – існують наукові пропозиції щодо відмови від такого делегування в системі місцевого самоврядування [7, с. 117]. Тоді буде можливість вести мову про призупинення оптимальної децентралізації влади, припинення певних спроб перевірки останнього на здатність виконувати повноваження держави у відповідній сфері, що у свою чергу, може породити скептицизм стосовно розвитку такої

підсистеми публічної влади в цілому. У такому разі скасування інституту делегування повноважень має передувати чітке їх розмежування між місцевими радами й органами державної влади на місцях, а також чітке окреслення питань локального й державного значення. Однак і в цьому випадку остаточної відмови від делегування повноважень може не відбутися, оскільки воно визнається дійовим механізмом перерозподілу компетенції в межах окремої підсистеми влади. Адже механізм делегування повноважень в окремій підсистемі влади побудовано на відносинах підпорядкованості й реалізується за допомогою регуляторних актів.

Певні проблеми можуть виникнути і в організаційній побудові виконавчих органів районних та обласних рад. Найперед це стосується керівника цієї інституції, який за посадою буде керівником відповідної ради і який за характером набуття повноважень має певні обмеження щодо управління територією району (області), тому що його основне призначення – представлення інтересів цієї ради. Отже, може постати питання і про зміну процедури обрання керівника ради з метою підвищити його владний вплив на відповідну територіальну одиницю.

У той же час органи місцевого самоврядування регіонального рівня за своїми функціональними особливостями діяльності, покликані представляти спільні інтереси територіальних громад. На сьогодні все більше актуалізуються питання реалізації презентації спільних інтересів мешканців регіонального рівня. Вчені схиляються до необхідності втілення в життя цілісних соціальних основ роботи місцевого самоврядування обласного і районного значення. Така ситуація ще більше підсилюється тим, що із запровадженням реформаційних змін асоційованим рівнем самоврядування, по суті, залишаться лише області, а райони перейдуть до розряду єдиновладних одиниць. Виникає питання про формування цілісних територіальних громад на рівні районів, наділення їх певними (відмінними від базових) повноваженнями, зокрема, новими формами участі мешканців району у вирішенні місцевих проблем, у тому числі запровадження місцевих референдумів тощо. Такі повноваження, з нашого погляду, стануть чи не єдиним засобом, за допомогою якого виникне можливість прирівняти обласні райони до системи муніципальних утворень. Як регіональні утворення, районні органи муніципальної влади повинні будуть при цьому розмежувати

свої повноваження з локальним рівнем самоврядування, а форми участі мешканців району в колективних формах мають стати субсидіарним заходом стосовно форм вирішення питань цими громадами.

Водночас специфіка територіального устрою районів не дозволить повною мірою вести мову про них як про муніципальні утворення, оскільки ускладненість їх внутрішньої будови стане додатковою ланкою між рівнями базовим та асоційованим (обласним) місцевого самоврядування. Отже чи є необхідність існування районної організації місцевого самоврядування як такої, враховуючи її фактичну зайвість. Вважаємо, що в разі реалізації муніципальної реформи від районів в області доведеться відмовитися задля збереження принципу швидкого й повного надання муніципальних послуг населенню, оскільки це може стати перепорою для останнього.

Звісно, відмова може заперечуватися управлінським апаратом, оскільки буде пов'язана з припиненням формування органів місцевого самоврядування й обґрунтовуватись створенням перешкод для мешканців віддалених сіл, селищ у доступі до управлінських структур, які з ліквідацією відповідних управлінських інституцій в районі бу-

дуть дислоковані тільки в області. Щоб подібного не відбулося, пропонуємо перерозподілити повноваження рад районних між сільськими, селищними та міськими, розширивши повноваження останніх, і закріпити систему взаємовідносин між цими органами, минаючи додатковий районний рівень.

Поряд із цим існує також інший варіант вирішення питання функціонування районних рад та їх виконавчих органів – утворення замість них районних адміністрацій, в якості органів місцевого самоврядування, що будуть складатися з голови й управлінського апарату, на зразок утворюваних у містах з районним поділом, де було прийнято рішення міської ради про неутворення районних у містах рад (наприклад, розпорядження Харківського міського голови «Про організаційно-правові заходи щодо припинення діяльності районних у місті Харкові рад» від 2 вересня 2010 р., № 2479). Отже, районні адміністрації можуть стати підрозділами виконавчих комітетів обласної ради, а їх керівники за посадами – заступниками голови обласної ради. З нашого погляду, це спростить взаємовідносини в системі органів місцевого самоврядування, прийняття рішень щодо адміністративно-територіального устрою, питання роз-

порядження матеріальними ресурсами, управління місцевим господарством тощо.

Особливу увагу в процесі вирішення проблем розмежування повноважень у системі публічної влади привертає потреба окреслення кола питань місцевого, регіонального й загальнодержавного значення. В підґрунті розмежування яких, як уявляється, має лежати критерій їх системно-функціонального призначення. Так, локальні (місцеві) питання місцевого самоврядування спрямовано, насамперед, на забезпечення повсякденних послуг мешканцям відповідних територій у різних сферах.

Повноваження регіонального рівня муніципальної влади повинні встановлюватися на підставі повного розуміння, що будучи наділений частиною контрольних державних повноважень, виступаючи індикатором того, що все робиться у межах законодавства та з урахуванням загальнодержавних інтересів, він згладжує взаємовідносини між місцевим самоврядуванням та державою. Саме він спрямований на забезпечення потреб членів територіальних громад у разі бажання останніх одержати певні додаткові послуги, поєднані зі спільними діями органів місцевого самоврядування й органів державної влади.

Дійовим механізмом регламентації питань розмежування функцій і повноважень влади на місцях, як вбачається, має стати локальна нормотворчість. Межі їх здійснення встановлюються практично в усіх демократичних правових державах. Законодавством неможливо раз і назавжди їх закріпити, оскільки розвиток суспільних відносин часто породжує нові проблеми, які неможливо вирішити в межах існуючого законодавчого розмежування функцій і повноважень органів влади на місцях. У той же час, законодавець, як правило, не регулює дрібних питань цього процесу, а тому допускає інші (крім законодавчого) способи розмежування, яке можливо здійснити на підставі погоджених рішень органів місцевого самоврядування й місцевих державних адміністрацій.

Одним з ефективних способів розмежування повноважень на сучасному етапі розвитку держави стає так званий адміністративний договір. Питання його правового характеру і сфери застосування досі залишаються дискусійними, а його складність дозволяє вести мову про можливість оперування цим актом у різних сферах, у тому числі й у царині муніципально-правових відносин, що складаються у зв'язку з передачею повноважень. У юридичній

літературі існують різні погляди на поняття «адміністративний договір». Зокрема, з точки зору В. С. Стефанюка, це двостороння або багатостороння угода, зміст якої становлять права й обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень як однієї зі сторін угоди [8]. К. К. Афанасьєв визначає його як добровільну угоду двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один з яких має особисті або делеговані повноваження у галузі державного управління по вирішенню виконавчих та розпорядчих питань, укладене у формі правового акта, що встановлює (припиняє, змінює) їх взаємні права й обов'язки і регламентує проблеми відповідальності [2, с. 5].

У правових джерелах з адміністративного права також можна зустріти різноманітні види диференціації цієї категорії. Приміром, Ю. П. Битяк пропонує класифікувати ці акти на договори: (а) про компетенцію (розмежування (або делегування) повноважень і предмет відання), (б) у сфері управління державною власністю, (в) що забезпечують державні потреби (державні контракти), (г) що виступають у вигляді контрактів з державними службовцями, студентами, (д) що являють собою фінансові й податкові угоди,

(є) про взаємодію та співпрацю, (є) що мають вигляд концесій та інвестиційних угод, (ж) про надання деяких послуг приватним особам (охорона громадського порядку й майна, перевезення в громадському транспорті, комунальні послуги тощо) [1, с. 157]. Ю. Ходанич додатково вказує на можливості класифікації цих правочинів за суб'єктами, що пов'язано з тим, що вони регулюють відносини, як правило, між 2-ма суб'єктами - суб'єктом виконавчої влади й державними організаціями, державними та недержавними організаціями, суб'єктами управління і громадянами. Можлива диференціація й за юридичними властивостями на: нормативні, про обмін інформацією, про прийняття на державну службу (як юридичний факт) [11]. На нашу думку, остання класифікація є досить дискусійною з точки зору теорії права.

Особливо важливе місце для регламентації відносин у системі місцевого самоврядування відіграють договори про компетенцію, пов'язані з процесом делегування повноважень. Для сторін адміністративного правочину свобода вступати чи не вступати в договірні відносини абсолютно не принципова, що властиво приватному праву. Його укладення з боку державного органу - одночасно його право та обов'язок (предметна

компетенція) [1, с. 157]. Поруч із цим правове регламентування вказаного процесу передбачає імперативність передачі цих повноважень, оскільки їх перелік міститься в законі і є вичерпним. Частина 5 ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачає, що з метою здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укласти договори [6].

Згідно з вітчизняним законодавством їх різновидом можуть виступати публічно-правові договори. На переконання Ю. О. Тихомирова, останні можливо класифікувати з огляду на їх суб'єктів і зміст на договори (угоди): (а) установчі, (б) компетенційно-розмежувальні, (в) про делегування повноважень, (г) програмно-політичні про співробітництво, (д) функціонально-управлінські, (є) між державними й недержавними структурами та, (є) міжнародні [9, с. 185]. Перспективним слід визнати спосіб укладання вказаних правочинів щодо спільної діяльності у відповідних галузях суспільного життя. Місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоврядування вправі укласти ті з них, що згідно закону можуть конкретизувати їх взаємні права й обов'язки, а також вирішити виниклі між ними компетенційні спори.

Поширення практики укладання даного типу договорів на сферу відносин місцевого самоврядування й місцевих державних адміністрацій зробить інститут делегування повноважень більш мобільним і динамічним, надасть останнім такої ознаки, як тимчасовість. Як вбачається, у проектах правових актів щодо реформування органів місцевого самоврядування варто передбачити можливості та особливості застосування вказаного інституту, царину його поширення, в результаті чого органи місцевого самоврядування зможуть відмовитися від виконання повноважень у разі незабезпечення його фінансовими чи іншими ресурсами, а відповідальність за це залишиться за органом, що його передав.

На практиці існують також інші способи розмежування функцій і повноважень між органами влади на місцях. Організаційно компетенційні спори можна погоджувати на різних нарадах, у спеціально створюваних комісіях, шляхом особистих контактів представників місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Однак така форма їх розмежування нам вважається фіктивною, такою, що не вирішує основних правових проблем.

Окремий засіб вирішення спорів між адміністраціями й самоврядуванням – це судовий розгляд спорів, що виникають

у сфері їх компетенції. Конституція й законодавство передбачають можливість звернення до суду органу з вимогою скасувати незаконні акти іншого органу.

Таким чином, законодавче розмежування компетенції між органами публічної влади на місцях (особливо що стосується пропонування змін до законодавства

щодо місцевого самоврядування) може зіткнутися із суттєвими організаційними й функціональними проблемами, подолання яких можливе шляхом запровадження дійових, мобільних механізмів розподілу повноважень, надання цим органам права самостійно вирішувати питання про розподіл функцій та повноважень.

Список літератури: 1. Адміністративне право України: підруч. / За ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 544 с. 2. *Афанасьєв К. К.* Адміністративний договір як форма державного управління (теоретико-правовий аспект): автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: 12.00.07. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2002. – 19 с. 3. *Дробуш І. В.* Розмежування функцій органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади // Право України. – 2001. – № 10. – С. 20–24. 4. *Любченко П. М.* Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: 12.00.02. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 1998. – 19 с. 5. Про внесення змін до Конституції України: проект Закону, реєстр № 3207-1 (внес. нар. депутатами А.С. Матвієнком, В.Л. Мусякою, А.І. Мартинюком та ін.) [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua> 6. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р., № 586-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999 – № 20–21. – Ст. 190. 7. *Серьогіна С. Г.* Структурні та компетенційні проблеми організації місцевого самоврядування в Україні // Держ. буд-во та місц. самоврядування: Зб. наук, пр. – Вип. 1. – 2001. – С. 106–118. 8. *Стефанюк В. С.* Адміністративний договір: необхідність впровадження [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/F7E34709A45B0513C3256FBA003455AD> 9. *Тихомиров Ю. А.* Публічне право: учеб. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – 339 с. 10. *Уваров А. А.* О разграничении и оптимизации компетенции муниципальных органов власти // Журн. рос. права. – 2002. – № 1. – С. 43–52. 11. *Ходанич Ю.* Адміністративний договір як форма реалізації державного управління [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://pravotoday.in.ua/ua/press-centre/publications/pub-171>.

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ НА МЕСТАХ

Лялюк А.Ю.

Проведен анализ предлагаемых законодательных изменений в системе местного самоуправления, названы основные проблемы, связанные с распределением полномочий между органами местного самоуправления и местными государственными администрациями с учетом указанного реформирования, а также приводятся варианты решения таких проблем.

Ключевые слова: полномочия органов власти, делегирование полномочий, перераспределение компетенции, административный договор.

PROBLEM QUESTIONS OF REDISTRIBUTION OF THE COMPETENCE IN THE SYSTEM OF PUBLIC LOCAL AUTHORITIES BODIES

Lyaluk A.U.

The analysis of offered legislative changes in local self-government system is carried out, the basic problems connected with distribution of powers between local governments and local state administrations taking into account offered reforming are named, and also variants of the decision of such problems are offered.

Key words: powers of authorities, delegation of powers, competence redistribution, the administrative contract.

Надійшла до редакції 17.03.2011 р.