

УДК 342.5

**СУТНІСТЬ І СПОСОБИ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ
ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ****Буглак Ю. О.,***кандидат юридичних наук*

У статті проаналізовані й узагальнені теоретико-правові підходи до розуміння сутності та способів розмежування повноважень органів державної влади. Уточнено сутність поняття «розмежування повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування», і виділені способи його здійснення.

Ключові слова: повноваження, розмежування, розподіл, перерозподіл, делегування, адміністративний договір, судовий спір, законодавство.

Однією з очевидних проблем адміністративно-територіальної реформи та державотворення в цілому є неефективність розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що особливо відчутно в період політичної нестабільності, соціальної та фінансової кризи, коли постає об'єктивна необхідність у прийнятті суспільно значущих рішень як на законодавчому рівні, так і під час практичного вирішення нагальних питань.

Підґрунтям виникнення подібної ситуації є проголошення в ст. 5 Конституції України здійснення народом влади безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [1], тобто можливості реалізації однакових функцій і завдань двома кардинально протилежними за своєю правовою природою суб'єктами влади. Так на сьогодні для місцевого рівня характерними є дуалізм влади, необґрунтована централізація влади, дублювання повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, суперечливе делегування повноважень поміж вище зазначених органів тощо, що в підсумку суттєво знижує

якість системи управління державою, її фінансово-економічного забезпечення, оптимальність структури державного управління та ефективність вирішення проблем загальнодержавного та місцевого значення. Зазначене вище обґрунтовує актуальність чіткого визначення і законодавчого закріплення повноважень кожного окремо взятого органу державної влади й місцевого самоврядування, однозначного розмежування повноважень між ними за допомогою різноманітних способів із внесенням відповідних змін до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації».

Окремі аспекти розмежування повноважень органів державної влади досліджували В.Б. Авер'янов, В.І. Борденюк, Г.В. Бублик, Б.Гурне, Т.О. Карабін, В.В. Карпенко, А.А. Коваленко, О.Д. Крупчан, І.І. Литвин, С.В. Майстро, Ш.Л. Монтеск'є, Н.Р.Нижник, В.Ф. Погорілко, Ю.О. Тихомиров, М.В. Харитончук, Ю.С. Шемшученко, В.М. Шаповал, С.В. Шевчук та інші. Проте комплексні дослідження сутності й альтернативних способів розмежування



повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування практично відсутні.

Отже, метою статті є комплексне дослідження сутності та способів розмежування повноважень органів державної влади.

Варто зазначити, що на актуальності досліджуваної проблематики наголошує низка науковців. С.В. Майстро слушно стверджує, що демократизація всіх сфер суспільного життя та побудова громадянського суспільства в Україні неможливі без проведення децентралізації і деконцентрації державних функцій і повноважень. На думку автора, в Україні відбувається відокремлення місцевого управління від державного, що гостро ставить проблему перерозподілу і розмежування функцій і, відповідно, повноважень, оскільки на даний час повноваження між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування належним чином не розподілено, мають місце їх невиправдана централізація, дублювання, безпідставне делегування [2, с.1,4]. Не можна не погодитися з автором, адже сучасна реформа в Україні вимагає як структурних перетворень, так і якісно нових підходів до розмежування функцій між органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Справедливою є й точка зору фахівців Національного інституту стратегічних досліджень, які наголошують на тому, що необхідність вдосконалення системи розподілу компетенції й повноважень між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування зумовлена наступними основними чинниками: 1) відставання адміністративної реформи від процесів політичних та соціально-економічних перетворень в Україні; 2) європейська інтеграція як один із основних пріоритетів політики України у зовнішньополітичній сфері вимагає від держави приведення її адміністративно-територіального поділу, а також системи

розподілу сфер компетенції та повноважень різних його рівнів у відповідність до нормативно-правової бази Європейського Союзу і Ради Європи (зокрема, ратифікованої Україною Європейської хартії про місцеве самоврядування від 15.10.1985 р., Рекомендації № R(98)12 про нагляд за діяльністю місцевих органів влади від 18.09.1998 р. тощо), а також уже напрацьованого в даній галузі практичного досвіду; 3) побудова дієвої системи місцевої влади для забезпечення ефективності всієї системи публічної адміністрації в Україні вимагає зваженого та відповідального, фахового підходу до вирішення цього завдання [3, с.4] та інші.

У той же час Г.В. Бублик справедливо підкреслює, що з огляду на публічний характер місцевого самоврядування немає абсолютного поділу і відокремлення державних функцій від самоврядних. Державна влада повинна бути розведена по різних центрах прийняття рішень, які реалізують тільки свої державно-владні повноваження, і, враховуючи юридичну природу цих повноважень, їх реалізація повинна здійснюватися на підставі нормативно закріпленої за державними органами компетенції і не перевищувати її межі [4, с.77-79]. Проте, як вважає Т.О. Карабін, Україна до цього часу не спромоглася чітко розмежувати компетенцію місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на законодавчому рівні. Натомість, ефективне здійснення повноважень органів публічної влади в країні передбачає упорядкування взаємовідносин між ними, чітке визначення їх компетенції та встановлення обґрунтованого співвідношення їх повноважень за допомогою розмежування [5, с.41-43], із чим варто погодитися.

У даному контексті Т.О. Карабін обґрунтовує, що належне розмежування повноважень повинно бути направлене на те, щоб у своїй сукупності повноваження забезпечували реалізацію управлінських



функцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, не допускаючи при цьому дублювання і паралелізму. Об'єкти управління зазначених органів є спільними, тому розмежування повноважень повинно стати межею втручання тих чи інших органів у дані об'єкти, ніби поділяючи об'єкт управління на сферу державного втручання і сферу втручання органів самоврядування [5, с.45]. Як бачимо, погляди науковців єдині щодо доцільності й нагальності розмежування повноважень органів державної влади та місцевого врядування, проте, на нашу думку, досягнення ефективного розмежування вимагає, передусім, однозначного розуміння сутності даного правового процесу.

Тому, на наш погляд, сутність розмежування повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування полягає у встановленні (створенні та законодавчому затвердженні) чітких меж повноважень, уникаючи їх дублювання щодо управління єдиним об'єктом – справами загальнодержавного та місцевого значення, – з метою підвищення його ефективності.

Розмежування повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування відбувається за допомогою низки способів. При чому, як слушно підкреслює О.Д. Крупчан, на практиці необхідно вміло застосовувати ці способи у певному співвідношенні, що дозволить правильно використовувати різні правові форми закріплення повноважень і їх регулювання [6, с.89], із чим не можна не погодитися. Щодо власне переліку способів розмежування повноважень, то думки правознавців з цього приводу різняться.

Т.О. Карабін виокремлює розподіл, перерозподіл, та делегування повноважень [5, с.55], проте вважаємо, що даний перелік є «одностороннім» і не є вичерпним. О.Д. Крупчан виділяє наступні способи розмежування повноважень: 1) установа компетенції; 2) централізацію

– здійснення функцій лише центральними органами; 3) децентралізацію – передачу частини функцій нижчим і місцевим органам; 4) деконцентрацію – розподіл функцій управління по «горизонталі» і «вертикалі», включаючи функціональні аспекти; 5) делегування – узгоджену взаємну передачу повноважень органам різного рівня; 6) субсидіарність – взаємодоповнюючу діяльність різних ланок влади і управління [6, с.89]. Проте, на нашу думку, субсидіарність є не способом розмежування повноважень, а принципом, на основі якого воно має здійснюватися, і сутність його висвітлена не зовсім коректно. Аналогічної позиції дотримуємося й щодо «централізації», «децентралізації», «деконцентрації», вважаючи їх принципами, але не способами розмежування повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування.

І.І. Литвин, досліджуючи існуючу систему правового розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій, територіальних підрозділів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, вивчає наступні юридичні способи (інструменти): 1) нормативно-правові: Конституція, закони; акти Президента і Кабінету Міністрів тощо; 2) судова практика і судовий розгляд справ з виникнення компетенційних спорів між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування – Конституція і законодавство передбачають можливість звернення до суду цих органів з вимогою опротестувати незаконні акти стосовно один одного; Конституційний Суд здійснює контроль за відповідністю Конституції, нормативним актам державної влади і має право трактувати Конституцію і закони України, що є важливим джерелом розмежування повноважень; 3) укладання договорів і угод щодо загальної діяльності місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування у відповідних сферах громадського життя, які можуть конкретизувати відповідно до закону їх



взаємні права й обов'язки [7, с.103-104] та інші способи розмежування повноважень.

Із зазначеним вище погоджується і В.Б. Авер'янов, наголошуючи на неможливості раз і назавжди закріпити в законодавстві межі здійснення повноважень, відсутності можливості у законодавця займатися дрібними питаннями розмежування, а тому передбаченні інших, крім законодавчого, способів правового розмежування (судові, договірні тощо) [8, с.103]. На наш погляд, зазначені вище способи розмежування повноважень тісно пов'язані з такими способами, як розподіл та перерозподіл повноважень. Зокрема, в процесі розподілу повноважень відбувається надання (наділення) органам державної влади та органам місцевого самоврядування повноважень, якими до цього вони не володіли. Наприклад, для новостворених органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування повноваження розмежовуються на законодавчому рівні – на рівні Конституції, законів чи актів Президента України із створенням нових нормативних актів, так і із внесенням змін до існуючих. Також вважаємо, що розподіл повноважень може відбутися й у порядку вирішення судового спору чи на основі договору.

За допомогою зазначених способів відбувається й перерозподіл повноважень (зміна їх співвідношення), проте вже існуючих, якими органи державної влади та місцевого самоврядування були наділені раніше, під впливом постійних змін у політико-правовій, соціально-економічній та інших сферах правовідносин, внаслідок реалізації принципів адміністративної реформи – децентралізації та деконцентрації державної влади тощо.

Наступним способом розмежування повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування є делегування повноважень. Так, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» делеговані повноваження трактуються як

повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад [9]. В.І. Борденюк делегованими називає ті повноваження, які первісно закріплені за відповідним органом законом чи іншим нормативно-правовим актом, виконання яких він має право в силу того ж закону передавати менш повноважним органам, у тому числі й органам місцевого самоврядування [10, с.24]. Відповідно під делегуванням розуміють тимчасову передачу своїх повноважень одними органами державної влади іншим органам державної влади або органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям; передачу повноважень певним суб'єктом управлінських відносин (органом, службовою особою) іншому, що супроводжується зміною їх компетенції [11, с.54, 132]. В.В. Корженко сутність делегування повноважень вбачає у тимчасовому виконанні відповідних повноважень на договірних засадах та за згодою того органу, якому повноваження делегуються [12, с.158].

Цікавою є й точка зору, яку висловлює з приводу делегування повноважень Я.П. Павлович-Сенета, зазначаючи, що українське законодавство, закріплюючи відносну самостійність місцевого самоврядування, водночас допускає певне підпорядкування виконавчих органів місцевого самоврядування відповідним органам виконавчої влади, включаючи можливість здійснення з їхнього боку контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. При цьому класична схема делегування «перевертається»: не держава повинна наділяти місцеві органи повноваженнями, а вони повинні передавати державі те, з чим не можуть справитися самостійно [13]. Аналогічні міркування мають місце й у дослідженні науковців



Національного інституту стратегічних досліджень, які вбачають принцип субсидіарності в тому, що саме органи влади нижчого рівня делегують органам влади вищого рівня лише ті функції, які вони не можуть виконувати самостійно [3, с.8]. За таких умов В.В. Корженко пропонує зі сфери компетенції органів державної виконавчої влади вилучити та передати до відання місцевого самоврядування всі повноваження, які можуть бути ефективно реалізовані територіальною громадою та її представницькими органами, а відповідальність органів місцевого самоврядування має визначатися з урахуванням фінансових та інших можливостей [12, с.161].

Проте, Т.О. Карабін, досліджуючи делегування повноважень, звертає увагу, що хоча фактично й існують так звані делеговані повноваження у компетенції державних та самоврядних органів, що характеризуються відмінностями у контролі за їх здійсненням, однак реального процесу делегування повноважень, тобто процесу передачі власних повноважень від одного суб'єкта іншому, в сучасних відносинах між органами публічної влади взагалі не існує [5, с.54]. Варто погодитися з автором, оскільки чинною законодавчою базою не передбачена реальна «добровільність» делегування повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування.

Зважаючи на вище сказане, Г.В. Бублик стверджує, що із врахуванням соціальної спрямованості та добровільного характеру природи делегованих повноважень, безпосередньо процес делегування повноважень має супроводжуватись підписанням адміністративного договору, незалежно від того, між якими суб'єктами відбувається процес делегування повноважень (адміністративні договори у сфері управлінської діяльності можуть укладатися і органами місцевого самоврядування) [4, с.95]. Аналогічно й Я.П. Павлович-Сенета

одним із шляхів вирішення проблеми розподілу повноважень у сучасних умовах називає практику укладення адміністративних договорів, як угод укладених суб'єктами адміністративного права на підставі адміністративно-правових норм у загальнодержавних та інших публічних інтересах, правовий режим яких визначається змістом владних повноважень, носієм яких є обов'язково одна зі сторін [13].

Отже, підсумовуючи вище сказане, вважаємо доцільним виокремити наступні основні 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; 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 і угод між органами державної влади та органами місцевого самоврядування щодо розмежування повноважень; 4) методико-методологічні: розподіл повноважень (первинний, при створенні нових органів і т.п.), перерозподіл (вторинний розподіл), делегування повноважень.

Також приходимо до висновку, що способи розмежування повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування потребують суттєвого удосконалення, у т.ч. із внесенням 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.



Література

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Майстро С.В. Розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування / С.В. Майстро // Державне будівництво. – 2012. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_1_33
3. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні / Національний інститут стратегічних досліджень – К., 2011. – 54 с.
4. Бублик Г.В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право./ Київський національний економічний ун-т. – К., 2005 – 177 с.
5. Карабін Т.О. Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні і практичні питання: дис. ... канд. юрид. наук / 12.00.07 – Теорія управління, адміністративне право і процес, фінансове право. / Т.О. Карабін. – Ужгород., 2007. – 202 с.
6. Крупчан О.Д. Організація виконавчої влади: Монографія. – К.: Видавництво УАДУ, 2001. – 132 с.
7. Литвин І.І. Адміністративно-правове регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / І.І. Литвин; Класич. приват. ун-т. – Ірпінь, 2009. – 217 с.
8. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432с.
9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР / Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст.170.
10. Борденюк В.І. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види) // Право України. – 2005. – № 1. – С. 21-25.
11. Юридична енциклопедія. – Т.2. – К.: Вид-во «Укр. енциклопедія», 1999. – 744 с.
12. Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи: монографія // В.В. Корженко, Г.С. Одінцева, Н.М. Мельтюхова та ін.; за заг. ред. В.В. Корженка. – Х.: Магістр, 2004. – 216 с.
13. Павлович-Сенета Я.П. Розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування – один із напрямів реформування адміністративно-територіального устрою в Україні. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vuzlib.com/content/view/2244/10/>

References:

1. Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996 r. № 254k/96-VR // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 1996. – № 30. – St. 141.
2. Maistro S.V. Rozmezhuvannia povnovazhen orhaniv derzhavnoi vlady ta orhaniv mistsevoho samovriadvannia / S.V. Maistro // Derzhavne budivnytstvo. – 2012. – № 1. – [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_1_33
3. Vzaiemodiia orhaniv derzhavnoi vlady ta mistsevoho samovriadvannia u mezhakh novoi systemy terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini / Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen – K., 2011. – 54 s.
4. Bublik H.V. Delehuvannia povnovazhen mistsevymy orhanamy vlady: orhanizatsiino-pravovyi aspekt: dys... kand. yuryd. nauk: 12.00.07 – administratyvne pravo i protses; finansove pravo; informatsiine pravo./ Kyivskyi natsionalnyi ekonomichnyi un-t. – K., 2005 – 177 s.
5. Karabin T.O. Spivvidnoshennia povnovazhen mistsevyykh orhaniv vykonavchoi vlady ta orhaniv mistsevoho samovriadvannia: teoretychni i praktychni pytannia: dys. ... kand. yuryd. nauk / 12.00.07 – Teoriia upravlinnia, administratyvne pravo i protses, finansove

pravo. / T.O. Karabin. – Uzhhorod., 2007. – 202 s.

6. Krupchan O.D. Orhanizatsiia vykonavchoi vlady: Monohrafiia. – K.: Vydavnytstvo UADU, 2001. – 132 s.

7. Lytvyn I.I. Administratyvno-pravove rehuliuвання vzaiemodii mistsevykh orhaniv vykonavchoi vlady ta orhaniv mistsevoho samovriaduvannya: dys... kand. yuryd. nauk: 12.00.07 / I.I. Lytvyn; Klasych. pryvat. un-t. – Irpin, 2009. – 217 s.

8. Derzhavne upravlinnia: teoriia i praktyka / Za zah. red. V.B.Averianova. – K.: Yurinkom Inter, 1998. – 432s.

9. Pro mistseve samovriaduvannya v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 r. № 280/97-VR / Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR). – 1997. – № 24. – St.170.

10. Bordeniuk V.I. Detsentralizatsiia derzhavnoi vlady i mistseve samovriaduvannya: poniattia, sut ta formy (vydy) // Pravo Ukrainy. – 2005. – № 1. – S. 21-25.

11. Iurydychna entsyklopediia. – T.2. – K.: Vyd-vo «Ukr. entsyklopediia», 1999. – 744 s.

12. Terytorialne upravlinnia: problemy, rishennia, perspektyvy: monohrafiia // V.V. Korzhenko, H.S. Odintsova, N.M. Melniukhova ta in.; za zah. red. V.V. Korzhenka. – Kh.: Mahistr, 2004. – 216 s.

13. Pavlovych-Seneta Ya.P. Rozpodil povnovazhen mizh orhanamy derzhavnoi vlady ta mistsevoho samovriaduvannya – odyin iz napriamiv reformuvannya administratyvno-terytorialnoho ustroiu v Ukraini. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://vuzlib.com/content/view/2244/10/>

Буглак Ю. А. Сущность и способы разграничения полномочий органов государственной власти.

В статье проанализированы и обобщены теоретико-правовые подходы к пониманию сущности и способов разграничения полномочий органов государственной власти. Уточнена сущность понятия «разграничения полномочий органов государственной власти и местного самоуправления», и выделены способы его осуществления.

Ключевые слова: полномочия, разграничение, распределение, перераспределение, делегирование, административный договор, судебный спор, законодательство.

Buhlak Yu. The essence and methods of differentiation of powers of public authorities. - Article.

The article analyzes and summarizes the theoretical and legal approaches to understanding the essence and methods of differentiation of powers of public authorities. The essence of the concept of “division of powers of public authorities and local self-government” is refined, and the ways to implement it are highlighted.

Keywords: powers, differentiation, distribution, redistribution, delegation, contract administration, litigation, legislation.

Авторська довідка:

Буглак Юрій Олександрович, кандидат юридичних наук,

Стаття подана до друку 24.05.2017р.

