

взысканиях, обеспечения его изменения), с акцентом их внимания к условиям, критерия и показателям такой эффективности.

Список использованной литературы:

1. Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции: учебное пособие / И.И. Веремеенко. – М.: Юрид. лит., 1975. – 192 с.
2. Саввин М.Я. Административный штраф / М.Я. Саввин. – М.: Юрид. лит., 1984. – 112 с.
3. Коломоець Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації: монографія / за заг. ред. В.К. Шкарупи. – Запоріжжя: «Поліграф», 2004. – 404 с.
4. Куразов Ю.Х. Эффективность попередження як виду адміністративного стягнення / Ю.Х. Куразов // Проблеми реалізації принципу верховенства права: теоретичні і практичні аспекти: Зб. матеріалів міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції «Актуальна юриспруденція», м. Київ, 14 грудня 2012 року: тези доповідей. – К., 2012. – С. 61-65.
5. Зайцев И.А. Реализация принципов законности, целесообразности, справедливости и эффективности в производстве по делам об административных правонарушениях (на примере участкового уполномоченного милиции) / И.А. Зайцев // Перспективы оптимизации административного процесса: Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 75-летию М.Я. Масленникова / отв. ред. А.С. Дугенец. – М.: ФГУ «ВНИЦ МВД России», 2011. – С. 166-172.
6. Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права: автореф. дис. ...д.ю.н. / О.С. Рогачева. – Воронеж: Воронежский государственный университет, 2012. – 49 с.
7. Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография / П.П. Серков. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. – 480 с.

ЗОЗУЛЯ І. В.,

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, професор кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права Навчально-наукового інституту права та масових комунікацій (Харківський національний університет внутрішніх справ)

УДК 342.56:351.74

**ОСОБЛИВОСТІ ПРИНЦИПІВ РОЗМЕЖУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВ
ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ
ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Проаналізовано взаємозв'язок принципів розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, що дозволяє: уникати проблем, які створюються у правотворенні під час визначення компетенції органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади; сформулювати спеціальні принципи процесу розмежування повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

***Ключові слова:** компетенція органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, спеціальні принципи.*

Проаналізовано взаємозв'язок принципів розмежування компетенції



органов государственной исполнительной власти и местного самоуправления, что позволяет: избегать проблем, которые создаются в законодательстве при определении компетенции органов местного самоуправления и органов государственной исполнительной власти; сформулировать специальные принципы процесса разграничения полномочий органов государственной исполнительной власти и местного самоуправления.

Ключевые слова: компетенция органов государственной исполнительной власти и местного самоуправления, специальные принципы.

The principles interrelation of the state executive authorities and municipal government competence delimitation was analyzed. That allows: to avoid problems that are caused in the law-making while determining of the municipal government and state executive authorities competence; to formulate domain principles of the state executive authorities and municipal government competence delimitation process.

Key words: the state executive authorities and municipal government competence, domain principles.

Вступ. Питання розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування актуально не лише в українській конституційній доктрині, але й стосується адміністративної діяльності, оскільки виступає її головним підґрунтям. Проблемність питання обумовлюється тим, що в працях представників науки радянського періоду досліджувалися питання компетенції органів місцевого самоврядування як таких, що здійснювали інтерпретацію запозичених функцій органів державної влади на місцевий рівень. Однак такий погляд на співвідношення елементів компетенції окреслених органів не відповідає вимогам ані міжнародного, ані національного права і потребує перегляду та вдосконалення на початковому рівні – на рівні норм-принципів розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

У юридичній науці питання про класифікацію принципів розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування вирішується неоднаково. Найпереконливіше викладають свою точку зору В. Б. Авер'янов [1], С. С. Алексєєв [2], Г. В. Атаманчук [3], Г. А. Борисов [4], Г. Брэбан [5], С. Головатий [6], Л. М. Горбунова [7], А. І. Денисов [8], А. М. Колодій [8], А. М. Нікончук [9], В. М. Соловйов [10], І. П. Тарасов [11] та інші автори.

Постановка завдання. Мета статті – аналіз принципів розмежування компетенції органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування та обґрунтування положень щодо оптимізації діяльності судів України.

Результати дослідження. Принципи розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування – це фундаментальні правові вимоги (вихідні засади), які визначають зміст і форму здійснення державної влади та місцевого самоврядування, недотримання яких тягне за собою несприятливі наслідки у реалізації навіть функцій держави в цілому. Звідси постає необхідність визначення сучасних ключових ідей, які б зумовлювали особливості правового розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Як невід'ємна складова процесу правового регулювання принципи права дуже різноманітні й формують теоретичні напрямки-канали, які сприяють формуванню усталеної концепції розвитку того чи іншого соціально-правового явища. Таким чином, ми можемо говорити про необхідність установлення принципів розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, що дозволить долати проблеми, які виникають на даному етапі у правотворенні під час визначення компетенції органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади.

Методологічне значення означених принципів полягає в тому, що вони дають змогу людині рухатися у пізнанні будь-яких явищ, у тому числі й правових, не «навмання», а



раціонально та усвідомлено, з використанням певної методології. Наявність принципів сприяє детермінації процесу пізнання, обумовлюючи його результат [8, с. 27].

За своїм значенням принципи – це основоположні ідеї державної діяльності, що втілюються в життя шляхом прийняття відповідного законодавства, що відображає дані принципи.

Окремі вчені вважають, що право не може існувати й розвиватися без найважливіших відправних положень, що визначають його призначення і тенденції розвитку [12, с. 23]. Вважаємо за можливе погодитися з даною думкою та визначитися з тим, що розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, повинне мати власну систему відправних норм-принципів, які розкривають основні напрямки даного процесу. При цьому слід звернути увагу також на думку І. П. Тарасова про те, що норми-принципи, як і моральні норми, за своєю абстрактною формою не можуть застосовуватися у практиці, оскільки це не входить у їх категоріальне значення. Вони належать до класу метанорм, які застосовуються державою і посадовими особами та ставлять ядро політичної моралі держави [11, с. 29].

Ураховуючи думки вчених-теоретиків [8; 12, с.149], ми можемо говорити про принципи розмежування компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування як узгоджену систему ключових ідей, що визначають і виражають сутність і критерії розмежування компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування відповідно до реалій розвитку сучасної української державності.

Аналіз наукових джерел [13, с. 39] дозволяє окреслити значення принципів, які регулюють розмежування компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування: 1) виступають орієнтиром у нормотворчій діяльності, дозволяючи удосконалювати законодавство, щодо розмежування компетенції органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади; 2) дозволяють органам державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також громадянам, які користуються їх послугами, забезпечити правильне розуміння законодавства про розподіл компетенції та застосовувати його відповідно до його суті.

Принципи розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, як і будь-які норми права, неоднорідні за своїм характером і можуть диференціюватись відповідно до певних ознак за групами.

Загалом існує дуже велика кількість класифікацій принципів права. Найдетальніше їх досліджував вітчизняний учений А. М. Колодій, який визначав, що першими до питання критеріїв принципів права звернулися А. І. Денисов та С. С. Алексєєв. А. І. Денисов поділяв принципи права на три групи: принципи, властиві тій чи іншій частині (галузі) права; 2) принципи, характерні для двох і більше, але не для всіх галузей права; 3) принципи, загальні для всіх без винятку галузей права. С. С. Алексєєв запропонував класифікувати принципи залежно від того, яке їх значення для права і, відповідно, на яку сферу вони поширюються [2; 8, с. 28].

Окремі вчені, такі як, скажімо, Г. А. Борисов, поділяли принципи права за сферами суспільних відносин на загальнополітичні, правові, принципи побудови і функціонування державної організації, принципи окремих форм державної діяльності тощо [4, с. 14].

Хоч ми й погоджуємося з твердженням А. М. Колодія про те, що як теорія, так і класифікація принципів права перебуває нині у стадії становлення й пошуку [8, с. 29], ми підтримуємо класифікацію, запропоновану І. П. Тарасовим [11, с. 30], відповідно до якої принципи розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування можна поділити на такі: 1) універсальні (загальноправові) принципи права, що отримують свій сенс і зміст від природних прав і свобод людини; 2) міжнародні та конституційні принципи права – це принципи, що пояснюють як загальнолюдські цінності організаційно реалізуються у ході процесу розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування; 3) міжгалузеві та галузеві принципи, відповідно до яких відбувається діяльність, пов'язана з процесом розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у різних сферах їх діяльності; 4) спеціальні – спрямовані на безпосереднє регулювання самого процесу



розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Однак одразу слід зауважити, що на нинішній момент чіткість розмежування принципів права на категорії дуже слабка. Так, універсальні принципи права, що знайшли своє відображення в Конституції України, переходять у розряд конституційних принципів (верховенство права, гуманізм, демократія тощо), а конституційні принципи, відбиваючись у галузевих та міжгалузевих нормативно-правових актах, відповідно набувають статусу міжгалузевих і галузевих.

Нині у формуванні процесу розмежування компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування задіяні різноманітні принципи, які відображено в чинному законодавстві України, зокрема універсальні (загальноправові) принципи: верховенства права, законності, демократизму, гуманізму, рівності перед законом тощо.

Принцип верховенства права – це як універсальний, так і конституційний принцип, оскільки знайшов своє відображення у ст. 8 Конституції України [15]. Він є засадою сучасного українського правопорядку. Його дія поширюється на всі органи державної влади, органи регіонального і місцевого самоврядування, їх посадових осіб в усіх сферах нормотворчої, правозастосовної та правоохоронної діяльності. Одностайного розуміння сутності цього принципу в сучасній правовій доктрині немає, за винятком окремих загальних рис. Досліджуючи даний принцип у контексті розмежування компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування, звернімося до тлумачення принципу верховенства права Конституційним судом України. У його рішенні № 15-рп/2004 від 2.11.2004 р. зазначено: «Верховенство права – це панування права у суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема, у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо» [14].

Як зазначає С. Головатий, ідея верховенства права з самого початку лежить в основі доктрини, згідно з якою державну владу слід здійснювати відповідно до права (government according to law). Це положення трактується вченим як здійснення повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування на законних підставах, тобто отримання на всі свої дії дозвіл права. Він також до змісту верховенства права зараховує можливість особи звернутися до суду за оскарженням дій органів чи посадових осіб, і в разі виявлення порушень – право суду застосувати до держави (її органів і посадових осіб) ефективних санкцій [6, с. 1452].

Таким чином, реалізація цього принципу у процесі розмежування компетенції органів державної влади та органів місцевого самоврядування має відбуватися на підставі положень ч. 1 ст. 19 Конституції України, де визначається, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України; ч. 2 ст. 55 Конституції України, що гарантує можливість звернення особи до суду; ст. 56 Конституції України, яка забезпечує відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування [15]. З цього погляду, процес розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування ставить перед законодавцем ряд вимог, зокрема: результативність – застосування такого розподілу компетенції між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, що приведе до підвищення рівня правотворчої та правозастосовної діяльності органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування на всіх рівнях; якість – еволюція рівня надання адміністративних послуг населенню на засадах панування права.

На нашу думку, результатом нормотворчого процесу щодо розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування (на всіх рівнях управлінської діяльності), повинні виступати нормативно-правові акти, що містять норми, які: а) конкретизують повноваження органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо предметів окремого та сумісного ведення; б) гарантують можливість особи звернутися до суду у разі порушення її прав та свобод у ході виконання поставлених завдань і цілей перед органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування за



окремими та сумісними предметами ведення; в) закріплюють можливість особи на відшкодування моральної та матеріальної шкоди за рахунок органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування у разі порушення ними її прав під час виконання поставлених завдань, отриманих у ході розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Розглянутий принцип тісно взаємопов'язаний із принципом законності, що є основою існування й розвитку цивілізованого демократично організованого суспільства. Стан законності та її рівень виступають критеріями оцінки і свободи реалізації прав громадян, забезпечення демократії, науково обґрунтованої діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Принцип законності, на думку Л. М. Горбунової, яка безпосередньо його досліджувала, в діяльності органів виконавчої влади, – це прогресивне суспільно-правове явище, покликане сприяти суспільному прогресу, реалізації загальнолюдських цінностей і стандартів демократичної правової держави. Він є провідним способом здійснення суверенітету народом України через діяльність органів публічної влади [7, с. 21]. Ми повністю погоджуємося за авторкою, що саме з позицій законності слід розглядати питання меж реалізації державного управління, а поточні проблеми управління мають розв'язуватися на чіткій юридичній основі, з дотриманням принципу законності й моральності [7, с. 29]. Отже, законність виступає як правовий режим, що забезпечує пов'язаність адміністрації законом, діяльність якої контролюється як законодавчою, так і судовою владою. При цьому, як зазначає Г. Бребан, елементами принципу законності є не тільки обов'язок органів управління діяти відповідно до закону, але й обов'язок виявляти ініціативу для забезпечення виконання закону [5, с. 171]. Таким чином, у контексті принципу законності розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування має створювати режим сприяння виконанню повноважень у рамках чинного законодавства та надавати простір для розумної ініціативності щодо їх виконання з метою забезпечення прав та свобод громадян, реалізації державних функцій.

Цікавою рисою принципу законності, яку В. М. Соловйов виділяє в окремий принцип законності [10, с. 82], є принцип єдності, що полягає в єдиній спрямованості діяльності органів законодавчої влади та державного самоврядування в рамках системи права, а також має проявлятися у забезпеченні органам державної виконавчої влади та місцевого самоврядування рівних можливостей і постановки рівних вимог під час розмежування компетенції. Дотримання даного принципу сприяє усуненню колізій, що виникають у нормативно-правових актах, які забезпечують розподіл компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування шляхом чіткої регламентації діяльності окреслених органів за сумісними предметами ведення.

Принцип демократизму у своєму загальному вигляді полягає у впливі громадян на процес вироблення державних рішень. В Указі Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012 «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» [16] визначається: без участі громадян у управлінні державними справами та місцевому самоврядуванні держава не створить можливостей для забезпечення функціонування різних моделей демократії. Вплив даного принципу на процес розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування в тому, що в його реалізації слід звертати увагу на недопущення утиску представницьких форм демократії шляхом надання переваг органам державної виконавчої влади.

Урахування універсального принципу гуманізму, який одночасно знайшов своє відображення у ст. 3 Конституції України, в розмежуванні компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування покликано сприяти якісному та швидкому забезпеченню прав і свобод людини й громадянина. Особливе становище у процесі розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, на нашу думку, належить міжнародним принципам. Особливості розвитку основоположних начал міжнародного права пов'язані саме з тісною взаємодією міжнародних інституцій щодо певних предметів ведення та розмежуванням їх повноважень для усунення конфліктних ситуацій та досягнення чітко встановленої мети. Саме тому впровадження цих принципів у розмежування компетенції



органів державної влади та місцевого самоврядування сприятиме удосконаленню процесу, що вивчається.

Особливу цікавість викликають спеціальні, комунітарні принципи, що сформувалися у Європейській спільноті й не мають аналогів ані в національних правових системах, ані в міжнародному публічному праві. Вважаємо, що вони заслуговують на увагу, оскільки засвідчили свою дієвість у забезпеченні діяльності одного з найскладніших державних утворень, встановлюючи баланс стосунків між державами-членами та комунітарними органами. До основних двох взаємопов'язаних та взаємозалежних принципів комунітарного права ЄС, належать принципи пропорційності та субсидіарності.

Принцип субсидіарності визначає доцільність виконання завдань на більш низькому (віддаленому від центра) рівні, якщо таке їх виконання можливо й ефективно. Даний принцип закріплений 1985 р. Європейською хартією місцевого самоврядування і, на нашу думку, виступає одним із стовпів розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Він закріплює можливість виконання органами місцевого самоврядування всіх завдань, крім тих, які їм не під силу й можуть вирішуватись лише на державному рівні. Доцільність застосування даного принципу у розмежуванні повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування виявляється у близькості останніх до громадян, більшому розумінні ними проблеми, що виникає, а також у вигідності, оскільки застосування можливостей органів державної влади може викликати більші затрати (матеріальні, людські, часові) у виконанні завдань, ніж застосування ресурсів органів місцевого самоврядування.

Принцип пропорційності визначає, що дії та рішення органів мають бути своєчасними й необхідними, спрямованими на досягнення загальної мети. Застосування даного принципу у розмежуванні компетенції органів місцевого самоврядування та органів державної влади сприяє, по-перше, чіткому визначенню мети діяльності даних органів, по-друге, поєднуючись із принципом субсидіарності, дає можливість визначити, хто найефективніше і в найкоротші строки може виконати поставлене завдання.

Таким чином, закріплення та впровадження у дію визначених нами принципів права у нормативно-правових документах, які визначають розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, сприятиме швидшому виконанню завдань і функцій, поставлених перед ними з витрачанням якомога меншої кількості людських, часових та фінансових ресурсів. Вважаємо, що в даному випадку впровадження принципів права сприятиме активації одного з найголовніших критеріїв адміністративного менеджменту – доцільності.

Продовжуючи розгляд принципів розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування (крім розглянутих вище), слід зупинитися також на категорії конституційних – універсальних принципів права.

Одним із основних конституційних принципів, що природно має покладатися у процес розмежування компетенції, виступає принцип поділу влад. В Конституції України його прописано у ст. 6. Історично відображаючи теорію Ш. Л. Монтеск'є, він поділяє владу на три гілки – законодавчу, виконавчу і судову. В контексті даного принципу положення державних органів виконавчої влади зрозумілі. Водночас визнання й гарантування ст. 7 Конституції України [15] місцевого самоврядування розбиває окреслену тріаду. Органи місцевого самоврядування не входять за своєю конституційною природою до жодної з гілок влади, однак виконують функцію виконавчих органів. На нашу думку, таке становище органів місцевого самоврядування одразу знімає з них статус рівноправного партнера органів державної виконавчої влади, ставить державну владу значно вище органів місцевого самоврядування, які є просто правом територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення (ст. 140 Конституції України) [15]. Через це й під час розподілу повноважень перевага виконання й контролю надається органам державної влади, що порушує положення Європейської хартії місцевого самоврядування, яка визначає, що у вирішенні питань місцевого значення, муніципальні функції здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином, з урахуванням ефективності діяльності та економії (ч. 3 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування) [17].

Таким чином, положення Конституції України потребують доопрацювання в контексті



визнання органів місцевого самоврядування як самостійної, здатної до виконання покладених на неї завдань, влади. По-перше, це надасть самостійності органам місцевого самоврядування у виконанні поставлених завдань, по-друге, сприятиме чіткому розмежуванню компетенції, де місцевим державним адміністраціям, зокрема, надаватиметься лише функція контролю на місцях з боку держави за виконанням державних програм та використанням бюджетних коштів.

Принципом, пов'язаним з принципом розподілу влад, виступає гарантованість державою Україна місцевого самоврядування (ст. 5 Конституції України). І хоча наявність цього принципу чітко визначає органи місцевого самоврядування як підтриманого державою носія владних повноважень, він суперечить принципу розподілу влад і підкреслює недосконалість конституційно-правового регулювання розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, закладаючи, проте, в Основоположний Закон суттєву суперечність, що й тягне за собою колізії в інших нормативно-правових актах, які регулюють компетенцію органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Слід також зазначити, що сам принцип «розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» свого відбиття в Конституції України не знайшов. Він розкривається у положеннях ст.143 Конституції України, яка визначає повноваження органів місцевого самоврядування (тобто, власні предмети ведення), звертається увага на те, що окремі повноваження можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування від органів державної влади, але конкретизації щодо того, які саме ці повноваження, немає. Утім, Конституція України не розкриває, які саме повноваження можуть стосуватися предметів сумісного ведення органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Відсутність такого конституційного закріплення дестабілізує взаємодію зазначених органів. Нині принцип розподілу повноважень найчастіше закріплюється у конституціях федеративних держав, де він є підґрунтям розмежування повноважень між федерацією, федеративними утвореннями та органами місцевого самоврядування (наприклад, ст. 5 Конституції РФ) [18]. Що стосується європейських унітарних країн, то найчастіше таке питання не виникає, тому що утворені відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування адміністративно-територіальні утворення мають достатню самостійність у вирішенні питань, що виникають на їх території. Наприклад, у ст. 72 Конституції Франції 1958 р. визначено, що адміністративно-територіальні утворення покликані приймати рішення за сукупністю повноважень, які можуть бути найкращим чином реалізовані на їх рівні. Навіть більше, зазначена стаття розширює права адміністративно-територіальних одиниць, підкреслюючи, що адміністративно-територіальні утворення можуть у випадках, що не суперечать закону, відступати у порядку експерименту за обмеженими предметами їх ведення й на обмежений строк від законодавчих чи регламентарних положень [19].

Ще одним принципом, що закріплюється Конституцією України, є принцип муніципального дуалізму, який закріплює незалежність органів місцевого самоврядування від державних. Цей принцип відображено у ч. 1 ст. 140 Конституції України, в якій зазначається, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Він же став підґрунтям для визначення повноважень у ст. 143 Конституції України. Однак, на нашу думку, саме в ст. 143 Конституції України не вистачає положення про те, що «Органи місцевого самоврядування під час виконання покладених на них повноважень незалежні у прийнятті своїх рішень від впливу органів державної виконавчої влади, якщо їх дії вчиняються у межах, передбачених цією Конституцією та законами» [15].

Переходячи до розгляду міжгалузевих та галузевих принципів розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, слід звернути увагу на те, що за своєю сутністю воно виконує таку функцію державного управління, як здійснення державного контролю й нагляду за процесами, що відбуваються у сфері управління й регулювання, оскільки саме законодавець як представник держави, враховуючи інтереси органів місцевого самоврядування, здійснює розмежування повноважень між органами державної виконавчої влади і органами місцевого самоврядування.

Отже, ми можемо говорити про основну природу процесу розмежування компетенції – управлінську (адміністративну). Дане положення підкреслюється й тим, що процес



розмежування компетенції сприяє реалізації суспільних відносин, що входять до предмета ведення адміністративного права, а саме – суспільних відносин, що формуються: 1) у ході діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення реалізації й захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян, надання їм, а також юридичним особам, різноманітних адміністративних (управлінських) послуг; 2) у ході реалізації повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування [1, с. 71].

Особливістю адміністративних принципів є те, що вони за своєю класифікацією деталізуються науковцями на десятки груп (див. праці Г. В. Атаманчука, Н. Р. Нижник та ін.) [3; 10, с. 87–112]. Це пов'язано з проблемністю та структурованістю процесу управління. Зупинимось на тих основних принципах, які, на наш погляд, найбільше сприятимуть удосконаленню процесу розмежування компетенції між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Принцип децентралізації влади – це передання частини повноважень органів державної влади органам, що не підпорядковані їм. За словами А. М. Нікончука, саме децентралізація виступає одним зі способів оптимізації державного управління [9, с. 5]. Щодо процесу розмежування компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування даний принцип займає центральне місце, оскільки саме на його підставі відбуваються процеси делегування повноважень від органів державної виконавчої влади до органів місцевого самоврядування. Також згідно з ним органи місцевого самоврядування мають право на виконання цілої низки самостійних повноважень, визначених у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Зазначений принцип має тісний зв'язок з принципом координації, що дає підставу для встановлення взаємодії між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування у вирішенні питань щодо предметів сумісного ведення. Принцип координації має сукупність вимог, які необхідні для результативного розмежування компетенції між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. До них належать: законність рішень і дій; рівноправність суб'єктів координаційної діяльності у прийнятті спільних рішень та постановці питань. Останнє знов-таки під питанням, оскільки не має конкретного визначення в Конституції України щодо місця органів місцевого самоврядування в системі влад; самостійність кожного суб'єкта процесу координації в межах його компетенції, визначеної законодавством, неможливості підміни одного органу іншим у виконанні узгоджених рішень між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування; відповідальність керівників органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування за своєчасне виконання узгоджених заходів.

Цікаво, що аналогічні вимоги існують для реалізації ще одного важливого, тісно пов'язаного з процесом розмежування компетенції – принципу делегування повноважень. Він тісно пов'язаний з адміністративним менеджментом, включає в себе такі ознаки: єдиноначальність, обмеження норм керованості, закріплення відповідальності, відповідність прав обов'язкам, звітність за відхиленнями, передача відповідальності за роботу на нижчий рівень [20, с. 90]. Позитивними рисами цього принципу під час використання його у ході розмежування повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування є лінійність повноважень, що спрощують механізм «керування – контроль – відповідальність». Так, відповідно до положень Конституції України (ст. 143) чітко визначається, що органи місцевого самоврядування, яким делегуються повноваження, відповідають перед певними органами державної виконавчої влади про здійснену роботу. В даному разі орган місцевого самоврядування, який узяв на себе зобов'язання щодо реалізації функцій органу державної виконавчої влади, бере на себе особисту відповідальність за отримані завдання та відповідає за успішне виконання. Якщо орган місцевого самоврядування стикається з проблемою, то він точно знає, що за підтримкою треба звертатися до органів державної виконавчої влади того самого чи більш вищого рівня.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що загальні принципи розмежування компетенції сприяють запобіганню колізіям у ході реалізації компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, сприяють реалізації функцій



виконавчої влади і утворюють низку спеціальних принципів, які можна класифікувати як:

– *законодавче закріплення* – сам процес розмежування компетенції, його принцип і критерії потребують нормативного закріплення для усунення колізій та значних порушень прав і свобод людини і громадянина;

– *рівноправність у розмежуванні компетенції* – визначений принцип є умовою якості взаємодії органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування;

– *недопущення обмеження прав та інтересів* органів місцевого самоврядування у ході розмежування компетенції між ними та органами державної виконавчої влади – зазначений принцип витікає з попереднього і тісно з ним пов'язаний;

– *узгодженість інтересів* – розмежування компетенції відповідно до цього принципу права та обов'язки органів державної виконавчої влади мають узгоджуватися з правами та обов'язками органів місцевого самоврядування, утворюючи єдину, нерозривну систему, спрямовану на опікування ними предметом сумісного ведення;

– *добровільність укладання договорів* з метою регулювання ними розмежування компетенції – укладання адміністративних договорів є одним із особливих засобів розмежування повноважень;

– *забезпечення ресурсами* – сприяє забезпеченню сторін у розмежуванні компетенції щодо коштів та засобів для виконання поставлених завдань;

– *доцільність і результативність* – розмежування компетенції має відбуватися, виходячи з кінцевих результатів діяльності органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : в 2 т. / [редколегія : В. Б. Авер'янов (голова)]. – К. : Юридична думка, 2000. – Т. 1. Загальна частина. – 2004. – 584 с.
2. Алексеев С. С. Проблемы теории права : Курс лекций : в 2 т. / Алексеев С. С. – Свердловск : Свердл. юрид. ин-т, 1972. – Т. 1. – 396 с.
3. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учебное пособие / Атаманчук Г. В. – М. : ОАО «НПО Экономика», 2000. – 302 с.
4. Борисов Г. А. О системе принципов, действующих в правовой сфере / Г. А. Борисов // Проблемы правоведения. – 1976. – Вып. 34. – С. 14–25.
5. Брэбан Г. Французское административное право / Брэбан Г. ; пер. с фр. – М., 1988. – 241 с.
6. Головатий С. Верховенство права : монографія. : у 3 кн. / Головатий Сергій. – К. : Фенікс, 2006. – 1747 с.
7. Горбунова Л. М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади : монографія / Л. М. Горбунова. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 240 с.
8. Колодій А. М. Принципи права України : монографія / Колодій А. М. – К. : Юрінком Інтер, 1998.
9. Нікончук А. М. Теоретичні засади децентралізації влади в процесі розвитку місцевого самоврядування в Україні / А. М. Нікончук // Право і безпека. – 2011. – № 5. – С. 5–8.
10. Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації : монографія / за заг. ред. Нижник Н. Р. – Чернівці : Технодрук, 2008. – 432 с.
11. Тарасов И. П. Принципы права: дескриптивные абстракции или руководящие организационные начала / И. П. Тарасов // Государство и право: теория и практика : материалы международной заоч. науч. конф. (г. Челябинск, апрель 2011 г.). – Челябинск : Два комсомольца, 2011. – С. 27–30.
12. Сурилов А. В. Теория государства и права : учеб. пособие / Сурилов А. В. – К. ; Одесса : Вища шк., 1989.
13. Кройтор В. А. Виконавче провадження : навчальний посібник / Кройтор В. А., Фролов М. М., Ясинок Н. М. – Вид. 2-е, дороб. і доп.; за ред. канд. юрид. наук, доц. В. А. Кройтора. – Харків : Еспада, 2005.
14. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням



Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04>.

15. Конституція України від 28.06.1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

16. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14621.html>.

17. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

18. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.constitution.ru>.

19. Конституція Франції [Електронний ресурс] // Конституции государств (стран) мира (сайт) – Режим доступу : <http://worldconstitutions.ru/archives/138/2>.

20. Новіков Б. В. Основи адміністративного менеджменту : навч. посіб. / Новіков Б. В., Сінок Г. Ф., Круш В. П. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 560 с.

БОНДАР О. Г.,
кандидат юридичних наук, доцент,
перший проректор
(Запорізький національний університет)

ДО ПИТАННЯ РОЗМЕЖУВАННЯ ФУНКЦІЙ МІНАГРОПОЛІТИКИ ТА ДЕРЖСІЛЬГОСПІНСПЕКЦІЇ УКРАЇНИ

Розглянуто поняття системи центральних органів виконавчої влади, розмежування діяльності та компетенції Мінагрополітики та Держсільгоспінспекції, а також розглянуті правовідносини, в яких обмежується компетенція Держсільгоспінспекції.

Ключові слова: міністерство, центральний орган виконавчої влади, контрольно-наглядові функції, розмежування повноважень.

Рассмотрено понятие системы центральных органов исполнительной власти, различия деятельности и компетенции Минагрополитики и Госсельхозинспекции, а также рассмотрены правоотношения, в которых ограничивается компетенция Госсельхозинспекции.

Ключевые слова: министерство, центральный орган исполнительной власти, контрольно-надзорные функции, разделение полномочий.

The concept of the system of central bodies of executive power, differentiating of activity and jurisdiction of Ministry of agrarian policy of Ukraine and Stateagroinspection, and also considered legal relationships jurisdiction of Stateagroinspection limited in which, is considered.

Key words: ministry, central body of executive power, control-observant functions, differentiating of plenary powers.

Постановка проблеми. Указом Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1075 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» Міністерство аграрної політики

