

УДК 342.25(477)

Пахолок В. М.

СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У КОНТЕКСТІ ПОДІЛУ ВЛАДИ

Досліджено місце та роль місцевого самоврядування у системі законодавчої та виконавчої влади в Україні; встановлено чинники, що утруднюють розгляд місцевого самоврядування як самостійної сфери відносно державної влади.

Ключові слова: нормативно-правовий акт, вторинне законодавство, функція регулювання, делеговані повноваження, власні повноваження.

Пахолок В. М. Система местного самоуправления в контексте разделения власти.

Исследовано место и роль местного самоуправления в системе законодательной и исполнительной власти в Украине; установлены факторы, затрудняющие рассмотрение местного самоуправления как самостоятельной сферы относительно государственной власти.

Ключевые слова: нормативно-правовой акт, вторичное законодательство, функция регулирования, делегированные полномочия, собственные полномочия.

Pakholok V. M. Local authority system in the context of power separation.

The role and place of local authority in the system of legislative and executive power in Ukraine are investigated; factors that impede the examination of local authority as a separate sphere relative to the government are determined.

Key words: legal act, secondary legislation, function regulation, delegated authority, own powers.

Постановка проблеми. Місцеве самоврядування визнане Конституцією України як форма народовладдя. Ця специфічна форма не має безпосереднього відношення до державної влади, яка має власну систему органів, однак діє в правовому полі, створеному саме цими органами влади. Органи місцевого самоврядування окрім власних повноважень виконують і низку делегованих державною владою; на рівні району та області не мають власних виконавчих органів, що у свою чергу тісно пов'язує їх зі структурами виконавчої влади. Усе це, особливо з огляду необхідності реформування і системи державної влади, і місцевого самоврядування, обумовлює потребу чіткого інституційного визначення місцевого самоврядування відносно гілок державної влади.

Аналіз останніх досліджень із цієї проблеми. Окремі аспекти досліджуваної теми знайшли своє відображення в науковому доробку В. В. Копейчикова «Організація державної влади і розробка нової Конституції України», В. М. Шаповала «Парламентаризм і законодавчий процес в Україні», В. І. Борденюка «Верховна Рада України і представницькі органи місцевого самоврядування в механізмі держави», В. Ф. Погорліка та О. Ф. Фрицького «Муніципальне право України». Попри вагомий внесок вітчизняних науковців у дослідження нормотворчих та виконавчих функцій у системі місцевого самоврядування, це питання є недостатньо дослідженим.

Мета статті – дослідження механізму участі органів місцевого самоврядування у виконанні своїх функцій органами державної влади. Для досягнення поставленої мети слід виконати наступні завдання: проаналізувати нормотворчі можливості органів місцевого самоврядування; прослідкувати бюджетний процес на місцевому рівні за участі самоврядних органів; дослідити специфіку участі органів місцевого самоврядування у реалізації функцій виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу. Принцип розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову в умовах унітарної держави діє у повному обсязі лише на найвищому державно-політичному рівні [7, с. 19]. В умовах України це відображено у ст. 75 Конституції, згідно з якою єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України, у зв'язку з чим виключається існування на будь-якому рівні інших органів держави, у тому числі й органів місцевого самоврядування, до повноважень яких віднесено прийняття нормативно-правових актів у формі законів [11, с. 32].

Здійснюючи первинне регулювання суспільних відносин у всіх сферах суспільного життя у формі законів, Верховна Рада України визначає не лише засади місцевого самоврядування, але й параметри управлінської діяльності, яких повинні дотримуватися органи місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення. Свої управлінські розпорядження вона формулює переважно у формі законодавчих приписів, у яких визначаються повноваження, способи, методи та форми управлінської діяльності, у тому числі й органів місцевого самоврядування. Наслідком порушення цих приписів може бути відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування у вигляді дострокового припинення їхніх повноважень та призначення позачергових виборів відповідних рад.

Саме цей факт дає підстави віднести Парламент України до суб'єкта державного управління, оскільки закон не протиставляється управлінню, а є могутнім важелем, засобом регулювання найважливіших суспільних відносин у різноманітних сферах управління, що з огляду на верховенство закону в системі нормативно-правових актів свідчить про наявність певних субординаційних відносин між парламентом і органами місцевого самоврядування, які, звичайно, не зводяться до прямого організаційного підпорядкування.

Водночас це зовсім не означає, що законодавча функція парламенту протистоїть нормотворчій функції представницьких органів місцевого самоврядування, оскільки законодавча функція Верховної Ради України і нормотворча функція відповідних місцевих рад є складовими більш загальної функції – нормотворчої функції держави загалом [1, с. 65]. Її суть полягає у встановленні норм права шляхом прийняття компетентними органами державної влади та органами місцевого самоврядування відповідних нормативно-правових актів. Це зумовлено насамперед неможливістю охоплення законодавчим регулюванням усіх суспільних відносин. Сказане підтверджується змістом ст. 92 Конституції України, яка по суті встановила вичерпний перелік питань, що мають визначатися виключно законами України. Саме тому переважна більшість законів, регулюючи здебільшого найважливіші суспільні відносини, містить відповідні положення, які потребують опосередкування нормами права підзаконних актів, котрі у зарубіжній літературі досить часто позначають терміном «вторинне законодавство».

Рішенням місцевих рад є одинарними підзаконними актами, що приймаються на основі та на виконання законів. У такому контексті нормотворча функція представницьких органів місцевого самоврядування, яка зводиться до встановлення в їх рішеннях норм права, є своєрідним продовженням нормотворчої функції держави [1, с. 64].

Тому конституційне визначення парламенту, яке акцентує увагу на його провідній законодавчій функції, зовсім не означає, що Верховна Рада України є єдиним суб'єктом нормотворчої діяльності. У цьому процесі беруть участь й інші органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які уповноважуються на прийняття (видання) у межах їх компетенції правових актів, що містять норми права. Тому відповідне конституційне формулювання слід розцінювати лише як своєрідну заборону щодо можливості прийняття чи видання таких актів у формі законів іншими органами державної влади з питань, що за змістом Конституції мають визначатися виключно законами. Водночас це не означає, що Верховна Рада, як зазначається у літературі, здійснює законодавчу владу самостійно і без участі інших органів [11, с. 11].

У фінансово-бюджетній сфері місцеві ради розподіляють ресурси шляхом затвердження відповідних бюджетів та здійснення контролю за їх виконанням. У сукупності ці бюджети, за

змістом відповідних положень Бюджетного Кодексу України [3], становлять єдину бюджетну систему України.

Верховна Рада України фактично визначає у Державному бюджеті України показники, на основі яких розробляються і затверджуються відповідні місцеві бюджети. При цьому бюджети АРК, обласні і районні бюджети, міські бюджети затверджуються рішеннями відповідних рад після офіційного опублікування закону про Державний бюджет України, а бюджети міст районного значення, селищні та сільські бюджети – після затвердження районних бюджетів.

Не є абсолютно самостійними представницькі органи місцевого самоврядування і в процесі виконання місцевих бюджетів, оскільки Верховна Рада України на законодавчому рівні визначає не лише склад доходів, а й основні напрями їх використання. Із цих позицій фіктивним є положення частини шостої ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якими місцеві бюджети є самостійними і не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів.

В сучасних умовах самостійність відповідних місцевих рад відносно Верховної Ради України не є абсолютною. Наголошуючи на їх відносній автономії, ми тим самим підкреслюємо віднесеність їх до більш загального явища – системи представницьких органів. Однак, якщо за попередньої радянської організації влади відносини між радами різних рівнів здійснювалися на засадах так званого демократичного централізму, то в сучасних умовах відносини між Верховною Радою, з одного боку, і представницькими органами місцевого самоврядування – з іншого, будуються на основі Конституції і законів України.

Що стосується відносин між місцевим самоврядуванням і виконавчою гілкою влади, то слід зазначити, що у сучасних умовах одним із факторів, який впливає на систему місцевих органів виконавчої влади, є наявність реального місцевого самоврядування. Йдеться про те, що в багатьох демократичних державах на рівні тих адміністративно-територіальних одиниць, де функціонує таке місцеве самоврядування, відповідні місцеві органи виконавчої влади, як правило, не створюються. Однак це не означає, що сфера виконавчої влади закінчується там, де розпочато місцеве самоврядування. За умов демократичного політичного режиму виконавча влада має своєрідне продовження у місцевому самоврядуванні, яке є однією з форм її демократичної децентралізації.

В організаційному відношенні місцеве самоврядування фактично представляє таку організацію виконавчої влади на місцевому рівні, механізм реалізації якої включає відповідні територіальні колективи та створювані ними органи врядування.

Механізм здійснення виконавчої влади на місцях ділиться на дві відносно відокремлені підсистеми органів. В умовах України першу підсистему уособлюють представницькі органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські, районні та обласні ради, а другу – виконавчі органи сільських, селищних та міських рад. При цьому на рівні місцевого самоврядування не діє принцип поділу влади, за яким побудована система центральних органів державної влади.

Тому у функціональному плані основне соціально-політичне призначення як представницьких, так і виконавчих органів місцевого самоврядування полягає у здійсненні в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України, практично одних і тих самих завдань і функцій виконавчої влади, які становлять сферу державного управління. З огляду на те, що за відповідного розподілу повноважень природа виконавчої влади не змінюється, органам місцевого самоврядування притаманні практично всі характеристики органів виконавчої влади.

Відмінною рисою місцевого самоврядування є лише те, що воно здійснюється на засадах відносної автономії, рамки якої визначаються з урахуванням політичних, економічних, національних, географічних та інших чинників. При цьому автономія органів місцевого самоврядування не є якимось унікальним явищем, адже ознаки певної автономії притаманні практично всім органам держави.

В умовах України й досі спостерігається тенденція до «вилучення» з органів місцевого самоврядування виконавчої влади, наслідком якої стало виділення певної окремої сфери місцевого самоврядування, відмінної від сфери державного управління, що призвело до створення паралельних структур управління на місцях.

Насамперед треба зазначити, що за змістом відповідних положень Конституції і законів України, управлінській діяльності органів місцевого самоврядування (так само як і органів виконавчої влади) властивий державно-владний, підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер. Зокрема, державно-владна природа місцевого самоврядування впливає насамперед зі змісту ст. 5 Конституції України, згідно з якою органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють одну владу, джерелом якої є весь народ, а не його частина. Підзаконна, виконавчо-розпорядча природа місцевого самоврядування впливає зі змісту частини другої ст. 19 Конституції України, за якою на органи місцевого самоврядування покладається конституційний обов'язок діяти лише на підставі Конституції та законів України. Такий характер місцевого самоврядування відображений у частині першій ст. 140 Конституції України, згідно з якою «місцеве самоврядування є правом територіальної громади ... самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України».

Виконавчо-розпорядчий характер органів місцевого самоврядування впливає зі змісту частини третьої ст. 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Крім того, за змістом законодавства України органи місцевого самоврядування керуються у своїй діяльності й актами міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування [10, с. 138]. Сюди, за змістом частини другої ст. 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», слід віднести й розпорядження голів відповідних місцевих державних адміністрацій.

У такий спосіб органи місцевого самоврядування, поряд з органами виконавчої влади, фактично вбудовуються в механізм виконання не тільки Конституції і законів України, а й актів Президента України, Кабінету Міністрів України та інших центральних і місцевих органів виконавчої влади. У зв'язку з цим відповідного наукового переосмислення потребує зміст формулювання частини першої ст. 140 Конституції України, згідно з яким «місцеве самоврядування є правом територіальної громади ... самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [6], на предмет того, що треба розуміти під «законами України».

Особливо виразно органічна єдність виконавчої влади та місцевого самоврядування відображається у царині компетенції, яка включає в себе предмети відання та повноваження, котрими наділяються органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування у відповідних сферах суспільного життя. У реальному житті не існує якихось особливих сфер управлінської діяльності, притаманних виключно органам місцевого самоврядування.

До сфер, де найтісніше переплітаються повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, відносяться, зокрема, сфера економічного і соціально-культурного розвитку відповідних територій, сфери охорони навколишнього природного середовища та регулювання земельних відносин, забезпечення громадської безпеки та охорони громадського порядку тощо. Свідчення тому – перелік їх повноважень, які визначаються в законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4] та «Про місцеві державні адміністрації» [5] щодо окремих сфер господарського та соціально-культурного розвитку відповідних територій. При цьому за змістом цих законів іноді важко визначити, які саме питання відносяться до повноважень органів місцевого самоврядування, а які – до відання місцевих органів виконавчої влади. Та особливо це помітно у так званих галузевих законах, де повноваження органів місцевого самоврядування досить часто визначаються в єдиному контексті з місцевими органами виконавчої влади в одній статті.

Про віднесеність органів місцевого самоврядування до механізму державного управління

свідчить перелік послуг, які вони зобов'язані надавати громадянам у різноманітних сферах суспільного життя. Зокрема, такий обов'язок органів місцевого самоврядування відображений насамперед у відповідних положеннях Конституції України, згідно з якими громадяни мають право на безоплатну медичну допомогу (ст. 49), на доступність та безоплатність усіх видів освіти (ст. 53) не тільки в державних, а й комунальних закладах. Адже обов'язок органів місцевого самоврядування надавати населенню відповідні послуги випливає із закону. А тому при наданні таких послуг вони діють не стільки від власного імені чи територіальної громади, скільки від імені та за дорученням держави, яка встановлює і перелік, і відповідні стандарти, якими повинні відповідати такі послуги.

При цьому за змістом відповідних положень Конституції України та законів України відбувається своєрідне «проникнення» органів місцевого самоврядування у сферу виконавчої влади, а органів виконавчої влади – у сферу місцевого самоврядування. Зокрема, до повноважень виконавчої влади відносяться так звані делеговані повноваження органів місцевого самоврядування. Відповідно до частини третьої ст. 143 Конституції органам місцевого самоврядування можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади. Проте Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» такими повноваженнями наділяє виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, що не узгоджується з Конституцією, яка визначила органами місцевого самоврядування відповідні ради, а не їх виконавчі органи (частина третя ст. 140).

Факт визначення на законодавчому рівні питань місцевого значення, віднесених до власних повноважень органів місцевого самоврядування, свідчить про небайдужість держави до цих питань, в яких вона вбачає не лише місцеві, а й загальнодержавні інтереси.

Критерії, які покладені в основу розмежування повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування на власні (самоврядні) і делеговані, є невизначеними, а тому іноді важко пояснити, чому одні повноваження віднесені до власних, а інші – до делегованих.

З питань здійснення власних повноважень виконавчі органи є підконтрольними і підзвітними перед відповідними радами, а з питань здійснення делегованих повноважень – також підконтрольними перед відповідними органами виконавчої влади. При цьому, якщо в межах власних повноважень вони можуть бути підконтрольними лише з мотивів законності, то в межах делегованих – також з мотивів доцільності. Із цих позицій навряд чи відповідає сучасним реаліям теза про те, що нібито в «межах власних повноважень органів місцевого самоврядування діє цілком автономно, а в межах делегованих – під контролем відповідних державних органів» [9, с. 104].

Саме тому поділ повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування на власні і делеговані повноваження не має під собою концептуального підґрунтя, оскільки «всі свої владні повноваження місцеве самоврядування отримує в законі, в якому втілена державна воля народу» [8, 52].

Делеговані повноваження – це повноваження, що передаються на певний час із збереженням у суб'єкта права, що їх делегує, повернути їх до власного виконання [2, с. 213]. Делегування повноважень, як наголошується в літературі, не є формою їх повної передачі на рівень тих органів, яким вони делегуються. Вони залишаються одночасно повноваженнями відповідних державних органів [9, с. 104], які не тільки контролюють їх виконання, а в разі незадовільного виконання можуть у будь-який момент відкликати їх. При цьому делегування повноважень на рівень органів місцевого самоврядування може здійснюватися з боку відповідних органів виконавчої влади лише на добровільній, договірній основі з одночасною передачею необхідних для їх виконання матеріальних і фінансових ресурсів. З іншого боку, органи місцевого самоврядування не можуть бути суб'єктами делегування повноважень органам виконавчої влади.

Висновки. Особливістю української моделі організації влади на місцях є те, що місцеві органи виконавчої влади беруть на себе основний обсяг повноважень щодо управління відповідними територіями. Фактично чинна система державної влади на цьому рівні

реалізується через систему політичного та економічного двовладдя: діють призначені з центру державні адміністрації і обрані громадами місцеві органи влади. Вирішення вказаної проблеми потребує внесення в Конституцію положення про можливість створення районними та обласними радами власних виконавчих органів.

Тож з урахуванням сказаного констатуємо, що виконавчі органи відповідних рад фактично є підконтрольними органам виконавчої влади в межах як делегованих, так і власних повноважень. Зроблені висновки дозволяють констатувати факт, що дана проблема може стати предметом подальших досліджень оптимізації системи місцевого самоврядування.

Список використаних джерел та літератури

1. Борденюк В. Верховна Рада України і представницькі органи місцевого самоврядування в механізмі держави / В. Борденюк // Вісник Конституційного Суду України. – 2005. – № 1. – С. 50–69.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел.. – К., Ірпінь : ВТФ «Перун», 2004. – 1440 с.
3. Закон про місцеве самоврядування в Україні : науково-практичний коментар / В. І. Батрименко [та ін] ; ред. В. Ф. Опришко [та ін] ; Інститут законодавства Верховної Ради України. – К. : [б.в.], 1999. – 397 с.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.
5. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09 квітня 1999 № 586–XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21.
6. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
7. Копейчиков В. В. Організація державної влади і розробка нової Конституції України / В. В. Копейчиков // Вісник Академії правових наук. – 1995. – № 3. – С. 15–21
8. Муніципальне право зарубіжних країн / [Баймуратов М. О., Батанов О. В., Кампо В. М., Музика О. А.]. – К. : Знання України, 2005. – 120 с.
9. Муніципальне право України / [за ред. В. Ф. Погорліка, О. Ф. Фрицького]. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство праці та соціальної політики України» від 2 листопада 2006 року № 1543 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 45.
11. Шаповал В. М. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні / В. М. Шаповал, В. І. Борденюк. – К. : Видавництво УАДУ, 2000. – 216 с.