

Список літератури: 1. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 06.04.2000 р. // ВВР України. – 2000. – № 28. – Ст. 224 (зі змінами). 2. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 березня 2000 р. № 1550-III // ВВР України. – 2000. – № 23. – Ст. 176 (зі змінами). 3. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 27 лютого 1991 р. // Голос України. – № 55 від 21.03.91 р. (зі змінами). 4. Про зону надзвичайної екологічної ситуації: Закон України від 13 серпня 2000 р. // Голос України. – № 147 від 15.08.2000 р. (зі змінами). 5. Про Регламент Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 16.03.2006 року // ВВР України. – 2006. – № 23, № 24-25. – Ст. 202. 6. Про Збройні сили України: Закон України від 06.12.1991 // ВВР України. – 1992. – № 9. – Ст. 108.

Надійшла до редакції 10.11.08

А. В. Щерба

ПРО СИСТЕМАТИЗАЦІЮ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Місцеве самоврядування як демократичний інститут українського суспільства дедалі вагомніше впливає на соціально-економічні й політичні процеси в державі. Важливою складовою частиною загальної Концепції адміністративної реформи є децентралізація управлінської вертикалі, наближення влади на місця, розмежування і збалансування повноважень та відповідальності органів місцевого самоврядування. Отже, особливе місце в механізмі управління будь-якої демократичної, правової держави посідають органи місцевого самоврядування, повноваження яких, у першу чергу, стосуються виконання завдань щодо організації управлінської діяльності місцевих рад у певному регіоні (адміністративно-територіальній одиниці).

На важливість дослідження повноважень органів місцевих рад наголошується в працях таких учених, як: І. П. Бутко [1], А. Г. Бобкова [2], В. Д. Волков, Н. А. Захарченко, М. П. Орзіх [3], В. Ф. Погорілко [4], В. В. Цветков [5], Ю. С. Шемшученко [6] та ін., де зазначається, що в повноваженнях реалізуються управлінські відносини, які виникають на рівні органів місцевого самоврядування, коли вони реалізують делеговані їм повноваження і виражають публічні, тобто загальнодержавні, інтереси.

Г. М. Чеботарьов вважає, що влада органів місцевого самоврядування за своєю природою «не може бути іншою, ніж владою державною» [7, с. 85]. На думку К. Ф. Шеремета, місцеве самоврядування – це децентралізоване, справді державне управління [8, с. 33]. В. В. Куликов стверджує, що органи місцевого самоврядування є складовою частиною системи державного управління [9, с. 17]

В. М. Шаповал наголошує, що природа місцевого самоврядування впливає з природи більш широкого явища – державного владарювання. Різновидом останнього, на його думку, є державне управління. Місцеве самоврядування, констатує В. М. Шаповал,

за своєю природою є децентралізованою формою державного управління [10, с. 51].

Передусім слід зауважити, що місцеве самоврядування реалізує найважливіші управлінські функції за допомогою спеціальних органів, маючи ті самі практичні цілі, що й державне управління, – надання людині соціальних та управлінських послуг. Органи місцевого самоврядування є обов'язковими інституціями, рішення яких не може невраховувати населення території, в межах якої вони функціонують. Акти органів місцевого самоврядування, прийняті у межах Конституції та законів України, є обов'язковими до виконання всіма суб'єктами – органами, підприємствами, установами, організаціями, а також громадянами в межах території, на яку розповсюджується юрисдикція відповідного органу. Такі акти є основною адміністративно-правовою формою реалізації завдань та функцій цих органів. Через видання акта орган місцевого самоврядування вирішує те чи інше питання (загальне чи індивідуальне), що виникає у процесі його діяльності, в інтересах реалізації завдань та функцій певних суб'єктів. Акт, прийнятий органами місцевого самоврядування, створює юридичну основу для виникнення, зміни чи припинення адміністративно-правових відносин або є юридичним фактом, що безпосередньо створює умови для виникнення, зміни або припинення певних правових відносин.

Отже, органи місцевого самоврядування є важливим компонентом системи місцевого самоврядування і самі утворюють цілісну систему. Ця система, відповідно до ст. 140 Конституції України, включає: сільські, селищні, міські, районні в містах ради та їхні виконавчі органи, районні й обласні ради.

У п. 1 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначені такі особливості, що характеризують органи місцевого самоврядування:

- 1) мають ознаки юридичної особи;
- 2) наділення власними повноваженнями відповідно до законів;
- 3) самостійна дія в межах наданих законом повноважень;
- 4) відповідальність за свою діяльність відповідно до законів.

Залежно від того, які функції виконують органи місцевого самоврядування – представницькі чи виконавчі, їх можна класифікувати на:

– представницькі – ради, що виконують представницькі функції відповідно до ст.ст. 25, 26, 43, 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також органи самоорганізації населення (ст. 14 Закону України «Про органи самоорганізації населення в Україні»);

– виконавчі, які здійснюють виконавчі функції відповідно до ст. 27–41 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Предметним відображенням функцій є повноваження місцевого самоврядування. Термін «повноваження» звичайно визначають як офіційне надання кому-небудь права на певну діяльність, ведення справ.

До повноважень місцевого самоврядування Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» відносить:

1) власні чи самоврядні, тобто ті, які визнаються державою за територіальною громадою, органами і посадовими особами місцевого самоврядування. У межах цих повноважень органи місцевого самоврядування діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність. За виконання власних (самоврядних) повноважень виконавчі органи рад підзвітні і відповідальні перед радою, яка їх утворила, діють як юридичні особи, наділені виконавчорозпорядчими функціями і повноваженнями. Крім того, виконуючи свої законодавчі повноваження, виконавчі органи забезпечують координуючий зв'язок місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади.

На них, зокрема, покладено розгляд і внесення пропозицій до планів і програм будівництва та реконструкції об'єктів на відповідній території (п. 3 ст. 31 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»); внесення до відповідних державних органів пропозицій про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом (п. 3 ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»); координація на відповідній території діяльності місцевих землевпорядних органів, а також спеціально уповноважених державних органів управління з охорони природи (п. 2 ст. 33); підготовка висновків щодо надання або видучення в установленому законом порядку земельних ділянок, що проводиться органами виконавчої влади (п. 8 ст. 33); сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, внутрішніх справ (п. 2 ст. 38); внесення у встановленому порядку до відповідних органів виконавчої влади подань про нагородження державними нагородами, відзнаками Президента України та про присвоєння почесних звань України (ст. 39). На наш погляд, у вирішенні саме цих питань успішне функціонування місцевих рад залежить від їх координованості з органами виконавчої влади;

2) делеговані – окремі повноваження органів виконавчої влади, що можуть надаватися відповідно до законодавства органам місцевого самоврядування для забезпечення вирішення питань місцеводержавного значення. При здійсненні делегованих повноважень органи місцевого самоврядування підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Виокремлює три види повноважень органів місцевого самоврядування: виокремлює А. Р. Крусян: 1) власні повноваження (конституційний термін – «власна компетенція» (ч. 6 ст. 140 Конституції)); 2) надані повноваження (конституційні терміни – «надані державою... повноваження» (п. 7 ст. 119 Конституції) і «окремі повноваження органів виконавчої влади» (ч. 3 ст. 143 Конституції); 3) делеговані повноваження (п. 7 ст. 119 Конституції) [11, с. 53].

Можна погодитися лише частково з такою класифікацією повноважень органів місцевого самоврядування, тому що і «надані законом окремі повноваження органів виконавчої влади», і «делеговані повноваження» являють собою владно-правовий акт органу і зрештою характеризують лише різний ступінь децентралізації окремих функцій виконавчої влади.

Слід зазначити, що класифікація повноважень може розширюватися. Так, М. П. Орзіх увів у юридичну літературу термін «трансформація повноважень», що означає перетворення (зміну) правової природи повноважень. Проте основною є розподіл органів місцевого самоврядування на два зазначених види.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначені делеговані повноваження як повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, що передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад (ст. 1).

При делегуванні повноважень, як обґрунтовано вважає російський учений В. В. Пилін, необхідно керуватися інтересами населення, економічною доцільністю і раціональністю децентралізації [12, с. 16].

Конституція України не наділяє районні й обласні ради правом створення своїх виконавчих органів. Виконавчі функції місцевого самоврядування, які випливають зі змісту ст. 118 Основного Закону, на цьому рівні здійснюють відповідні місцеві державні адміністрації, на які покладається реалізація делегованих їм районними й обласними радами повноважень.

Стаття 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що передача повноважень відбувається відповідно до законодавства для забезпечення рішення питань загальнодержавного значення (наприклад, статистичний облік громадян, контроль за дотриманням цін і тарифів, організація ведення земельно-кадастрової документації і т. ін.).

Делегування повноважень добре відоме у світовій практиці державознавства. При цьому не порушується автономія місцевого самоврядування в межах його власних повноважень, а також заощаджуються фінансові і людські ресурси, тому що потреби створювати, крім органів місцевого самоврядування, інші структури

державної виконавчої влади. Таким чином, у межах власних повноважень орган місцевого самоврядування діє цілком автономно, а в межах делегованих – під контролем відповідних державних органів, тому що ці повноваження залишаються водночас і повноваженнями державних органів.

Контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади здійснюється в порядку, передбаченому постановою Кабінету Міністрів України від 9.03.1999 р. № 339 «Про затвердження порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади». Цією постановою визначено контролюючі інстанції – місцеві державні адміністрації та Раду міністрів Автономної Республіки Крим, а у випадках, передбачених законодавством, – міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи.

Мета поділу повноважень органів місцевого самоврядування на власні і делеговані, на наш погляд, полягає у виділенні питань, при вирішенні яких органи місцевого самоврядування є підконтрольними органам державної виконавчої влади. Тобто виконавчо-розпорядча діяльність цих органів щодо здійснення делегованих повноважень, є, за своєю природою, державним управлінням. Функції виконавчих органів місцевого самоврядування полягають у здійсненні управлінської, владно-організаційної діяльності, спрямованої на виконання правових актів, прийнятих безпосередньо територіальною громадою або її представницьким органом.

За обсягом повноважень органи місцевого самоврядування можна класифікувати на органи загальної та спеціальної компетенції. Згідно з Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», до органів загальної компетенції належать виконавчі комітети сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, а до органів спеціальної компетенції – відділи, управління та інші виконавчі органи відповідних рад. Органи загальної компетенції – виконавчі комітети – можуть розглядати і вирішувати будь-які питання, віднесені законами до відання виконавчих органів відповідних рад. Вони попередньо розглядають проекти місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, що вносяться на розгляд відповідних рад, координують діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради. Між виконавчими комітетами та відділами, управліннями та іншими виконавчими органами відповідних рад існують субординаційні зв'язки та відносини, завдяки яким утворюється і функціонує цілісна структура. Характер такої взаємодії визначає управлінську активність жителів, правила й адміністративні процедури прийняття управлінських рішень.

Таким чином, з'ясувавши повноваження органів місцевого самоврядування, можна сказати, що виконавчі органи місцевого самоврядування, хоча формально і не включені до системи органів виконавчої влади, в основному підпорядковані загальному правовому режиму виконавчої влади і державного управління. Саме тому виконавчі органи місцевого самоврядування в багатьох випадках є повноправними суб'єктами державного владарювання на засадах, визначених для органів виконавчої влади. Отже, створення системи виконавчих органів місцевого самоврядування є ознакою децентралізації державного управління, зумовленої потребами забезпечити більш ефективне управління на місцевому рівні через наближення влади до людини та створення передумов до управління державними справами.

Список літератури: 1. Бутко І. П. Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні // Мат-ли наук.-практ. конф. «Актуальні проблеми управління територіями». – К., 1993. – С. 43–53, 81. 2. Комунальное право Украины: Учебн. пособие / В. Д. Волков, А. Г. Бобкова, Н. А. Захарченко и др. – Донецк: ДонГУ, 1999. – 374 с. 3. Орзіх М. П. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування в Україні // Місьцеве та регіональне самоврядування. – К., 1994. – Вип. 4. – С. 44–52. 4. Погорилко В. Ф. Осуществления местными Советами народных депутатов функций советского общенародного государства: Дис... д-ра юрид. наук: 12.00.02. – К., 1988. – 447 с. 5. Нижник Н., Цветкова В. Взаємодія органів місцевого самоврядування і органів державної влади: досвід та проблеми // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 1999. – № 2(7). – С. 3–9. 6. Шемшученко Ю. С. Європейське право: теорія і практика // Мат-ли міжнар. наук.-практ. конф. «Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом» – К., 1998. – С. 26–28. 7. Чебогарев Г. Н. Развитие конституционных основ местного самоуправления. – Тюмень, 1995. 8. Шеремет К. Ф. Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации (круглый стол) // Государство и право. 1997. – № 5. – С. 33. 9. Куликов В. В. Реформа местного самоуправления в России: теория и реальность // Государство и право. 2000. № 11. – С. 17. 10. Шаповал В. М. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування // Право України. – 2002. – № 3. – С. 51. 11. Крусян А. Р. Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления: Учеб. пособ. – Одесса, 2001. – – 162 с. 12. Пылин В. В. Проблемы наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления // Государство и право. – 1999. – № 9. – С. 13–20.

Надійшла до редколегії 08.10.08

М. М. Романяк

Дозвільна діяльність у сфері використання ядерної енергії як один із способів забезпечення екологічної безпеки: проблеми правового регулювання

Загрозу повноцінному існуванню будь-якої держави становлять екологічні проблеми. Для України питання екологічної безпеки набувають пріоритетного значення, оскільки саме екологія визначає і буде визначати у найближчому майбутньому норми і стиль життя суспільства. Забезпечення екологічної безпеки є комплексною проблемою, одним зі складників якої енергетична безпека, зокрема – сфера використання ядерної енергії.