

Актуальні питання правового

регулювання розподілу повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади



Ю. В. Георгієвський

кандидат юридичних наук, начальник Головного територіального управління юстиції в Харківській області

Стаття присвячена розгляду актуальних питань правового регулювання розподілу повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади та обґрунтуванню пропозицій щодо їх вирішення. Виділено напрями, по яких, у першу чергу, мають бути розроблені пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства. Запропоновано визначення компетенції Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, встановлення критеріїв розмежування повноважень органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування.

Ключові слова: органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, компетенція, розподіл повноважень.

Побудова оптимальної моделі правового регулювання розподілу повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади має здійснюватись на конституційно-правових засадах визначення і закріплення їх місця у механізмі держави, що визна-

чає необхідність проведення актуальних теоретико-правових досліджень в цьому напрямі. Критичний аналіз існуючого стану меж і характеру правового впливу на діяльність зазначених суб'єктів, з одного боку, та врахування обґрунтованих теоретичних положень щодо засад розподілу компетен-

ції між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, з іншого, дозволяють сформулювати доктринальне підґрунтя для вирішення наукової проблеми побудови вказаної моделі.

Змістовний аналіз поняття «компетенція органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» здійснений у роботах вчених-представників дореволюційної науки державного права – І. Є. Андрієвського, В. Л. Безобразова, О. Д. Градовського, О. О. Ейхельмана, В. В. Івановського, М. М. Коркунова, М. І. Свешнікова, В. В. Сокольського, Б. М. Чичеріна. Дослідили генезис компетенції у роботах із загальної теорії права – С. С. Алексєєв, О. В. Зайчук, В. А. Козлов, І. Д. Левин, Н. М. Оніщенко, Г. Ф. Шершеневич та ін., адміністративного права радянської доби – В. А. Власов, Б. М. Габричидзе, Б. М. Лазарєв, М. І. Піскотін та ін. Сучасний науковий доробок присвячений проблемам формування функцій держави, функцій державних органів, компетенції державного органу: В. Б. Авер'янов, М. В. Баглай, Ю. Г. Барабаш, Ю. П. Битяк, Л. Р. Наливайко, Н. П. Орзіх, О. В. Скрипнюк, С. Г. Стеценко, Т. Я. Хабрієва, В. Є. Чиркін, В. М. Шаповал та ін.

Однак теоретичні та практичні проблеми перерозподілу повноважень органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з метою гарантування демократичних основ місцевого урядування за умови гармонізації взаємовідносин між центральним і регіональним рівнями публічного управління ще не були предметом окремого наукового аналізу.

Мета нашої статті полягає у встановленні сучасного стану правового регулювання розподілу повноважень органів місцевого самоврядування і органів

виконавчої влади та визначенні тих напрямів, по яких, у першу чергу, мають бути розроблені пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства.

Повноваження Кабінету Міністрів України як вищого органу у системі органів виконавчої влади спрямовані на забезпечення державного суверенітету, економічної самостійності України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, що випливає зі ст. 116 Конституції України [1]. Мета діяльності міністерств полягає у забезпеченні формування та реалізації державної політики в одній чи декількох сферах, а інших центральних органів виконавчої влади – у виконанні окремих функцій з реалізації державної політики (ч. 2 ст. 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [2]).

У мотивувальній частині Рішення Конституційного Суду України (далі – КС України) від 25.01.2012 р. № 3-рп/2012 зазначено, що Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади, наділяється не правами, а повноваженнями (ст. ст. 6, 19, 115, 116, 120 Конституції України). Зокрема, згідно з п. 10 ст. 116 Конституції України повноваження Кабінету Міністрів України можуть визначатися тільки Конституцією та законами України, а не Верховною Радою України [3].

Наведена правова позиція єдиного органу конституційної юрисдикції не беззаперечна. Так, академік В. Б. Авер'янов, посилаючись на ст. 113 Конституції України, зазначав, що Кабінет Міністрів України у своїй діяльності має керуватись як Конституцією України і законами України, так і актами Президента України. Наведений приклад про визначення функцій уряду також і актами Президента України [4, с. 129].

У Законі України від VII «Про Кабінет Міністрів України» до правових засад Міністрів України Конституції України, за укази Президента ви Верховної Ра ті відповідно до України.

Вказаному пит зважаючи на необ ня пропозицій ш законодавства, с мативне закріпл лізації влади у ч трансформації ф ділу повноважен органами викон ми місцевого сам повідна трансф Кабінету Мініст закріплена в Ко фільному законі ни, постановою Е указах Президен

Звернення до них напрямів д ністрів України Конституції Укр його до органі ції. До органів слід віднести ністрації, які владу в област еві та Севастог нення виконав та Севастопол ми законами У ції України).

У пункті 1.1 Рішення Конст від 25.12.2003 про особливочої влади та м у місті Києві мська держав

У Законі України від 27.02.2014 р. № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» [5] до правових засад діяльності Кабінету Міністрів України віднесено Конституцію України, закони України, а також укази Президента України та постанови Верховної Ради України, прийняті відповідно до Конституції та законів України.

Вказаному питанню приділено увагу, зважаючи на необхідність обґрунтування пропозицій щодо змін до чинного законодавства, спрямованих на нормативне закріплення засад децентралізації влади у частині, що стосується трансформації функцій та перерозподілу повноважень між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Так, відповідна трансформація повноважень Кабінету Міністрів України має бути закріплена в Конституції України, профільному законі, інших законах України, постановах Верховної Ради України, указах Президента України.

Звернення до переліку функціональних напрямів діяльності Кабінету Міністрів України, закріплених ст. 116 Конституції України, дозволяє віднести його до органів загальної компетенції. До органів загальної компетенції слід віднести місцеві державні адміністрації, які здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі. Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України (ст. 118 Конституції України).

У пункті 1.1 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 25.12.2003 р. № 21-рп/2003 у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві зазначено, що Київська міська державна адміністрація є еди-

ним в організаційному відношенні органом, який виконує функції виконавчого органу Київської міської ради та паралельно функції місцевого органу виконавчої влади. З питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, цей орган підзвітний і підконтрольний Київській міській раді, а з питань здійснення повноважень у сфері виконавчої влади – Кабінету Міністрів України [6].

Зважаючи на правову позицію Конституційного Суду України, можна виділити теоретичний підхід В. І. Борденюка, який вказував про найтісніший зв'язок у функціональному плані місцевого самоврядування із виконавчою владою, а відтак, і з державним управлінням [7, с. 52].

Враховуючи вищезазначене, можна вказати, що трансформація повноважень Кабінету Міністрів України, місцевих державних адміністрацій має відбуватись у межах їх статусу як органів виконавчої влади загальної компетенції. Перерозподіл повноважень має бути здійснений із збереженням мети діяльності Кабінету Міністрів України як гаранта реалізації державної політики і вищого органу в системі органів виконавчої влади. Зважаючи на таку мету діяльності, Кабінет Міністрів України доцільно назвати суб'єктом, що реалізує політичні функції, які стосуються гарантування державного суверенітету, сталого соціально-економічного розвитку держави, її економічної самостійності. Отже, повноваження Кабінету Міністрів України, спрямовані на реалізацію зазначеної мети, не можуть бути піддані перерозподілу і є його прерогативою.

Серед повноважень Кабінету Міністрів України окремі мають забезпечувальний характер, що прямо визначено відповідною правовою нормою, і спрямовані на забезпечення реалізації дер-

жавної політики у певних сферах. Вказане стосується практично усіх сфер відання, проте переважно – соціальної сфери, охорони здоров'я, освіти, науки тощо. Поряд із цим, серед повноважень Кабінету Міністрів України вказано і ті, які визначаються термінами «сприяє», «організовує», «бере участь», «проводить», «створює умови» та ін. Так, наприклад, до повноважень Кабінету Міністрів України належать: сприяння розвитку підприємництва, організація та забезпечення здійснення митної справи, проведення державної політики у сфері інформатизації тощо.

Виходячи зі змісту сформульованих повноважень, їх можна назвати швидше завданнями або функціями, оскільки вони не мають конкретного характеру. Лише обмежена кількість повноважень Кабінету Міністрів України чітко сформульована. Зокрема – це такі повноваження, як: визначення доцільності розроблення державних цільових програм; визначення обсягів продукції для державних потреб; обслуговування державного боргу України, прийняття рішень про випуск облігацій державних внутрішніх і зовнішніх позик та інші.

Враховуючи вказане, необхідно запропонувати конкретизувати норми ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», якими закріплені повноваження, уникаючи застосування загальних термінів, однак чітко викладаючи зміст відповідного повноваження.

Слід окремо виділити Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5.02.2015 р. № 156-VIII [8]. Позитивним аспектом цього Закону можна назвати встановлений перелік документів, що визначають державну регіональну політику: 1) Державна стратегія регіонального розвитку України; 2) План заходів з реалізації

Державної стратегії регіонального розвитку України; 3) регіональні стратегії розвитку; 4) плани заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку; 5) інвестиційні програми (проекти), спрямовані на розвиток регіонів (ч. 2 ст. 7 Закону України «Про засади державної регіональної політики»). Однак норми, якими визначено компетенцію суб'єктів державної регіональної політики, необхідно привести у відповідність:

- п. 9 ст. 116 Конституції України, згідно з яким Кабінет Міністрів України безпосередньо спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади;
- ст. ст. 7, 140 Конституції України, якими гарантується в Україні місцеве самоврядування як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України;
- ч. 2 ст. 19 Конституції України, згідно з якою 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 та законами України, оскільки саме спосіб здійснення відповідних повноважень не визначено.

Якщо звернутись до чинного законодавства, яке регулює відносини у сфері функціонування Кабінету Міністрів України, міністерств, то можна вказати про відсутність, у більшості випадків, чіткості визначення компетенції та її ситуативний характер. Це позначається на існуючих проблемах правового регулювання взаємовідносин Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади із місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування з питань, що стосуються розвитку регіонів (територій)

і похідних від них проблем визначення функцій, зокрема, місцевих державних адміністрацій.

Серед спроб урегулювати питання розподілу компетенції між центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями слід відзначити Указ Президента України від 24.05.2013 р. № 307/2013 «Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території». Метою його прийняття було зазначено «посилення відповідальності місцевих державних адміністрацій за здійснення виконавчої влади на відповідній території». Це фактично означало посилення ролі місцевих державних адміністрацій в управлінні певною адміністративно-територіальною одиницею. Хоча зазначений Указ втратив чинність, відповідно до Указу Президента України від 6.03.2014 р. № 258/2014 «Про визнання таким, що втратив чинність, Указу Президента України від 24 травня 2013 року № 307» [9], однак Постанова Кабінету Міністрів України від 21.08.2013 № 667 «Про затвердження Порядку координації головами місцевих державних адміністрацій діяльності територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та забезпечення сприяння у виконанні покладених на зазначені органи завдань» є чинною. Вказане означає збереження керівної і координуючої ролі місцевих державних адміністрацій в управлінні адміністративно-територіальною одиницею. Однак наділення місцевих державних адміністрацій функцією координації щодо діяльності територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади без оптимізації повноважень останніх надає декларативного характеру відпо-

відній компетенції місцевих державних адміністрацій. Виникають також питання реалізації місцевими державними адміністраціями функції координації стосовно діяльності територіальних органів Міністерства внутрішніх справ України, Державної фіскальної служби України та інших за умови, коли урегулювання відповідної компетенції у законодавстві, що визначає їх правовий статус, не передбачено.

Особливу актуальність зазначена проблема набуває за умови створення цивільно-військових адміністрацій в Донецькій та Луганській областях, відповідно Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» від 3.02.2015 р. № 141-VIII [10].

Прийняття цього Закону, хоча і обумовлене реаліями суспільного життя, однак його дія пов'язана із проблемами, що виникають і потребують негайного вирішення та врегулювання. Так, статус військово-цивільних адміністрацій, виходячи з приписів профільного Закону, передбачає набуття ними повноважень місцевого самоврядування за наявності легітимних органів місцевого самоврядування, які, хоча і не реалізують свої повноваження (у зв'язку з чим і створюються військово-цивільні адміністрації), але формально існують. Для усунення колізійності та конфліктності в управлінській діяльності щодо регіону, в якому створено військово-цивільні адміністрації, доцільно було би вирішити питання про дострокове припинення повноважень органів місцевого самоврядування. При цьому передбачити процедури такого припинення, відмінні від існуючих, які встановлені ст. ст. 78-80 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», оскільки передбачені законодавством процедури застосовуються в умовах відсутності загрози тери-

торіальній цілісності та суверенітету України.

Критично ставлячись до новел, уведених Законом України «Про військово-цивільні адміністрації», тим не менше, слід вказати про нагальну потребу гарантування відновлення з боку держави життєдіяльності у регіонах, де відбувається антитерористична операція. У зв'язку з цим, вкрай необхідними є дослідження, спрямовані на обґрунтування теоретико-правових моделей адаптації норм Основного Закону України до сучасних викликів національної безпеки.

Характеризуючи актуальні питання правового регулювання розподілу повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, слід виділити питання делегування та передачі повноважень, механізм здійснення яких є складним і передбачає реалізацію процедур правового, організаційного, матеріально-технічного характеру. Зокрема, виникає необхідність врегулювання підстав передачі повноважень із врахуванням правової природи місцевих державних адміністрацій, функціональної спрямованості їх діяльності. Доцільно також передбачити наслідки для управління регіональним розвитком реалізації процедур передачі повноважень та ресурсне забезпечення таких процедур: кадрове, матеріально-технічне, інформаційне тощо.

Проведений аналіз актуальних питань розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади довів необхідність принципового вдосконалення чинного законодавства по декількох напрямках. Насамперед, у напрямку надання, передачі та делегування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Законодавство також

потребує змін стосовно передачі повноважень між Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади та місцевими державними адміністраціями. Необхідність гарантування національної безпеки, територіальної цілісності і суверенітету України визначає проведення актуальних наукових досліджень, присвячених проблемам формування законодавства, дія норм якого спрямована на негайне вирішення питань, що не цілком урегульовані нормами Конституції України. Таке законодавство має стати запобіжником порушень законності та гарантом правопорядку під час виникнення ситуацій надзвичайного характеру. Наявність такої проблеми актуалізує прийнятий Закон України «Про військово-цивільні адміністрації».

З метою гарантування оптимального обсягу повноважень для вирішення нагальних потреб територіальної громади доцільно визначити компетенцію Кабінету Міністрів України як суб'єкта, що здійснює стратегічне управління на державному рівні, оскільки реалізація виконавчої влади як одного з основних видів діяльності держави передбачає оптимальне поєднання політичних і державно-владних функцій в його діяльності, врахування тенденцій та особливостей територіального й галузевого управління з метою організації виконання Конституції України, законодавчих актів, постанов Верховної Ради України, актів Президента України. Центральні органи виконавчої влади реалізують стратегію, визначену Кабінетом Міністрів України у межах держави. Стосовно трансформації повноважень місцевих державних адміністрацій слід зазначити про необхідність врахування критеріїв розмежування повноважень з органами місцевого самоврядування.

Список вико

1. Конституція України. – 1996. – М.
2. Про центральні органи виконавчої влади // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 1. – Ст. 1.
3. У справі за конституційним поданням 124, ч. 1 ст. 124, ч. 1 ст. 9 Конституції України про порушення конституційного положення, передбаченого статтею 25.01.2012 р. // Ст. 422.
4. Авер'янов В. Е. Ін-т держави.
5. Про Кабінет Міністрів України // Верховної Ради України.
6. У справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України, 118, ч. 3 ст. 118 Конституції України про порушення конституційного положення, передбаченого статтею 25.12.2003 р. (частина 1).
7. Борденюк В. влади // Виконавча влада.
8. Про засади діяльності органів виконавчої влади // VIII // Голос України.
9. Про визнання неконституційним Закону України 2013 року № 10 // Вісник Президента України.
10. Про військово-цивільні адміністрації // Урядовий кур'єр.

Список використаної літератури

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30 (23.07.96). – Ст. 141.
2. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38 (23.09.2011). – Ст. 385.
3. У справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень ст. 1, чч. 1, 2, 3 ст. 95, ч. 2 ст. 96, пп. 2, 3, 6 ст. 116, ч. 2, ст. 124, ч. 1 ст. 129 Конституції України, п. 5 ч. 1 ст. 4 Бюджетного кодексу України, п. 2 ч. 1 ст. 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України : Рішення Конституційного Суду України від 25.01.2012 р. № 3-рп/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 11 (17.02.2012). – Ст. 422.
4. *Авер'янов В. Б.* Вибрані наукові праці / [ред. Ю. С. Шемшученко, О. Ф. Андрійко]. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – 448 с.
5. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII // Відомості Верховної Ради України – 2014. – № 13 (28.03.2014). – Ст. 222.
6. У справі за конституційним поданням Президента України та конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень чч. 1, 2, 3, 4 ст. 118, ч. 3 ст. 133, ч. 1, 2, 3 ст. 140, ч. 2 ст. 141 Конституції України, ст. 23, п. 3 ч. 1 ст. 30 Закону України «Про державну службу», ст. ст. 12, 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 10, 13, 16, п. 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», ст. 8, 10 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», ст. 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві) : Рішення Конституційного Суду України від 25.12.2003 р. № 21-рп/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 52 (09.01.2004) (частина 1). – Ст. 2829.
7. *Борденюк В. І.* Глава 4. Місцеве самоврядування в контексті децентралізації державної влади // Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
8. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. №156-VIII // Голос України. – 2015. – № 3. – 04.03.2015. – № 39.
9. Про визнання таким, що втратив чинність, Указу Президента України від 24 травня 2013 року № 307 : Указ Президента України від 06.03.2014 р. № 258/2014 // Офіційний вісник Президента України. – 2014. – № 10 (17.03.2014). – Ст. 336.
10. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 40.

Стаття надійшла до редакції: 20.08.2015.