

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС



УДК 342.518:342.553

Юрій Георгієвський,

кандидат юридичних наук,

заступник голови Харківської обласної

державної адміністрації

Поняття та класифікація принципів розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування

Розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування виступає одним із ключових завдань, які необхідно вирішити у межах здійснення децентралізації публічної влади з метою формування належного, орієнтованого на обслуговування інтересів територіальних громад, окремої людини публічного управління. Існуюча конституційно закріплена вертикаль державної влади фактично відтворювала моноцентризм публічного управління із домінантою правлячої еліти, а проголошене Основним Законом народоловладдя більшою мірою залишалось декларативним гаслом наступних косметичних перетворень в механізмі держави. Народопрямство як ключова ідея і стратегічна мета конституційних перетворень має бути реалізоване у конкретних положеннях Основ-

ного Закону та у подальшому деталізоване у чинному законодавстві.

Здійснення вказаного без оптимального розподілу компетенції між органами публічної влади неможливе, а відтак – необхідне обґрунтування принципів розмежування компетенції як засадничих основ побудови якісної моделі взаємовідносин між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Вітчизняна наукова думка збагачена ґрунтовними дослідженнями проблеми взаємовідносин між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування (О. В. Анцілогов, А. Р. Крусян, Т. С. Смирнова, Ю. З. Торохтій та інші), децентралізації в управлінні державою (В. Б. Авер'янов, Н. Р. Нижник, О. Д. Крупчан, А. М. Онупрієнко, В. Ф. Погорілко та інші). Про

блема формування принципів розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування ще не знайшла свого достатнього опрацювання. Зазначена проблема набуває особливої актуальності за сучасних умов активного пошуку шляхів і способів побудови належного урядування на демократичних засадах, що передбачає ефективний та усталений взаємозв'язок між державою та муніципальними утвореннями.

Як вірно вказують ряд вчених, місцеве самоврядування є фундаментальною основою розвитку української державності [1, с. 99].

Мета статті полягає у обґрунтуванні поняття та визначенні видів принципів розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Принципи як доктринальна основа, базова ідея пізнання та існування певного правового явища складають його стрижень, забезпечуючи внутрішню цілісність, стрункність динаміки його розвитку. Правова сутність принципів проявляється у відтворенні соціально-правових процесів, що відбуваються у державі, а також юридичного значення відповідного явища.

Більшість дослідників окремих проблем сутності правових явищ і процесів визначають принципи з позицій філософського правового сприйняття із врахуванням особливостей відповідного явища чи процесу. Філософсько-правовий аспект визначення сутності принципів позначається на відтворенні у відповідному понятті об'єктивного та вихідного характеру принципів.

Вказане характерне для визначення таких понять як: принципи права [2, с. 278]; принципи адміністративного права ([3, с. 33]); принципи адміністративного процесу ([3, с. 207]). Юридичний зміст принципів відтворено у науковому підході, за яким принципи, поряд із визначенням їх як засадничих ідей (положень), визначаються як правові ви-

моги, які відображають закономірності розвитку правового явища та визначають напрями і механізми правового регулювання суспільних відносин (за В. Б. Авер'яновим – таким явищем є адміністративне право) ([4, с. 95-96; 5, с. 34]). Сутність принципів як правових вимог розкривається через встановлення обов'язку їх дотримання органами, що здійснюють право творення, а також органами і посадовими особами, що здійснюють правозастосування [6, с. 51].

Наведені визначення принципів у їх філософсько-правовому значенні та із врахуванням юридичного змісту дозволяє виділити такі ключові ознаки, які можуть бути відтворені у відповідному понятті: а) є засадничою ідеєю; б) є об'єктивними; в) відображають закономірності розвитку певного правового явища; г) встановлюють напрями правового регулювання відповідних суспільних відносин; д) є правовими вимогами, які мають бути дотримані у правотворчості і правозастосуванні; е) відтворені у теоретико-правових положеннях.

Сформульовані ключові ознаки принципів як філософсько-правових явищ складають основу визначення поняття принципів розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Конституційно-правовий характер функціонування взаємовідносин між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування визначає необхідність його відтворення у визначенні поняття розмежування компетенції між цими органами.

Формулюючи принципи розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, доцільно звернутись до напрацювань Ю. З. Торхтія, присвячених правовим засадам взаємодії місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування. Вчений пропонував поділ принципів взаємодії на три групи: першу групу становлять засади конституційного ладу України; друга



група стосується організації та діяльності майже всіх органів публічної влади, але не має ознак, притаманних основам конституційного ладу України; третю групу складають спеціальні принципи, які стосуються виключно взаємовідносин між місцевими державними адміністраціями та місцевим самоврядуванням і не можуть без суттєвого коригування застосовуватись до інших органів публічної влади [7, с. 172-178].

Підхід Ю. З. Горохтія може бути врахований при вирішенні питання щодо обґрунтування принципів розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, зважаючи на те, що дослідник формулював принципи взаємодії із врахуванням наукового підходу «сходження від абстрактного до конкретного». Застосування такого наукового підходу дозволило відтворити при групуванні принципів конституційно-правові засади та специфіку функціонування місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування. Разом з тим, проблема розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування ширша за проблему взаємодії місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування, адже має враховувати систему органів державної виконавчої влади, до якої належать не тільки місцеві державні адміністрації. При цьому проблема формулювання принципів розмежування набуває подвійного характеру. З одного боку, необхідно визначити такі принципи у контексті засад державного будівництва з метою врахування політико-правової складової побудови взаємовідносин між зазначеними органами, а також відносно розмежування компетенції територіальних органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Необхідність саме такого поділу принципів розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування визначена

специфікою предметів відання зазначених органів. Слід враховувати і ту обставину, що органи державної виконавчої влади являють собою систему, яка характеризується взаємозв'язками – внутрішніми і зовнішніми.

Система органів виконавчої влади характеризується їх певною відокремленістю від інших державних органів. Для неї характерні наступні ознаки: цільове призначення, ієрархічність внутрішньої організації, субординаційність зв'язків між структурними рівнями системи. Організаційно-правовий механізм, яким забезпечується здійснення повноважень виконавчої влади, складається з суб'єктів органів виконавчої влади, діяльності та нормативно-правової регламентації статусу суб'єктів та їх функціонування [8, с. 20].

Системний підхід може бути застосований і для характеристики органів місцевого самоврядування.

Узагальнено термін «система» означає: цілісне утворення, яке складається із частин, які взаємодіють між собою і мають властивості, які не зводяться до властивостей цих частин; сукупність цілісних упорядкованих взаємозв'язаних елементів і підсистем, які взаємодіють між собою та беруть участь у процесі функціонування щодо забезпечення свого призначення та досягнення певної мети; єдине нерозривне ціле, яке є цілісною системою для нижчих ієрархічних рівнів, мають фіксовані зв'язки системи із зовнішнім середовищем; взаємозв'язана сукупність елементів, яка виділена із зовнішнього середовища та об'єднана єдністю мети або загальними правилами поведінки; множина елементів, зв'язків між ними, які складають єдність, взаємодія між ними і зовнішнім середовищем, що утворює притаманну даній системі цілісність, якісну визначеність та цілеспрямованість; цілеспрямований комплекс взаємозв'язаних елементів будь-якої природи та відносин між ними [9, с. 23-24].

Із наведених визначень сутності терміну «система» можна виділити такі її головні ознаки як: складається з елементів та підсистем; ці елементи і підсистеми взаємозв'язані, а їх функціонування – цілеспрямоване; кожен елемент, підсистема мають власні властивості, але будучи об'єднані у систему набувають властивостей цілісної системи; є нерозривним цілим; взаємодія здійснюється між елементами та підсистемами як усередині системи так і поза її межами.

Зрозуміло, що характеристика органів місцевого самоврядування з позицій системного підходу потребує окремого теоретико-правового аналізу, проте, необхідно вказати про притаманність системі цих органів переліченим ознакам, наявність яких впливає з Конституції України [10], Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [11]. Так, відповідно ст.5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього Закону можуть утворюватися районні в місті ради.

Проте характеристика системи органів місцевого самоврядування може не обмежуватись тільки визначенням системи у профільному Законі. Як пропозиція щодо визначення елементів та підсистем системи органів місцевого самоврядування можна запропонувати критерій територіальної сфери відання з метою подальшого аналізу специфіки взаємовідносин між ними та органами державної виконавчої влади.

Застосування наукового методу правового моделювання дозволяє розглянути органи державної вико-

навчої влади та органи місцевого самоврядування як окремі системи, що складаються із сукупності елементів і підсистем. Серед ознак системи виділено ознаку взаємовідносин як усередині системи, так і з зовнішнім оточенням. У такому контексті доречно виділяти взаємозв'язок між системами зазначених органів на різних рівнях та вказувати про відповідні принципи розмежування компетенції.

Так, суб'єктний склад системи органів виконавчої влади складається з Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади [8, с. 21].

Звернення до правових позицій Конституційного Суду України дозволяє виділити Рішення у справі про об'єднання територіальних громад від 18.06.2002 №12-рп/2002, де у п. 3 мотивувальної частини вказано про визначення положенням частини першої статті 140 Конституції України місцевого самоврядування як право територіальної громади - первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень - вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України та визначення територіальної громади як жителів села, селища, міста чи добровільного об'єднання жителів кількох сіл у сільську громаду, а не встановили порядку об'єднання або роз'єднання самих територіальних громад [12].

У статті 72 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено правові засади підзвітності і підконтрольності місцевих державних адміністрацій районним, обласним радам. Серед гарантій місцевого самоврядування передбачено обов'язок повідомлення місцевою державною адміністрацією відповідних органів та посадових осіб місцевого самоврядування у разі розгляду питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування (ч. 3 ст. 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») та право органів та



посадових осіб місцевого самоврядування звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування (ч. 4 ст. 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Наведені приписи чинного законодавства є підставою визначення основними суб'єктами взаємодії із органами місцевого самоврядування місцеві державні адміністрації. Відповідно – саме між ними виникають основні проблеми, пов'язані із розмежуванням компетенції на територіальному (регіональному) рівні у широкому значенні цього терміну.

Обґрунтовуючи принципи розмежування компетенції політико-правового значення, слід звернутись, насамперед, до загально правових принципів таких як: а) демократизм; б) законність; в) гуманізм; г) рівність усіх перед законом; д) взаємна відповідальність держави та особи; е) втілення соціальної справедливості; є) принцип пов'язаності держави правом; ж) принцип рівності права; з) принципи взаємної відповідальності держави і громадянина; к) принципи забезпечення прав і свобод громадян (непорушність прав і свобод громадян) [2, с. 278-279].

Поряд із цим варто вказати про принцип верховенства права як засадничий принцип побудови та функціонування системи органів державної влади, органів місцевого самоврядування.

Принцип верховенства права розкривається як сукупність правил поведінки, комплекс правил, легітимованих суспільством, базуються на історично досягнутому рівні соціальної етики [2, с. 277].

Не усі з перелічених загально правових принципів права можуть бути покладені в основу виділення політико-правових принципів розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, оскільки деякі з них можна розглядати як такі, що є основою взаємодії між зазначеними органами. Не викликає сумніву віднесення до політико-правових принципів розмежування наступних: верховенство права; законність; рівність усіх перед законом; принцип пов'язаності держави правом; принцип рівності права; принципи забезпечення прав і свобод громадян (непорушність прав і свобод громадян). Перелічені принципи можна визначити як базові, на засадах яких має ґрунтуватись розмежування компетенції.

Таким чином, *принципами розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування* доцільно визначити відтворені у правових вимогах напрями і механізми розмежування на конституційно-правових засадах, що об'єктивно відображають закономірності функціонування органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з метою забезпечення високого рівня життєдіяльності населення, розвитку державності. Наявність складної структури системи органів виконавчої влади визначає необхідність поділу принципів розмежування компетенції між цими органами та органами місцевого самоврядування на дві групи: а) політико-правові (базові), які відображають засадничі ідеї розмежування і мають політико-правовий характер; б) спеціальні як основа розмежування компетенції місцевих органів державної виконавчої влади (насамперед, місцевих державних адміністрацій) та органів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. *Актуальні проблеми розвитку місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні в умовах конституційно-правової модернізації* / Батанов О. В., Воротіна Н. В., Гаєва Н. П., Ісаєва Н. К., Пухтинський М. О. // *Правова держава*. Випуск 25/ до 65-річчя Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. 1949 – 2014. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2014. – 320с. – С. 98-121.
2. *Сучасна правова енциклопедія* / [О. В. Зайчук [та ін.]; ред. О. В. Зайчук. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 384 с.
3. *Адміністративне право: підручник* / За заг.ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. – Х.: Право, 2010. – 624 с.
4. *Адміністративне право України*. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина/ Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін.. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 592 с.
5. *Курс адміністративного права України: підручник* / [В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко та ін.], за ред. В. В. Коваленка. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 808с.
6. *Правоохранительные органы: учеб.* / К. Ф. Гуценко, М. А. Ковалев; ред. К. Ф. Гуценко. – М.: "Бек", 1995. – 307 с.
7. *Торохтій Ю. З.* Правові засади взаємодії місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування в Україні : дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Юрій Зіновійович Торохтій. - Х., 2005. – 181 с.
8. *Система органів виконавчої влади України: правові проблеми вдосконалення організації та діяльності: монографія/* За заг.ред. д.ю.н., проф., О. Ф. Андрійко. – Х.: Планета-Принт, 2013. – 384 с.
9. *Попов Р. А.* Региональное управление и территориальное планирование: Учебник / Р. А. Попов. – М.: ИНФРА-М, 2014. – 288 с.
10. *Конституція України* від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 30. – Ст. 141
11. *Про місцеве самоврядування: Закон України* від 21.05.1997 №280/97-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. – 1997. – № 24. – ст. 170
12. *У справі* за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 140 Конституції України (справа про об'єднання територіальних громад): Рішення Конституційного Суду України від 18.06.2002 №12-рп/2002 // *Офіційний вісник України*. – 2002. – № 26 (12.07.2002). – ст. 1233

Георгієвський Ю. В. Поняття та класифікація принципів розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування

Стаття присвячена обґрунтуванню поняття та здійсненню класифікації принципів розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Застосування системного підходу до характеристики зазначених органів дозволило виділити дві групи принципів: політико-правові (базові) та спеціальні.

Ключові слова: принципи, компетенція, органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування



Георгиевский Ю. В. Понятие и классификация принципов разграничения компетенции органов государственной исполнительной власти и органов местного самоуправления

Статья посвящена обоснованию понятия и классификации принципов разграничения компетенции органов государственной исполнительной власти и органов местного самоуправления. Применение системного подхода к характеристике этих органов позволило выделить две группы принципов: политико-правовые (базовые) и специальные.

Ключевые слова: принципы, компетенция, органы государственной исполнительной власти, органы местного самоуправления

Georgievskiy Yu. The concept and classification of public authorities and local self-government bodies competency delimitation principles

The article is devoted to justification of the concept and implementation of the classification of the public authorities and local self-government bodies competencies delimitation principles. Application of a system approach to the characterization of these bodies has allowed to allocate two groups of principles: political-legal (basic) and special.

Key words: principles, competence, state power bodies, local self-government bodies.