

УДК 342.9

Андрій Омельченко,

кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри цивільного та трудового права
Київського національного економічного університету
імені Вадима Гетьмана

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В УКРАЇНІ НА РІВНІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті розкриваються поняття «місцеве самоврядування», «орган місцевого самоврядування», правовий статус та система органів місцевого самоврядування, їх відносини між собою та з органами державного управління, особливості функцій, форм та методів управління зовнішньоекономічною діяльністю на рівні місцевого самоврядування.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, орган місцевого самоврядування, управління зовнішньоекономічною діяльністю, функції, форми та методи управління зовнішньоекономічною діяльністю на рівні місцевого самоврядування.*

В умовах розвитку міжнародних економічних зв'язків України дедалі більшої актуальності набувають питання організаційно-правового забезпечення зовнішньоекономічного співробітництва на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць, зокрема у сфері прикордонного співробітництва, створення зон прикордонної торгівлі тощо. Це свідчить про зростання значення наукових досліджень проблем організаційно-правового забезпечення управління зовнішньоекономічною діяльністю в Україні на рівні місцевого самоврядування.

Окремим питанням муніципального управління економікою в юридичній науці приділяється відповідна увага (про що йдеться в даній статті). При цьому організаційно-правові засади управління зовнішньоекономічною діяльністю в Україні на рівні місцевого самоврядування залишаються малодослідженими.

Завданням даної статті є дослідження організаційно-правових засад управління зовнішньоекономічною діяльністю в Україні на рівні місцевого самоврядування.

Ключові поняття. Система і правовий статус органів місцевого самоврядування*

Характеристику організаційно-правових засад управління зовнішньоекономічною діяльністю в Україні на рівні місцевого самоврядування слід розпочати із теоретичного аналізу понять «місцеве самоврядування», «орган місцевого самоврядування», правового статусу та системи органів місцевого самоврядування, їх відносин між собою та з органами державного управління, особливостей функцій, форм та методів управління органів місцевого самоврядування.

У загальнотеоретичному відношенні зазначеним питанням вже приділялася відповідна увага в юридичній літературі [1—3]. Слід зазначити, що поняття «місцеве самоврядування» та «державне управління» є складовими більш загального явища — соціального управління. Виправданим є висновок про те, що в сучасних умовах найбільш наближеною до реалій державно-правового життя є концепція місцевого самоврядування як та-

* Внутрішню рубрикацію тексту (підзаголовки) здійснено редакцією.

кого управління, у процесі якого реалізується державна влада, джерелом якої є весь народ, а не його частина у вигляді територіальної громади.

Як відомо, термін «місцеве самоврядування» в нормативних актах і науковій літературі розглядається в різних аспектах: 1) як право: «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (ст. 140 Конституції України); «Місцеве самоврядування в Україні — це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [4]); 2) як система суб'єктів: «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» (частини 3—6 ст. 140 Конституції України, ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»); 3) як принцип: «Принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві і у міру можливості в конституції» (ст. 2 Європейської Хартії місцевого самоврядування [5]); 4) як форма автономного здійснення публічної влади, яку держава встановлює і контролює згідно із Конституцією і законами України; 5) як система, яка складається із сукупності демократичних організаційних форм (виборів) та інститутів прямої безпосередньої демократії (референдумів), інших форм волевиявлення населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці і виборних та інших органів, що ре-

алізують його цілі, завдання та функції; 6) як конституційно-правова форма реалізації народовладдя; 7) як одна із основ конституційного устрою, інститут громадянського суспільства [6].

Характеризуючи правовий статус органів місцевого самоврядування, слід зазначити, що ради відповідних рівнів є виборними органами, голови рад відповідних рівнів є виборними посадовими особами місцевого самоврядування, а виконавчі комітети, управління, відділи та інші виконавчі органи відповідних рад є призначуваними; відповідні ради та їх виконавчі комітети є органами загальної компетенції і мають колегіальний характер (голови відповідних рад мають загальну компетенцію та єдиноначальний характер), а управління, відділи та інші виконавчі органи відповідних рад є органами спеціальної компетенції і мають єдиноначальний характер; органи місцевого самоврядування є постійно діючими; їх юрисдикція поширюється на територію відповідної адміністративно-територіальної одиниці; вони виконують правотворчі та правозастосовчі функції. Діяльність органів місцевого самоврядування фінансується за рахунок державного бюджету України та місцевих бюджетів відповідних рівнів (статті 142—143 Конституції України).

Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території (ст. 144 Конституції України). Аналіз ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» показує, що: рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень; виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради в межах своїх повноважень приймає рішення; сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються у порядку, встановленому Законом України «Про засади державної регуля-

торної політики у сфері господарської діяльності».

При дослідженні системи та правового статусу органів місцевого самоврядування окрему увагу слід приділити характеристичній управлінській відносині між ними. Оскільки місцеве самоврядування є проявом децентралізації виконавчої влади, між його органами та органами виконавчої влади існують системні взаємовідносини, завдяки яким їх діяльність спрямовується на реалізацію цілей, завдань і функцій держави на місцях. На законодавчому рівні лише формально закріплена певна субординація між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, яка не пов'язується із прямим організаційним підпорядкуванням останніх відповідним органам державної влади.

У відносинах між органами місцевого самоврядування однакового рівня та у відносинах між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями відповідного рівня мають місце процеси координації. У «вертикальних» відносинах між органами місцевого самоврядування та у відносинах між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями спостерігається також реордінація.

Науково-теоретичний аналіз дозволяє зробити висновок про те, що функціям управління, які здійснюються у процесі місцевого самоврядування, в основному притаманні такі самі риси, що властиві функціям державного управління. Разом із тим, між цими функціями існують певні відмінності. Зокрема однією з особливих ознак функцій управління, що здійснюються у процесі місцевого самоврядування, є те, що вони реалізуються органами місцевого самоврядування на засадах правової, організаційної та матеріально-фінансової автономії, що впливає із відповідних положень Конституції України. Різницю між функціями державного управління і функціями управління, що здійснюються у процесі місцевого самоврядування, можна проводити також за територіальними масштабами управлінської діяльності [7; 8].

Між органами державного управління зовнішньоекономічною діяльністю та

відповідними органами місцевого самоврядування виникають функціональні управлінські відносини, які не пов'язуються з прямим організаційним підпорядкуванням. Прикладом цього є положення законодавства України, які визначають засади здійснення державного управління у сфері зовнішньоекономічної діяльності.

Так, у ч. 2 ст. 7 та ст. 9 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» визначається система суб'єктів (у тому числі державного) регулювання зовнішньоекономічної діяльності. При цьому в ст. 10 зазначеного Закону визначаються також органи місцевого управління зовнішньоекономічною діяльністю. До них, зокрема, належать: 1) місцеві ради народних депутатів України та їх виконавчі і розпорядчі органи; 2) територіальні підрозділи (відділення) органів державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності України (як правило, вони є відповідними структурними підрозділами місцевих державних адміністрацій).

Питання компетенції

Компетенція органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів у сфері управління зовнішньоекономічною діяльністю визначається Законом України «Про зовнішньоекономічну діяльність» та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Органи державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності України можуть створювати свої територіальні підрозділи (відділення), якщо це впливає з їх компетенції, яка визначається законами України та положеннями про ці органи. Зазначені органи територіального регулювання зовнішньоекономічної діяльності створюються за погодженням з відповідними місцевими радами народних депутатів України та в межах загального ліміту бюджетних коштів, що виділяються на утримання відповідних органів державного регулювання України. Дії зазначених підрозділів (відділень) не повинні суперечити нормативним актам місцевих рад народних депутатів України, за винятком випадків, коли такі дії передбачені або впливають із законів України.

Слід зазначити, що у переліку повноважень, що складають виключну компетенцію сільських, селищних, міських рад, повноваження у сфері зовнішньоекономічної діяльності в тексті закону відсутні (ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад відображені у нормах глави 2 розділу II Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Так, згідно зі ст. 35 зазначеного Закону до власних (самоврядних) повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі зовнішньоекономічної діяльності належать: 1) укладення і забезпечення виконання у встановленому законодавством порядку договорів з іноземними партнерами на придбання та реалізацію продукції, виконання робіт і надання послуг; 2) сприяння зовнішньоекономічним зв'язкам підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, незалежно від форм власності; 3) сприяння у створенні на основі законодавства спільних з іноземними партнерами підприємств виробничої і соціальної інфраструктури та інших об'єктів; залучення іноземних інвестицій для створення робочих місць.

До делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі зовнішньоекономічної діяльності належать: 1) організація та контроль прикордонної і прибережної торгівлі; 2) створення умов для належного функціонування митних органів, сприяння їх діяльності; 3) забезпечення на відповідній території в межах наданих повноважень реалізації міжнародних зобов'язань України.

Однак слід зробити висновок про те, що, крім зазначених випадків, прямо передбачених у ст. 35, при реалізації виконавчими органами відповідних рад повноважень у всіх інших сферах їх компетенції можуть мати місце елементи зовнішньоекономічної діяльності, оскільки у зазначених правовідносинах потенційно можуть брати участь іноземні суб'єкти.

Аналіз повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад свідчить про їх поділ на дві групи: власні (самоврядні) і делеговані. Слід зазна-

чити, що сам факт визначення на законодавчому рівні питань місцевого значення, віднесених до власних повноважень органів місцевого самоврядування, засвідчує те, що держава вбачає в них не лише місцеві, а й загальнодержавні інтереси. З іншого боку, у переважній більшості делегованих повноважень (повноважень органів виконавчої влади), якими законом наділені виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, об'єктивно відображаються колективні інтереси територіальних громад, що свідчить про формальний характер поділу повноважень цих органів на власні і делеговані. Про це свідчить аналіз статей глави 2 розділу II Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також те, що в законодавстві не визначені критерії, які покладені в основу розмежування повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування на власні (самоврядні) та делеговані.

Повноваження районних та обласних рад відображені у главі 4 розділу II Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Хоча у статтях 43, 44 зазначеного Закону серед повноважень районних та обласних рад повноваження у сфері зовнішньоекономічної діяльності прямо в тексті не визначені, слід зробити висновок про те, що зазначені повноваження все ж таки виконуються районними та обласними радами на підставі та відповідно до вимог законодавства, оскільки при реалізації їх компетенції майже у всіх сферах діяльності потенційно може бути присутнім іноземний елемент. Прикладом, що підтверджує зазначений висновок, можна назвати реалізацію такої функції управління органів місцевого самоврядування, як створення сприятливого інвестиційного клімату на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Окремо слід зупинитися на теоретичному аналізі положень ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якою районні та обласні ради делегують ряд важливих повноважень відповідним місцевим державним адміністраціям. Слід зазначити, що таке делегування є фактично обов'язком районних і обласних рад, що не відповідає природі відносин делегування і по-

суті є прямим, у формі закону, закріпленням відповідних повноважень районних та обласних рад за місцевими державними адміністраціями відповідних рівнів.

Форми та методи управління

Ключовими категоріями, які безпосередньо стосуються з'ясування питань співвідношення державного управління зовнішньоекономічною діяльністю та управління у зазначеній сфері, що здійснюється органами місцевого самоврядування, є поняття форм та методів управління. Теоретичні питання зазначеного співвідношення вже досліджувалися в літературі, і, на нашу думку, слід погодитися із наступними висновками щодо них.

Так, щодо форм управління [9—12] слід зазначити, що у процесі управління, здійснюваного органами місцевого самоврядування, використовується вся система форм управління, що властиві органам державної влади. При цьому форми управління органів місцевого самоврядування визначаються здебільшого на законодавчому рівні і не є результатом волевиявлення територіальних громад. Природа форм управління органів місцевого самоврядування багато в чому визначається природою державної влади. А тому їм в основному притаманні одні і ті самі ознаки, що характерні формам управлінської діяльності органів виконавчої влади. До таких ознак можна віднести підзаконний, виконавчо-розпорядчий, юридично-владний характер форм управління органів місцевого самоврядування, а також те, що вони забезпечені заходами державного примусу.

Щодо питань, пов'язаних із з'ясуван-

ням сутності співвідношення методів державного управління з методами управління, здійснюваного у процесі місцевого самоврядування, зазначається, що останнім притаманні здебільшого всі ті риси, які характеризують методи управління органів виконавчої влади. До таких ознак належить те, що відповідні методи управління належать органам місцевого самоврядування за законом, в якому визначаються підстави, способи, порядок та процедури їх застосування. Місцеве самоврядування є не тільки проявом децентралізації державної влади (державного управління), а й методів її (його) здійснення [13—15].

Вищезазначене дає можливість зробити висновок про те, що форми та методи управління зовнішньоекономічною діяльністю, здійснюваного органами місцевого самоврядування, за своїм організаційно-правовим змістом відповідають формам та методам державного управління зовнішньоекономічною діяльністю в цілому. Відмінними ознаками форм та методів управління зовнішньоекономічною діяльністю, здійснюваного органами місцевого самоврядування, є те, що вони реалізуються органами місцевого самоврядування на засадах правової, організаційної та матеріально-фінансової автономії, а також те, що вони мають обмежене територіальне застосування (в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць).

Перспективність розвитку зовнішньоекономічної діяльності на рівні окремих регіонів обумовлює необхідність подальшого наукового дослідження організаційно-правових засад зовнішньоекономічної діяльності на рівні місцевого самоврядування.

ПРИМІТКИ

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (гол.) [та ін.]. — К. : Юридична думка, 2007. — Т. 1. Загальна частина. — С. 238—241.

2. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія / О. В. Батанов ; НАН України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К. : Юридична думка, 2010. — 653 с.

3. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії / В. І. Борденюк. — К. : Парламентське видавництво, 2007. — 576 с.

4. Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

5. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036.

6. Любченко П. М. Методологія дослідження місцевого самоврядування / П. М. Любченко // Методологічні проблеми правової науки : матер. міжнар. наук. конф. (Харків, 13—14 грудня 2002 р.) / упоряд. : М. І. Панов і Ю. М. Грошевий. — Х. : Право, 2003. — С. 209—211.
7. Батанов О. В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. В. Батанов ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К., 2000. — С. 8, 9, 17.
8. Борденюк В. І. Зазнач. праця. — С. 448—472.
9. Агеева Е. А. Формы управленческой деятельности исполкомов местных советов / Е. А. Агеева. — М. : Юрид. лит., 1973. — 104 с.
10. Борденюк В. І. Зазнач. праця. — С. 473—485.
11. Муніципальне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов [та ін.] ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — С. 189.
12. Фрицький О. Ф. Функції, методи і форми управлінської діяльності місцевих Рад / О. Ф. Фрицький. — К. : Вид-во Київ. ун-ту, 1971. — 91 с.
13. Борденюк В. І. Зазнач. праця. — С. 500—516.
14. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування в Україні : монографія / В. С. Куйбіда. — К. : МАУП, 2004. — С. 46—52.
15. Муніципальне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов [та ін.] ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — С. 191.

Омельченко Андрей. Организационно-правовые основы управления внешнеэкономической деятельностью в Украине на уровне местного самоуправления.

В статье раскрываются понятия «местное самоуправление», «орган местного самоуправления», правовой статус и система органов местного самоуправления, их отношения между собой и с органами государственного управления, особенности функций, форм и методов управления внешнеэкономической деятельностью на уровне местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, орган местного самоуправления, управление внешнеэкономической деятельностью, функции, формы и методы управления внешнеэкономической деятельностью на уровне местного самоуправления.

Omelchenko Andrey. Organizational and legal bases of government by foreign economic activity in Ukraine at local government level.

In this article concepts «local government», «local government body», legal status and system of local government bodies, their mutual relations among themselves and with state bodies, features of functions, forms and methods of government by foreign economic activity at local government level reveal.

Key words: local government, local government body, government by foreign economic activity, functions, forms and methods of government by foreign economic activity at local government level.