

УДК 342.55; 342.6

Юрій Буглак,

канд. юрид. наук,

докторант Донецького юридичного інституту

Міністерства внутрішніх справ України

ВИДИ ВІДНОСИН ТА СФЕРИ, ЯКІ ЗУМОВЛЮЮТЬ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті узагальнені та проаналізовані нормативно-правові та теоретико-правові підходи до виокремлення відносин і сфер, які зумовлюють розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування. Здійснено авторську класифікацію видів відносин, які зумовлюють таке розмежування. Визначено основні сфери, які зумовлюють розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, виконавча влада, місцеві органи влади, повноваження, розмежування, делегування, субсидіарність, компетенція.

Постановка проблеми. Об'єктивна необхідність розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування зумовлена історично сформованими відносинами між даними органами та сферами їхньої компетенції, які при цьому є досить різноманітними. Водночас нагальна потреба в удосконаленні розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в контексті здійснюваних адміністративно-територіальної та бюджетної реформ, децентралізації влади тощо вимагає чіткого визначення й аналізу відповідних відносин і сфер, що набуває особливого значення з огляду на переважну суміжність сфер компетенції органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти даної проблематики знаходять своє висвітлення в роботах В.Б. Авер'янова, О.В. Батанова, В.І. Борденюка, І.С. Волохової, Л.К. Воронової, В.А. Дерещ, О.Б. Заверухи, О.В. Ільницького, Л.В. Коваль, Б.П. Курашвілі, А.Ф. Мельника, О.А. Музики-Стефанчук, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенського, М.В. Пундика, В.М. Селіванова, В.Ф. Сіренка, С.Г. Стеценка, В.М. Федосова, В.В. Цветкова, О.В. Чеберяко, С.І. Юрія та інших науковців.

Не вирішені раніше проблеми. Проте комплексні дослідження відносин та сфер, які зумовлюють розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, нині відсутні.

Метою статті є визначення видів і сфер, які зумовлюють розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Як слушно зазначає М.В. Пундик, характеристика регіонального урядування як системи управління спрямована насамперед на встановлення видів взаємовідносин та відповідних зв'язків між органами публічної влади, представлених на регіональному рівні, адже елементи у будь-якій системі існують не самі по собі, а взаємопов'язані [1, с. 47]. З цього приводу О.В. Батанов стверджує, що відносини, які виникають під час взаємних контактів місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, відрізняються певними завданнями, порядком і способами здійснення взаємовідносин, а також об'ємом компетенції суб'єктів взаємовідносин [2, с. 25]. Зазначене вище обґрунтовує доцільність виокремлення окремих специфічних видів відносин між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, які в підсумку зумовлюють розмежування їх повноважень.

Серед науковців немає єдності щодо критеріїв класифікації і, відповідно, видів даних відносин. Зокрема, М.В. Пундик класифікує відносини між органами публічної влади на регіональному рівні таким чином: 1) за сферами діяльності: а) економічні (спільні рішення органами публічної влади у сфері економіки); б) фінансові (з приводу фінансів: утворення фінансових ресурсів, їх первинного розподілу та перерозподілу); в) соціальні

(спільна діяльність з підвищення якісних характеристик соціальної сфери); г) ресурсні (спільна діяльність органів, що спрямована на зростання ефективності використання ресурсного потенціалу регіону); д) інфраструктурні (охоплюють питання створення, підтримки та модернізації інфраструктурних об'єктів регіону); е) силові (специфічна взаємодія «силових» органів, спрямована на забезпечення громадського порядку та безпеки на рівні регіону); 2) за кількістю органів публічної влади, що беруть участь у взаємодії: а) двосторонні (за участю двох органів публічної влади); б) багатосторонні (за участю трьох і більше органів публічної влади); 3) за ступенем участі суб'єктів: а) активні (в основу покладено принцип рівності учасників, коли наявна можливість ведення активного діалогу за схемою «питання-відповідь» без затримання у часі); б) пасивні (ініціатором дій виступає одна зі сторін, а інша залишається пасивним суб'єктом процесу, дозволяючи використовувати свої ресурси, не беручи при цьому безпосередньої участі); в) пасивно-активні; 4) за характером зв'язків: а) формальні; б) неформальні (не оформлені документально); 5) за регулярністю здійснення: регулярні та разові; 6) за термінами: короткострокові, середньострокові та довгострокові; 7) залежно від об'єкта: інформаційні (об'єкт – інформація); міжфункціональні (об'єкт – повноваження); програмні (об'єкт – програма); міжгалузеві (об'єкт – галузь публічного управління); документарні (об'єкт – документи); кадрові (об'єкт – кадри); 8) залежно від способу досягнення остаточного результату перебування органів публічної влади у відносинах: субординаційні, координаційні та реординаційні відносини; 9) вертикальні та горизонтальні відносини [1, с. 48-49].

Проте, незважаючи на досить повну і широку класифікацію, запропоновану автором, на наш погляд, субординаційні та вертикальні, координаційні і горизонтальні зв'язки здебільшого є тотожними за змістом і відображають характер і природу таких взаємовідносин. Сфери діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування не обмежуються лише вище зазначеними, і їх перелік є значно ширшим, про що детальніше йтиметься далі, де розглядатимуться безпосередньо сфери, які зумовлюють розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування.

У свою чергу, С.Г. Стеценко виокремлює такі види відносин між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування: 1) за характером взаємодії суб'єктів: а) вер-

тикальні (одна зі сторін має владні повноваження стосовно іншої, яка їй підпорядкована); б) горизонтальні (виникають між не підпорядкованими один одному органами влади, наприклад, адміністративний договір між органом виконавчої влади та органом місцевого самоврядування); 2) за метою відносин: а) регулятивні (пов'язані з реалізацією позитивних завдань державної влади); б) правоохоронні (пов'язані з реалізацією засобів адміністративної відповідальності до правопорушників); 3) за предметом правового регулювання: а) матеріальні (виникають на основі матеріальних норм адміністративного права); б) процесуальні (виникають на основі процесуальних норм адміністративного права); 4) за характером дій зобов'язаного суб'єкта: а) активні (коли зобов'язаний суб'єкт повинен учинити якісь дії); б) пасивні (коли зобов'язаний суб'єкт повинен утриматися від учинення певних дій) [3].

У даному контексті А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський та інші правознавці стверджують, що відносини місцевих державних адміністрацій є складовою частиною державно-управлінських відносин, які виникають між органами державної влади у горизонтальних та вертикальних проекціях. На думку авторів, вони поділяються: 1) за характером: а) на адміністративні (субординаційні); б) функціональні (координаційні); в) дисциплінарні; г) відносини ініціативи; 2) за формою і вираженням: правові й неправові; 3) за сферами виявлення: галузеві, територіальні, міжрегіональні, територіально-галузеві [4, с. 210].

Як бачимо, більшість авторів виокремлюють вертикальні (субординаційні) та горизонтальні (координаційні) відносини між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Зупинимось на них детальніше. Зокрема, О.В. Батанов підкреслює, що розгляд основних моделей взаємовідносин між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування приводить до висновку, що єдиним основним змістом взаємовідносин є питання: чи засновані ці відносини на підпорядкуванні або на рівному партнерстві [2, с. 25-26]. Саме у зв'язку з цим автор розглядає взаємовідносини органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в рамках моделей «субординаційних відносин», «координаційних відносин» та «реординаційних відносин».

Так, субординаційні відносини будуються на основі прямого підпорядкування, здійснюються між органами, які перебувають у субординаційних структурних зв'язках, між якими існують управлінські відносини, ко-

трі функціонують за принципом «вертикалізації» (відносини підзвітності і підконтрольності). Тобто в будь-якому разі сторони у відносинах субординації є нерівноправними та взаємодіють одна з одною за принципом «влада-підпорядкування», причому кожен вищий рівень управління в силу своєї компетенції та обсягу діяльності акумулює та виражає ширші, складніші суспільні потреби, інтереси, ніж нижчий, оскільки субординаційні зв'язки можуть передбачати виключну компетенцію вищого за організаційно-правовим рівнем органу щодо нижчого органу [4, с. 92]. На нашу думку, наявність саме субординаційних (вертикальних) відносин чи не найбільше впливає на необхідність розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Натомість координаційні відносини, як правило, пріоритетні в тих сферах громадського життя, які рівною мірою важливі для держави в цілому і для територіальних громад зокрема, тобто стосуються загальних інтересів (державних і місцевих). Тобто координаційними є взаємовідносини у вирішенні питань економічного, соціального і культурного розвитку територій, у галузі соціального захисту населення, охорони навколишнього середовища і раціонального використання природних ресурсів відповідних територій, у сфері забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян.

Крім того, між досліджуваними органами влади виникає і третій тип характерних відносин – реординаційні відносини між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, що полягають у взаємному інформуванні, виражаються в конкретних діях і у відповідних управлінських актах [5, с. 32–35]. Реординаційні відносини доповнюють і зміцнюють субординаційні та координаційні відносини і є, так би мовити, відносинами зворотного впливу, що відображають право або обов'язок відреагувати в певному порядку та в певні терміни на пропозиції, рекомендації, клопотання, вимоги іншої сторони, що особливо актуально у сфері делегованих повноважень.

У даному контексті Ж. Завальна узагальнює, що загалом відносини державного управління (у т. ч. відносини органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що зумовлюють розмежування повноважень між ними) є предметом адміністративно-правового регулювання (здійснення діяльності органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в адміністративному порядку щодо забезпечення: реалізації прав громадян та юридичних осіб; виконання громадянами та

юридичними особами покладених на них законом обов'язків; захисту прав громадян та юридичних осіб), натомість предметом договірного регулювання можуть бути не всі види управлінських відносин, а тільки їх частина – координаційні та реординаційні види відносин. На думку автора, саме в цих двох видах відносин ініціатива будь-якої зі сторін спрямована на погодження волевиявлення за відсутності юридичної відповідальності за неприйняття пропозиції щодо встановлення таких відносин, і в даних видах відносин наявні й основна ознака можливості використання договірного регулювання, і факультативна [6].

Окрім розглянутих вище, мають місце матеріальні, фінансові, бюджетні і, що особливо важливо у розподілі повноважень досліджуваних органів, міжбюджетні відносини. Як стверджує Л.В. Феценко, міжбюджетні відносини передбачають: 1) законодавче розмежування повноважень держави та місцевого самоврядування щодо надання соціальних послуг; 2) установа сфери їхніх спільних повноважень; 3) визначення видатків державного та місцевих бюджетів, якими фінансуються суспільні послуги; 4) розподіл доходів між державним та місцевими бюджетами; 5) установа переліку делегованих повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування; визначення політики держави у сфері фінансового вирівнювання [7, с. 104].

У ст. 81 Бюджетного кодексу України визначено, що міжбюджетні відносини – це відносини між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України. Відповідно метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень [8]. Цікаво зазначити, що відповідно до ст. 82 Кодексу розмежовуються види видатків бюджетів і, на наш погляд, відповідні сфери, які так чи інакше зумовлюють розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, зокрема такі: 1) видатки на забезпечення конституційного ладу, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші, передбачені цим Кодексом видатки, які не можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню; 2) видатки, які визначаються функціями дер-

жави і можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання на основі принципу субсидіарності; 3) видатки на реалізацію прав та обов'язків Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, які мають місцевий характер і визначені законами України [8]. Розмежування видатків між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих послуг та наближення їх до безпосереднього споживача.

Із зазначеного вище випливають і відповідні сфери (межі компетенції), що зумовлюють розподіл повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. К. Живодьор у цьому контексті наголошує, що розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування слід здійснювати у спосіб визначення переліку сфер суспільного життя, які доцільно віднести до компетенції місцевого самоврядування, залишивши вирішення інших питань за місцевими держадміністраціями, і, крім виключних повноважень кожної зі сторін, необхідно обов'язково виокремити й сфери спільної дії [9], із чим варто погодитися.

В. Соколов і Д. Хижняк зазначають, що повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування базуються на принципах галузевої компетенції, яку поділяють на три види: 1) виняткову компетенцію місцевих державних адміністрацій (наприклад, державний контроль); 2) суміжну компетенцію, коли місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями в одній галузі суспільного життя, але мають різні предмети відання (більшість повноважень обох гілок місцевої влади, які потребують розмежування як на законодавчому рівні, так і в процесі правореалізації); 3) виняткову компетенцію органів місцевого самоврядування (рад, частково їх виконавчих органів, наприклад, управління комунальною власністю) [10, с. 147].

В.І. Борденюк до сфер (галузей), де найтісніше переплітаються повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, відносить такі сфери: 1) економічного і соціально-культурного розвитку відповідних територій (освіта, культура, охорона здоров'я, соціальний захист та зайнятість населення тощо); 2) охорони навколишнього природного середовища та регулювання земельних відносин; 3) забезпечення громадської безпеки та охорони громадського порядку тощо [11, с. 233].

Більш повний перелік сфер, які зумовлюють розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, міститься в ст. 13–14 та главі 2 «Основні галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій» Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 № 586-XIV [12], а також у главах 1–4 розділу 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР [13], серед яких слід виокремити такі сфери: 1) соціально-економічний розвиток відповідних територій; 2) бюджет, фінанси та ціни, планування та облік; 3) управління майном, приватизація, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики; 4) містобудування, житлово-комунальне господарство, побутове, торговельне обслуговування, транспорт і зв'язок; 5) використання та охорона земель, природних ресурсів і охорона довкілля; 6) промисловість, сільське господарство, будівництво, транспорт і зв'язок; 7) наука, освіта, охорона здоров'я, культура, фізкультура і спорт, материнство і дитинство, сім'я та молодь; 8) соціальне забезпечення та соціальний захист населення; 9) зайнятість населення, праця та заробітна плата; 10) забезпечення законності, правопорядку, прав, свобод і законних інтересів громадян; 11) міжнародні та зовнішньоекономічні відносини; 12) оборонна робота та мобілізаційна підготовка; 13) вирішення питань адміністративно-територіального устрою.

Щодо окремих сфер господарського та соціально-культурного розвитку відповідних територій, як зазначає В.І. Борденюк, за змістом вище наведених законів іноді важко визначити, які саме питання належать до повноважень органів місцевого самоврядування, а які – до відання місцевих органів виконавчої влади, що особливо 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. Тому, на думку автора, повноваження органів місцевого самоврядування, по суті, поглинаються повноваженнями органів виконавчої влади, через що останні виявляються більш повноважними, ніж органи місцевого самоврядування. Тобто зміст повноважень органів місцевого самоврядування свідчить про те, що вони беруть участь у реалізації практично одних і тих самих об'єктних функцій держави (політичної, економічної, соціальної тощо), що й місцеві органи виконавчої влади, про віднесеність органів місцевого самоврядування до

механізму здійснення функцій держави свідчить і перелік послуг, які вони зобов'язані надавати громадянам у різноманітних сферах управлінської діяльності [11, с. 233–234].

Висновки

Отже, в результаті узагальнення та аналізу, викладеного вище, доходимо висновку, що розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування відбувається в таких основних сферах їх повсякденної діяльності: 1) виключна сфера державних органів виконавчої влади, повноваження щодо якої не можуть бути переданими органам місцевого самоврядування (сфери забезпечення конституційного ладу, державної цілісності та суверенітету, національної безпеки тощо); 2) суміжні сфери діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, повноваження щодо яких можуть передаватися державою органами місцевого самоврядування, базуючись на доцільності делегування, принципі субсидіарності, показниках бюджетної самостійності та фінансової спроможності (сфери соціально-економічного розвитку відповідних територій; бюджету, фінансів та цін, їх планування та обліку; науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді; соціального забезпечення та соціального захисту населення; забезпечення законності, правопорядку, прав, свобод і законних інтересів громадян та інші); 3) сфера власних повноважень органів місцевого самоврядування (сфери управління комунальною власністю; житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; містобудування, мобілізаційної роботи тощо).

Крім того, розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування об'єктивно зумовлене такими видами відносин, які мають місце між даними органами влади: 1) за характером відносин: вертикальні (субординаційні, відносини підпорядкування та контролю); горизонтальні (координаційні, договірні); реординачіні (відносини «зворотного зв'язку»); 2) відповідно до цілі виникнення та існування відносин: управлінські, регулятивні, охоронні, організаційні тощо; 3) за сферою впливу: адміністративно-правові, соціально-економічні, фінансові, бюджетні, міжбюджетні, інфраструктурні, ресурсні тощо; 4) відповідно до форми відносин: правові (офіційні, формальні), неправові (неофіційні, неформальні); 5) виходячи з предмета адміністративно-правового

регулювання: матеріальні, процесуальні; 6) за кількістю учасників відносин: двосторонні, багатосторонні; 7) відповідно до характеру взаємодії учасників відносин: активні, пасивні; 8) за суб'єктами – учасниками відносин: між місцевими державними адміністраціями та відповідними обласними, районними радами, сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами тощо.

Список використаних джерел:

1. Пундик М.В. Управлінські зв'язки у системній взаємодії органів публічного управління на регіональному рівні. Публічне управління: теорія та практика. 2013. Вип. 1. С. 47-53.
2. Батанов О.В. Взаємовідносини між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. Вісник Запорізького національного університету. 2012. № 1. С. 22-29.
3. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. К.: Атіка, 2007. 624 с.
4. Державне управління: навчальний посібник / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; за ред. А.Ф. Мельник. К.: Знання-Прес, 2003. 343 с.
5. Дерещ В. Реординачіні відносини як окремий вид управлінських відносин між органами виконавчої влади. Право України. 2005. № 5. С. 32-35.
6. Завальна Ж. Адміністративні відносини, що можуть підпадати під договірне регулювання. Юридична Україна. URL: <http://www.pravnuk.info/urukrain/1037-administrativni-vidnosini-shhomozhut-pidpadati-pid-dogovirne-regulyuvannya.html>
7. Феценко Л.В., Проноза П.В., Кузьмінчук Н.В. Бюджетна система України: навчальний посібник. К.: Кондор, 2008. 440 с.
8. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2010. № 50-51. Ст. 572.
9. Живодьор К. Взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення. URL: <http://naub.oa.edu.ua/2012/vzaemodiya-mistsevyh-derzhavnyh-administratsij-ta-orhaniv-mistsevoho-samovryaduvannya-v-ukrajini-problemy-ta-shlyahy-jih-vyrishennya/>
10. Соколов В., Хижняк Д. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування: взаємодія і розмежування повноважень. Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса. 2009. Вип. 44. С. 144-150.
11. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування і сфера виконавчої влади. Актуальні проблеми держави і права. 2005. Вип. 24. С. 230-242.

12. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-ХІV. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1999. № 20-21. Ст. 190.

13. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1997. № 24. Ст. 170.

В статье обобщены и проанализированы нормативно-правовые и теоретико-правовые подходы к выделению отношений и сфер, которые обуславливают разграничения полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления. Осуществлена авторская классификация видов отношений, которые обуславливают такое разграничение. Определены основные сферы, которые обуславливают разграничения полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, исполнительная власть, местные органы власти, полномочия, разграничение, делегирование, субсидиарность, компетенция.

The article summarizes and analyzes normative, legal and theoretical approaches to the allocation of relations and spheres that determine the delineation of powers between executive authorities and local self-government bodies. Author's classification of types of relations that determine such a distinction is carried out. The main spheres that determine the delineation of powers between executive bodies and local self-government bodies are determined.

Key words: local self-government, executive power, local authorities, powers, demarcation, delegation, subsidiarity, competence.