

УДК 342.25

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.04.18>

ЩОДО ТЕОРІЇ РОЗМЕЖУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЙ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ Й ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Бальцій Ю.Ю.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри конституційного права

Національного університету «Одеська юридична академія»

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0331-9810>

Бальцій Ю.Ю. Щодо теорії розмежування компетенцій місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування.

Стаття присвячена висвітленню окремих теоретичних питань стосовно розмежування компетенцій місцевих органів публічної влади. Зосереджено увагу на розкритті термінологічних особливостей категорій «компетенція», «повноваження», «функції» органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Автор зосереджує увагу на певних особливостях розмежування компетенцій місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування.

Сформульовано, що складовою частиною адміністративної реформи в Україні та державотворення в цілому є розвиток місцевого самоврядування як безпосередньої форми прояву громадської активності населення та вільного, демократичного способу організації публічної влади.

Визначено, що сама постановка питання розмежування компетенцій носить доволі проблематичний характер, тому, що розмежувати функції органів, які здійснюють єдину управлінську діяльність (публічну владу) на місцях, практично неможливо. Насамперед, тому, що місцеві державні адміністрації так й органи місцевого самоврядування виконують своєрідну загальну управлінську функцію, перед ними постає спільне завдання – здійснення найбільш ефективного управління територіями. Реалізація даної задачі вимагає наявності в обох управлінських центрів таких функцій як регулятивно-управлінська, комунікативна, контрольна, інформаційна, нормотворча, організаційно-установча і ряду інших.

Аргументовано, прийняти за основу принцип контролю, який повинен здійснюватися таким чином, щоб ступінь втручання контролюючого органу була розмірна значимості інтересів, що це втручання повинні захистити при розмежуванні компетенцій органів місцевого самоврядування та органів місцевої державної влади.

Визначено, що сучасний стан розмежування компетенцій між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в Україні знаходиться не дуже в гарному стані, що обумовлено деякими проблемами, а саме: неза-

вершеність адміністративної реформи; успадкування централізованої моделі публічного управління; недосконалість чинного законодавства в сфері органів публічної влади на місцях, що приводить до численних конфліктів у розмежуванні компетенції між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування.

Підкреслено, що сучасний етап адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування націлені на законодавче вдосконалення та зміцнення законодавчої бази в сфері здійснення публічної влади в Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, адміністративна реформа, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, нагляд, контроль, публічна влада.

Baltsii Y.Y. Regarding the theory of demarcation of competences of local executive bodies and local self-government bodies.

The article is devoted to the coverage of certain theoretical issues regarding the delimitation of the competences of local public authorities. Attention is focused on revealing the terminological features of the category's «competence», «powers», «functions» of executive power bodies and local self-government bodies. The author focuses attention on certain features of the demarcation of competences of local executive bodies and local self-government bodies.

It is stated that the development of local self-government as a direct form of manifestation of public activity of the population and a free, democratic way of organizing public power is an integral part of administrative reform in Ukraine and state building in general.

It was determined that the very question of delimitation of competences is quite problematic, because it is practically impossible to delimit the functions of bodies that carry out a single administrative activity (public authority) on the ground. First of all, because local state administrations and local self-government bodies perform a kind of general management function, they face a common task - the implementation of the most effective management of territories. The implementation

of this task requires both management centers to have such functions as regulatory and managerial, communicative, control, informational, normative, organizational and institutional and a number of others.

It is argued to take as a basis the principle of control, which should be carried out in such a way that the degree of intervention of the controlling body is proportionate to the importance of the interests that this intervention should protect when delineating the competences of local self-government bodies and local state authorities.

It was determined that the current state of demarcation of competences between local executive bodies and local self-government bodies in Ukraine is not in a very good condition, which is due to some problems, namely: the incompleteness of the administrative reform; inheritance of a centralized model of public administration; the imperfection of the current legislation in the field of local public authorities, which leads to numerous conflicts in the delimitation of competence between local executive bodies and local self-government bodies.

It is emphasized that the current stage of administrative reform and local self-government reform is aimed at legislative improvement and strengthening of the legislative framework in the sphere of public authority in Ukraine.

Key words: local self-government, administrative reform, local self-government bodies, local state administrations, supervision, control, public authority.

Постановка проблеми. Теорія розмежування компетенцій місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування сьогодні є однією із актуальніших проблем пострадянських держав, та знаходить своє відображення як в конституційному так й в муніципальному праві. З метою розмежування компетенцій та вдосконалення діяльності місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування останнім часом ретельно вивчається досвід як пострадянських держав, так й позитивний муніципальний досвід інших демократичних держав світу. Як відомо, Україна вступила у Раду Європи у 1995 році, та вже у 1997 році ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування, декілька статей якої спрямовані на обмеження адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування, тим самим визначила теорію розмежування компетенцій.

Аналіз джерел з тематики дослідження. Незважаючи на те, що упродовж останніх років у вітчизняній науковій літературі з'явилося чимало робіт науковців-фахівців з конституційного та муніципального права присвячених дослідженню органів публічної влади (це, зокрема, праці М.О. Баймуратов, Ю.Ю. Бальція, О.В. Батано-

ва, В.В. Кравченка, М.І. Корнієнко, А.Р. Крусян, М.П. Орзіха, Б.А. Пережняк та інших вчених), питання розмежування компетенції місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в Україні не були достатньо досліджені.

Враховуючи викладене, **метою статті** є аналіз теорії розмежування компетенцій місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування та формулювання рекомендацій щодо можливих напрямків удосконалення законодавства в сфері місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Важливою складовою частиною адміністративної реформи в Україні та державотворення в цілому є розвиток місцевого самоврядування як безпосередньої форми прояву громадської активності населення та вільного, демократичного способу організації публічної влади. Відповідно до ст. 7 Конституції України в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Крім того, Конституція України у ст. 118 зазначає, що «Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації» [1]. Звідси, можна зазначити, що на місцевому рівні зараз існують дві форми публічної влади: місцева виконавча влада (публічно-державна) й місцеве самоврядування (публічно-самоврядна).

Питання про загальну необхідність розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, переросли останнім часом в теорію розмежування компетенцій місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, яка зараз набуває особливої уваги в контексті сьогоденної ситуації, яка виникла в Україні. При цьому, слід відзначити, що про необхідність розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, або сфер їх компетенції ще було вказано в розд. 4 Концепції адміністративної реформи [2].

Треба зазначити, що сама постановка питання розмежування компетенцій носить доволі проблематичний характер, тому, що розмежувати функції органів, які здійснюють єдину управлінську діяльність (публічну владу) на місцях, практично неможливо. Насамперед, тому, що місцеві державні адміністрації так й органи місцевого самоврядування виконують своєрідну загальну управлінську функцію, перед ними постає спільне завдання – здійснення найбільш ефективного управління територіями. Реалізація даної задачі вимагає наявності в обох управлінських центрів таких функцій як регулятивно-управлінська, комунікативна, контрольна, інформаційна, нормотворча, організаційно-установча і ряду інших. Тому, в даному випадку, як зазначає А. Крусян «розмежовувати функції виявляється теоретично безпредметною і дезорганізуючою практикою» [3, с. 98].

У рамках розмежування компетенції, необхідно сформулювати концептуальний підхід щодо поділу предметів відання між місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування, тому що навіть при детальному поділі повноважень на законодавчому рівні, будуть виникати як певні протиріччя та накладки, так й важко буде уникнути дублювання і зіткнень їх функцій та повноважень. Крім того, не приведе до очікуваних позитивних результатів і розмежування повноважень цих органів, якщо при цьому вони будуть здійснюватися в тих самих сферах громадського життя на місцевому рівні, в одних сферах керівництва та управління, тобто мати однакові предмети відання.

Концепція адміністративної реформи запровадила категорії «компетенція», «повноваження», «функції», які вживаються в недозволеному для Концепції різноманітті. Так, як спосіб «розмежування функцій органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування» передбачається поділ «сфер компетенцій». Але подальший аналіз тексту дозволяє зробити висновок, що під «сферами компетенції» тут маються на увазі «предмети відання, що пропонується розмежувати, а саме до предметів відання органів місцевого самоврядування віднести: місцеві фінанси; економічний розвиток населених пунктів; управління об'єктами комунальної власності; комунальне землекористування і використання місцевих природних ресурсів; планування і будову населених пунктів; дороги місцевого значення і їхнє будівництво; каналізацію, електро-, газо- і водопостачання, освітлення населених пунктів; житлове будівництво; роботу місцевого суспільного транспорту; благоустрій парків і садів; зміст цвинтарів і надання ритуальних послуг; роботу дошкільних установ, організацій початкової і середньої освіти; надання медичної допомоги установами охорони здоров'я; громадського порядку та ін.» [4, с. 102-103].

До предметів відання місцевих органів виконавчої влади пропонується принцип, за яким даним органам належать усі питання, які не віднесені Конституцією і законодавством України до компетенції органів місцевого самоврядування. Це, насамперед загальний нагляд за дотриманням Конституції і законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів і місцевих державних адміністрацій; відповідні функції управління об'єктами державної власності; координація діяльності територіальних підрозділів (органів) міністерств і інших центральних органів виконавчої влади; видача ліцензій і дозволів, передбачених законодавством; контроль, у встановлених законом межах, за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування.

На відміну від місцевих органів виконавчої влади, сукупність предметів відання, віднесених

до компетенції органів місцевого самоврядування, представляється правильною і такою, що відповідає природі і функціональному призначенню цих органів.

Зазначено коло предметів відання органів виконавчої влади чітко відбиває державний публічний інтерес. Очевидно, що відповідно до приведеної Концепції адміністративної реформи, основною у діяльності місцевих державних адміністрацій повинна стати контрольна-наглядова функція. Здається, що це обґрунтовано, тому що здійснювати функцію державного контролю і нагляду повинні органи держави. Очевидно, що об'єктом загального нагляду буде і діяльність органів місцевого самоврядування. Здійснення нагляду за виконанням законодавства самоврядними органами буде неухильно захищати не тільки суто державні інтереси, але і позитивно впливати на органи місцевого самоврядування, консолідуючи й активізуючи їхню діяльність, сприяючи подоланню місницьких тенденцій, а також виявляючи і, тим самим, звільняючи несумлінних і корумпованих посадових осіб.

Також, було б доцільно правильно, на законодавчому рівні закріпити, що при здійсненні нагляду неприпустимо необґрунтоване втручання в самоврядну діяльність, при цьому, сам нагляд не повинен носити апріорний характер, тобто проведення певних наглядових мір, які можуть призвести до необґрунтованого втручання в діяльність органів місцевого самоврядування. Крім того, в Концепції адміністративної реформи до сфери наглядової діяльності віднесені практично всі предмети відання органів місцевого самоврядування: використання й охорона земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, збереження житлового фонду; охорона пам'яток історії і культури, дотримання санітарних і ветеринарних правил, правил збору, утилізації і поховання промислових, побутових і ін. відходів, дотримання правил благоустрою населених пунктів; дотримання архітектурно-будівельних норм; виконання правил торгівлі, побутового, транспортного і комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів; дотримання законодавства з питань науки, мови, реклами, утворення, культури, охорони здоров'я, материнства і дитинства, родини, молоді і неповнолітні, соціальної захисти населення, фізичної культури і спорту та ін.

На відміну від Концепції адміністративної реформи, Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [5], не передбачає загальний нагляд за дотриманням Конституції і законодавства України. У ст. 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» прямо зафіксоване право місцевих державних адміністрацій «у межах, визначених Конституцією і законами України, здійснювати на відповідних територіях державний контроль».

Об'єкти такого контролю ідентичні тим, що зазначені в п. 3 гл. 1 Концепції адміністративної реформи як сфери контрольно-наглядової діяльності державних адміністрацій. Здійснення місцевими державними адміністраціями функції контролю стосовно органів місцевого самоврядування не відповідає конституційним принципам самостійності і незалежності місцевого самоврядування. Цей висновок впливає, насамперед, з істотних розходжень у змісті категорій «контроль» і «нагляд». Якщо «нагляд» означає спостереження за ким-небудь або чим-небудь з метою перевірки виконання розпоряджень законів і інших нормативно-правових актів, то «контроль» має трохи інше функціональне значення. У юридичній літературі поняття «контролю» за загальним правилом розглядається як система спостереження і перевірки процесу функціонування і фактичного стану керованого об'єкта з метою оцінки обґрунтованості й ефективності прийнятих ним управлінських рішень і результатів їхнього виконання, виявлення відхилень від вимог, сформульованих у цих рішеннях, усунення несприятливих наслідків їхнього виконання й інформування про цьому компетентних органів. «Контроль», на відміну від «нагляду», включає можливість перевіряти не тільки законність, але і доцільність діяльності контрольованого органу. Крім того, у літературі відзначається, що орган, що здійснює контроль, вправі «усунути порушення закону своєю владою», а при нагляді – «лише ставити перед відповідними органами або судом питання про усунення порушень закону, їхніх причин і сприятливих їм умов, покаранні винних осіб». Предметом державного контролю є вся оперативна діяльність підконтрольних суб'єктів по фактичному виконанню законодавства, а також результати цієї діяльності, її доцільність. Однак, оскільки практично вся діяльність самоуправлінських органів регламентована нормативними актами, то здійснення такого контролю стає рівнозначним необмеженому втручанням в їхню діяльність. Таким чином, органи місцевого самоврядування попадають у залежність від місцевих державних адміністрацій. При цих умовах важко говорити про «правову, організаційну і матеріально-фінансову самостійність» місцевого самоврядування, проголошеної у ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6].

Ст. 28 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» в якості однієї з контрольних мір, якими наділені місцеві державні адміністрації, передбачає право давати, відповідно до діючого законодавства, «обов'язкові для виконання розпорядження» і «порушувати питання» про відповідальність. Ці міри передбачені у відношенні обмеженого кола суб'єктів, до яких не віднесені органи і посадові особи місцевого самоврядування. В органах місцевого самоврядування від-

повідні місцеві органи виконавчої влади вправі проводити перевірки, вимагати необхідну інформацію, «здійснювати інші функції і повноваження відповідно до діючого законодавства», тобто власне кажучи здійснювати міри наглядового, а не контрольного характеру. Тому представляється доцільним для позначення цих повноважень місцевих державних адміністрацій, стосовно органів і посадових осіб місцевого самоврядування, використовувати термін «нагляд», а «державний контроль» – у відношенні інших суб'єктів, оскільки введений Законом про місцеві державні адміністрації термін «державний контроль» діяльності органів місцевого самоврядування суперечить конституційним принципам структурування публічної влади на місцях, вносить плутанину в з'ясування системи відносин між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування.

Передбачене Концепцією адміністративної реформи право місцевих державних адміністрацій здійснювати «контроль, у встановлених законом межах, за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування», здається, немає необхідності й підстав виділяти як самостійний напрямок їхньої діяльності, тому що загальний нагляд, передбачений приведеною Концепцією, припускає і нагляд за дотриманням фінансової дисципліни, дотриманням законодавства при виконанні фінансової діяльності в цілому. Але й у даному випадку варто забезпечити фінансову автономію місцевого самоврядування. Також, було б доречно, використовувати один із перших досвідів, досвід Швеції, де «ступінь місцевої фінансової автономії залежить від джерела фінансових надходжень. Найбільшим ступенем незалежності ради муніципалітетів і ленів користуються, якщо засоби надходять із власної місцевої податкової бази. При розпорядженні ж державними субсидіями, асигнуваннями на спеціальні цілі ступінь самостійності органів місцевого самоврядування значно зменшується» [7, с. 91].

Формування фінансово-економічної бази територіальних громад є одним з найважливіших аспектів (напрямів) реформування місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі. Забезпечення реального відділення бюджетів об'єднань територіальних громад від Державного бюджету є необхідною умовою їхньої самостійності.

Як окрему сферу діяльності місцевих державних адміністрацій Концепція адміністративної реформи виділяє координацію діяльності територіальних підрозділів (органів) міністерств і інших центральних органів виконавчої влади. Ця функція спрямована, насамперед, на зміцнення взаємодії органів центральної і місцевої влади. У даному випадку мова йде про такі територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади, що не входять до складу місцевих державних

адміністрацій (управління і відділи Міністерства внутрішніх справ, Державного комітету стандартизації, метрології і сертифікації, Державної податкової адміністрації, Головного контрольно-ревізійного управління, Державного комітету земельних ресурсів, Фонду державного майна й ін.). Про заходи підвищення ефективності роботи і відповідальності територіальних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади і забезпечення їхньої взаємодії з місцевими державними адміністраціями був виданий невеликий за обсягом, але місткий за змістом, Указ Президента України [8]. По суті, даним Указом установлюється подвійне підпорядкування територіальних підрозділів міністерств і інших центральних органів виконавчої влади. З одного боку, вони підлегли «своїм» центральним органам, а з іншого боку – підзвітні і підконтрольні головам відповідних державних адміністрацій.

Управління об'єктами державної власності, а також видача ліцензій і дозволів, передбачених законодавством, – ці предмети відання, виділені в Концепції адміністративної реформи, повною мірою відбивають державні інтереси, спрямовані на виконання функцій держави і, отже, повинні вирішуватися місцевими державними адміністраціями.

Таким чином, аналізована Концепція передбачає у веденні місцевих державних адміністрацій здійснення контрольно-наглядової діяльності, а також рішення інших питань, не віднесених Конституцією і законодавством України до компетенції органів місцевого самоврядування. Подібна «формула» підтримується вченими. Так, у свій час М.І. Корнієнко один з перших зазначив, що «у тих державах, де місцеве самоврядування керує територіями, а місцеві органи виконавчої влади лише здійснюють контрольно-наглядові і деякі інші спеціальні функції, цієї проблеми практично не існує» [9, с. 40]. Звідси, цей принцип можна прийняти за основу при розмежуванні компетенцій органів місцевого самоврядування. Саме таким шляхом слід було йти законодавцеві при розробці Закону про місцеві державні адміністрації і не включати в коло предметів відання місцевих державних адміністрацій управління, практично, у всіх тих сферах громадського життя, у яких реалізують свої повноваження органи місцевого самоврядування. Але при цьому необхідно врахувати, що будь-який адміністративний контроль з боку держави за діяльністю органів місцевого самоврядування має бути призначений лише для забезпечення дотримання законності і конституційних принципів. Адміністративний контроль також може включати «контроль вищих органів влади за належним виконанням органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень». При цьому, як зазначається в Європейській Хартії місцевого самоврядування «контроль

повинен здійснюватися таким чином, щоб ступінь втручання контролюючого органу була розмірна значимості інтересів, що це втручання повинні захистити» [10].

Висновки. Таким чином, можна зазначити, що сучасний стан розмежування компетенцій між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в Україні знаходиться не дуже в гарному стані, що обумовлено деякими проблемами, а саме: незавершеність адміністративної реформи; успадкування централізованої моделі публічного управління; недосконалість чинного законодавства в сфері органів публічної влади на місцях, що приводить до численних конфліктів у розмежуванні компетенції між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування; відсутність певної гармонізації та узгодженості національної законодавчої бази в сфері місцевого самоврядування з загальними принципами Європейської хартії місцевого самоврядування; постійні суперечності пов'язаних із інститутом делегованих повноважень визначених у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»; недостатньо визначеність питань, пов'язаних, із «наглядом» та «контролем» за діяльністю органів місцевого самоврядування; обмеженість матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування; постійна залежність органів місцевого самоврядування від органів публічно-державної влади.

Для подолання проблемних питань, які виникають в процесі розмежування компетенцій між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, вкрай необхідно внести відповідні зміни до чинного законодавства в сфері місцевого самоврядування, що ще більш наблизить України до європейських стандартів в сфері місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України. Відомості Верховною Радою України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 28 липня 1998 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>.
3. Крусян А.Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні: Навчальний посібник. Одеса: Юридична література. 2001. 164 с.
4. Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи: матеріали III Всеукраїнської науково-практичної конференції (21 травня 2021 р., м. Львів) / за наук. ред. проф. О.В. Батанова, доц. Р.Б. Бедрія. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2021. 202 с.

5. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1999. № 20-21. Ст. 190.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1997. № 24. Ст. 170.
7. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. К., 1997. С. 91.
8. Про заходи щодо підвищення ефективності роботи і відповідальності територіальних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та забезпечення їх взаємодії з місцевими державними адміністраціями: Указ Президента України від 5 листопада 1996 р. Урядовий кур'єр. 1996. 12 листопада.
9. Корнієнко М. Місцеве самоврядування та «урядова вертикаль». Місцеве самоврядування. 1997. № 3-4 (5). С. 37-42.
10. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.