

Реализация полномочий органов публичной власти Украины на региональном уровне

Наталия КАЛИНЕЦ,
аспирант кафедры кадровой политики и
государственной службы Львовского регионального института
государственного управления Национальной академии
государственного управления при Президенте Украины

SUMMARY

The organizational and legal regulation is considered as an integral system, the inherent element of which is the realization of rights and obligations of local self-government bodies. The problems connected with the imperfect distribution of the sphere of competence between local state administrations and local self-government bodies are analyzed. The components of the mechanism for exercising competencies of public authorities at the regional level are presented as well as the generalized model for exercising these competencies and improving the institution of delegation of powers is offered.

Key-words: organizational and legal regulation of local self-government relations, realization, competence, exercise of competencies, public authority, delegation, interaction, functions.

Одним из важнейших признаков построения демократического государства является развитие местного самоуправления. Конституция Украины закрепила две системы власти на местах: местные государственные администрации, которые являются соответствующими органами исполнительной власти, и местное самоуправление, как публичную власть территориальных общин. Появление и развитие института местного самоуправления обусловлены осознанием обществом того, что укрепление государственной власти в центре не может быть эффективным и полезным для общества в целом без ее одновременной децентрализации, функционирования первичных территориальных общин,

объединенных определенными общими местными интересами.

Проблему реализации полномочий органов публичной власти на региональном уровне целесообразно рассматривать в рамках учения о правовом регулировании, учитывая то, что конечная цель в этом случае состоит в предоставлении отношениям, возникающим на региональном уровне, большей упорядоченности в виде правовых норм, а затем реализация этих норм в жизни.

В свое время вопрос реализации полномочий органов местного самоуправления и органов исполнительной власти изучали ученые Е. Бабенков, И. Грицак, И. Дегтярева, В. Лучин, В. Любченко, В. Мелащенко, А. Сушинский и др. Однако современное

состояние местного самоуправления, конституционно-правовой статус органов местного самоуправления и органов исполнительной власти на региональном уровне вызывают необходимость более широкого исследования процесса механизма реализации полномочий органов публичной власти, что является целью статьи.

Реализация полномочий органов публичной власти – это целенаправленное воздействие на общественные отношения, связанное с установлением прав и обязанностей их участников, с использованием таких прав и выполнением обязанностей, а также с организацией необходимых для этого условий.

Актуальность, рассматриваемой в данной статье проблемы, обусловлена следующими факторами:

- чрезмерной централизацией системы государственного управления;
- необходимостью адаптации отечественной законодательной базы и управлеченческих практик к соответствующим стандартам Совета Европы, членом которой является Украина. Характер отношений между органами местного самоуправления и местными органами исполнительной власти, их статус определен, прежде всего, Конституцией Украины и действующим законодательством.

Конституцией предусмотрено существование двух систем власти на местах: местные государственные администрации (ст. 118, 119), которые являются местными исполнительными органами государственной власти, и местное самоуправление (ст. 140, 143) как публичная власть территориальных общин. [1] Эти две системы власти различны по своей юридической природе, а также наделены различными функциями и полномочиями. Основной закон – Конституция Украины – не

допускает замены местного самоуправления государственными администрациями. При реализации функций и полномочий вышеуказанных систем местной власти возникают спорные вопросы относительно границ их функций и полномочий.

Основные принципы взаимодействия и отношений органов местного самоуправления и органов исполнительной власти определены в Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине» (ст. 10, ст. 25-40, ст. 43, 44, 49, 71, 73, 74, 76, 79), а также в Законе Украины «О местных государственных администрациях» (ст. 13, 16, ст. 17- 29, ст. 35, 44) [2], [3]. Эти законы разграничивают полномочия органов местного самоуправления и местных государственных администраций.

Однако разграничение, описанное данным Законом, не совсем четкое. В двух законах 16 полномочий органов местного самоуправления и местных государственных администраций дублируются полностью и 12 – частично.

Полномочия органов местного самоуправления делятся на собственные, то есть полномочия органа или должностного лица, которые не могут быть переданы другим органам или должностным лицам. Собственные полномочия связаны с решением вопросов местного значения.

Делегированные полномочия – полномочия органов исполнительной власти, предоставленные органам местного самоуправления законом, а также полномочия органов местного самоуправления, передаются соответствующим местным государственным администрациям по решению районных и областных советов, то есть переданы государством для реализации программ общегосударственного значения.

Субделегирование полномочий – наделение соответствующим договором органа исполнительной власти или органа местного самоуправления одним или несколькими отдельными полномочиями, которые были делегированы другому органу исполнительной власти или органу местного самоуправления.

Делегирование полномочий, одной из сторон которого являются местные государственные администрации, требует четкой правовой регламентации, ведь эти органы государственной власти и их должностные лица в соответствии со ст. 19 Конституции Украины могут действовать только на основании и в пределах определенных законом полномочий. Правовые основы делегирования полномочий заложены Конституцией Украины, законами «О местном самоуправлении в Украине» и «О местных государственных администрациях».

Конституция Украины допускает возможность исполнительной власти предоставлять отдельные полномочия органам местного самоуправления. Указанное конституционное положение конкретизировано в упомянутых законах. Согласно им субъектом делегирования полномочий местному самоуправлению могут быть органы исполнительной власти.

Реализация полномочий органов местного самоуправления осуществляется в четырех основных формах:

- использования, то есть активного поведения, направленной на осуществление предоставленных субъектам реализации прав и возможностей;

- выполнения, то есть активного поведения субъектов реализации, направленной на выполнение возложенных на них обязанностей;

- соблюдения, то есть пассивного поведения, не нарушает установлен-

ных запретов, воздержание от поступков, запрещенных действующим законодательством;

- применения – активно властная деятельность компетентных органов по решению в рамках правовых норм конкретных дел, издание специальных правовых актов. [4]

Полная и реальная реализация права наступает только тогда, когда полностью будут осуществляться субъективные права и выполняться юридические обязанности как элементы правоотношений, является завершающим этапом реализации права путем создания (прекращения) правоотношений. Для существования законности недостаточно только заключения договора, подачи заявления, жалобы, принятия правовых актов, а необходима большая организаторская работа по осуществлению содержания создаваемых правоотношений. [5, с. 53-54]

Вместе с тем под реализацией права имеется в виду не только осуществление нормативных предписаний - прежде всего это деятельность самого государства для обеспечения реализации права. Степень демократичности общества во многом определяется тем, насколько государством гарантируются и защищаются права и свободы граждан, как они могут реализовывать свои права и осуществлять обязанности.

Нужно заметить, что слово «реализация» означает воплощение в жизнь, осуществление. [6] Реализацию права следует понимать как воплощение, практическое осуществление требований права. [7]

Современные украинские ученые также обращаются к понятию механизма местного самоуправления. Так, И. Дегтярева отмечает, что «под механизмом местного самоуправле-

ния имеются в виду средства решения насущных проблем и актуальных противоречий в его реализации, применение которых должно приводить к достижению поставленных целей, получения желаемых результатов (качественные управленческие услуги, обеспечение жизнедеятельности граждан, эффективная деятельность органа местного самоуправления и т. д.)». [8] Среди важнейших механизмов местного самоуправления И. Дегтярева выделяет организационный, правовой, финансово-экономический и информационный, причем организационный механизм связан с решением противоречий нормативно-организационного характера в деятельности органов местного самоуправления, а основу правового механизма составляет совокупность нормативно-правовых актов (ратифицированных, об щегосударственных и локальных), позволяющие субъекту местного самоуправления в процессе своей деятельности достигать целей по качественному жизнеобеспечению граждан и т. п. [8]

Е. Бабенков рассматривает механизм осуществления местного самоуправления как комплексную системную категорию, отражающую совокупность организационных, материальных, финансовых и других средств, объединенных общей целью реализации интересов отдельного человека, территориальной общины и согласования их с общегосударственными. Среди элементов организационной составляющей механизма функционирования системы местного самоуправления он предлагает выделять структуру, цели, полномочия, принципы деятельности, формы и методы деятельности, кадровое обеспечение. [9]

Итак, обобщая вышеуказанные подходы, можно сделать вывод, что механизм реализации полномочий органов местного самоуправления местного уровня - это совокупность взаимосвязанных организационных, правовых, материально-финансовых, политических и информационных средств, с помощью которых осуществляется воздействие районных и областных советов на те общественные отношения, которые находятся в пределах полномочий этих органов.

Все упомянутые составляющие этого механизма тесно связаны между собой, часто переплетают влияния на факторы управления и реализации полномочий органов местного самоуправления. Но надлежащее функционирование системы местного самоуправления можно обеспечить не только с помощью права, потому что деятельность органов местного самоуправления объединяет явления как в экономической, так и в политической системе общества. Поэтому обеспечить реализацию отдельных законов невозможно без применения таких составляющих, как социально-экономические, организационные, политические.

Важным фактором для полноценного функционирования органов местного самоуправления является наличие материально-финансовых средств, то есть определенных законодательством Украины материальных ресурсов (совместная собственность территориальных общин или государственное имущество, находящееся в распоряжении районных и областных советов), а также финансовых средств (бюджеты и внебюджетные фонды), которые дают возможность реализовывать полномочия органов местного самоуправления и функционирования региона в целом.

В результате внедрения пропорциональной избирательной системы в 2006 г., на основе которой происходили выборы в местные советы, политические средства механизма реализации полномочий приобретают все большее значение и расширяют свое влияние. Кенным средствам относятся политические фракции, которые представлены в советах, а также те или иные политические обращения и меры, которые выполняются представителями партий при решении тех или иных вопросов.

Все большее значение приобретают информационные средства, потому что с их помощью проводится информирование населения соответствующих населенных пунктов о деятельности и развитии органа местного самоуправления, а также информацию о деятельности депутатов местных советов по вопросам, по которым им приходится принимать решения.

В ходе трактовки понятия механизма реализации полномочий органов местного самоуправления на региональном уровне, нужно учитывать следующие обстоятельства:

- данное понятие должно использоваться не только для характеристики масштабных явлений, но и локальных, четко очерченных, которые имеют устойчивые структурные и функциональные связи и направлены на решение той или иной проблемы местной жизни;

- в процессе реализации полномочий органов местного самоуправления основное внимание целесообразно акцентировать не только на структуре, но и на динамике функционирования механизма в процессе реализации полномочий органов местного самоуправления.

Нормативно-правовая база межин-

ституциональных отношений (а это, прежде всего, действующая Конституция Украины и текущее законодательство) требует как основательного пересмотра, так и доработки и развития. Цель - повышение эффективности функционирования государства в целом и каждого ее элемента - прежде всего в части образования и обеспечение прав и свобод человека. Вместе с тем следует отметить, что действующим законодательством еще не урегулирован должным образом вопрос о деятельности органов осуществления различных видов власти. Ведь соответствующие публичные служащие, в том числе должностные и служебные лица, как специальные субъекты права при исполнении своих служебных функций и полномочий, на наш взгляд, должны действовать эффективно по своим внутренним, собственным, не навязанным никем убеждениям. Оно должно основываться на всестороннем, полном и объективном рассмотрении всех обстоятельств дела в их совокупности лишь на основании, в пределах полномочий и способов, которые предусмотрены законодательством. В основу должен быть положен принцип «ответственной миссии», что означает: любаяластная деятельность социального характера идеологически обусловленная и не может происходить без самоконтроля. [10]

В научной литературе реализацию полномочий органов местного самоуправления предлагается рассматривать как завершающий этап правового регулирования отношений местного регулирования, как процесс, требующий использования целого комплекса мер, в которые должны входить правовые, организационные и материально-технические средства, а также, как деятельность происходит

в определенной последовательности. [11]

Успешность реализации большинства полномочий органов местного самоуправления в значительной мере зависит от степени зрелости экономических, политических и правовых институтов, в целом, и от эффективности функционирования правового механизма реализации, в частности. [12] Кроме того, эффективная реализация полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления требует заинтересованности членов территориальной общины и контроля с их стороны, а также находится в непосредственной зависимости от системы гарантий, направленных на обеспечение процесса реализации. [13]

Таким образом, в форме реализации компетенции местного самоуправления понимается внешнее отражение конкретных действий должностных лиц, органа, его структурных подразделений, которые осуществляются в процессе их деятельности и направлены на осуществление функций, стоящих перед этими субъектами. Что же касается форм реализации полномочий, то в качестве таковых следует отметить: проведение местного референдума, собрания (сходов) граждан, местных выборов, голосование по отзыву выборных лиц (формы прямой демократии); народное обсуждение наиболее важных вопросов местного значения, обсуждение отчетов депутатов, органов и должностных лиц местного самоуправления, народной правотворческой инициативы, наказов избирателей, индивидуальных и коллективных обращений в органы и к должностным лицам местного самоуправления, проведения собраний, митингов и демонстраций и т. п. (формы представительной демократии).

Система взаимоотношений между субъектами местного самоуправления

базируется на двух основных принципах: на принципе равенства и самостоятельности между советами, территориальными общинами и органами различных уровней; и на принципе подконтрольности и подотчетности советов, соответствующих глав и других субъектов местного самоуправления перед территориальной общиной, голов, комиссий и других субъектов местного самоуправления - перед соответствующими советами и тому подобное. Но вопрос взаимоотношений между субъектами местного самоуправления, в отличие от взаимоотношений субъектов местного самоуправления с органами государственной власти, недостаточно урегулирован законодателем, что требует определенных усилий по решению этой проблемы. Итак, с этой целью необходимо разработать отдельные законы об областных советах регионального самоуправления; городские, сельские (поселковые) советы, как органы низового (базового) уровня самоуправления; территориальные общины; добровольные объединения органов местного самоуправления.

Под ответственностью органов и должностных лиц, субъектов местного самоуправления, следует понимать наступление негативных последствий в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения возложенных на них законом или договором обязанностей. В практике функционирования системы местного самоуправления важнейшим видом юридической ответственности – конституционно-правовая ответственность.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления – это одна из важных гарантий местного самоуправления, которая служит обеспечению функционирования местного самоуправления

в интересах населения и общества в целом.

Жизнедеятельность региона – достаточно сложный процесс том, что органы местного самоуправления несут ответственность за будущее данного региона. Именно от надлежащего выполнения полномочий органов местного самоуправления на региональном уровне зависит продуктивная реализация их полномочий.

Таким образом, целесообразно передать органам местного самоуправления более широкого круга полномочий по управлению территориями и решению вопросов мес-

тного значения, в то время как местные государственные администрации должны осуществлять только контрольно-надзорные полномочия относительно законности решений органов местного самоуправления. И такая практика будет вполне согласовываться, в частности, с положением части второй статьи 8 Европейской хартии местного самоуправления: любой административный надзор за деятельностью местной власти, как правило, имеет целью только обеспечение соблюдения законности и конституционных принципов.

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р.
2. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» // Електронний ресурс // Режим доступу: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=586-14>>.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування // Електронний ресурс // Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036>.
4. Ковтун І. Б. Процес та механізм реалізації повноважень органів місцевого самоврядування регіонального рівня // Електронний ресурс // Режим доступу: <www.univer.km.ua> Університетські записки, 2011, №1(37), с. 385.
5. Ковтун І. Б. Теоретичні питання реалізації повноважень органів місцевого самоврядування на регіональному рівні в Україні [Текст]/І. б. Ковтун// Управління у ХХІ ст.: погляд молодих вчених: [зб. тез доп. всеукр. конф.] (27-28 лютого 2004). –Хмельницький: ХУУII, 2004. – с. 53-55.
6. Короткий тлумачний словник української мови [Текст]. – К., 1988. – с. 244.
7. Розпупенко І. І. Розвиток позицій органів місцевого самоврядування в перехідний період [Текст]: автореф. дис... канд. наук з держ. управл. /НАДУ при Президентові України. – К., 2003. – 20 с.
8. Дегтярьова І. О. Домінанти державної політики розвитку місцевого самоврядування в Україні [Текст]: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. наук з держ. управл.: /НАДУ при Президентові України; Хар РІДУ. – Х., 2005. – 20 с.
9. Бабенков Є. П. Організаційно-економічний механізм розвитку місцевого самоврядування [Текст]: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управл.: спец. 25.00.04. «Місцеве самоврядування» НАДУ при Президентові. Хар РІДУ. – Х., 2005 с. 15.
10. Сушинський О. І. Контроль на влада України: сутність та система // Українське державотворення: уроки, проблеми, перспективи: Матеріали науково-практичної конференції. Львів: ЛФ УАДУ, 2001, ч. 1, с. 168-178.
11. Любченко М. П. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування [Текст]/М. П. Любченко. - Х.: Модель всесвіту, 2001. - с.158-159.
12. Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні

[Текст]: [монограф.] / [за заг. ред. Ю. О. Куца; авт. кол.: Ю. О. Куца; авт. кол. Ю. О. Куц, С. В. Болдирєв, А. Є. Тамм та ін.]. – Х.: Магістр, 2004 – 180 с.

13. Волянська Г. Правові гарантії реалізації повноважень органів місцевого самоврядування// Місцеві ради: Проблеми місцевого самоврядування і місцевого господарства: Львівська регіон. наук.-практ. конф. (Львів, 13 лют. 2004 р.) Тезидоп. іповідом. Львів, 2004. – С. 6-7.

Prezentat: 22 iunie 2015.

E-mail: nkalynets@gmail.com