

Колізії компетенції в муніципальному праві, їх види

Conflicts of competence in municipal law, their types

Яна Ленгер

Ключові слова:

колізія компетенції, муніципальне право, предмети відання, власні повноваження, делеговані повноваження.

Key words:

conflict of jurisdiction, municipal law, own competence, powers delegated authority.

Постановка проблеми. На сьогодні в рамках реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачено низку питань, що дозволять уникнути протиріч у сфері розмежування повноважень органів місцевого самоврядування. Процес децентралізації влади в Україні успішно стартував, проте повноцінне завершення реформи потребує усунення наявних прогалин, неточностей та суперечностей у Конституції України. Визначення територіальної основи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, і подальше розмежування повноважень є недосконалим, оскільки немає необхідних правових норм для утворення чіткої ієрархічної системи адміністративно-територіального устрою. У результаті держава не має змоги створити систему місцевого самоврядування по всій території країни з чітко визначеними та матеріально забезпеченими повноваженнями.

Стан дослідження проблеми. Багатоманітність колізій у праві зумовлює необхідність визначення їх основних видів для відповідної сфери правового регулювання певного типу суспільних відносин. Для муніципального права одним із найбільш характерних видів є колізії компетенції. Проте з даного питання наявною є досить обмежена кількість досліджень. Опосередкованою дану проблему досліджували такі науковці, як: В.Г. Карташов, О.В. Майстренко, С.В. Сібілева, О.Ф. Скакун, П.М. Любченко, В.І. Васильєв, Н.А. Ігнатюк.

Відповідно до загальнотеоретичного твердження, та як слушно зауважує О.Ф. Скакун, що колізія – це загальний термін, яким визначаються формальні суперечності або розбіжності всередині юридичної системи держави, що породжені уповноваженими суб'єктами нормотворчості, правозастосування, проволумачення та заважають злагодженому її функціонуванню¹.

Виклад основного матеріалу. У теорії розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову, особливо актуальними є колізії, що виникають у муніципальному праві. Оскільки органи, що покликані здійснювати місцеве самоврядування, тобто владу «територіальної громади», у чистому вигляді не відносяться до тієї чи іншої гілки. Проте, ми не можемо не звернути увагу на той факт, що, зважаючи на всі наявні ознаки та особливості, останні здійснюють публічну владу на місцях. Кожна гілка влади у відповідності до принципу розподілу наділена самостійністю, а її повноваження чітко визначені законом чи іншим актом. Але вони не завжди діють у рамках своєї компетенції. Вони взаємодіють один з одним у вирішенні різноманітних завдань і відбувається вторгнення одного державного органу у сферу повноважень іншого.

Для повної характеристики колізії у сфері муніципального права недоцільно враховувати тільки якусь одну із наведених класифікацій, а необхідно розглядати певну правову колізію у всіх аспектах її прояву – формальному та реальному, змістовному, темпоральному, позитивному, негативному, горизонтальному, вертикальному. Тільки зрозумівши всю повноту прояву конкретної муніципально-правової колізії ми зможемо осягнути її зміст, причини, джерела появи, зв'язки та можливі шляхи розв'язання або подолання, і, як наслідок, – знизити негативний вплив суб'єктів тих відносин, де така колізія виникла.

У муніципальному праві найбільш складними є колізії компетенції між органами публічної влади, що на місцях представлена місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Колізії компетенції можна розглядати на двох рівнях: загальнодержавному та місцевому. Так до пер-

¹ Скакун О.Ф. Теорія держави і права: [підручник]/ О.Ф. Скакун. – Харків. – 2001. – С. 304.

шої групи можна віднести колізії між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади. До другої групи – колізії компетенції в місцевому самоврядуванні (місцевої публічної влади).

Детальніше зупинимося на колізіях компетенції між органами державної влади або загальнодержавними колізіями компетенції. Основною проблемою є порушення принципу єдності державної влади. Функціонально всі гілки державної влади та всі державні органи покликані вирішувати основні завдання держави, а також повинні публічно взаємодіяти. Остання залежить від правильного розуміння та реалізації конституційних принципів.

На місцевому рівні певний інтерес представляють колізії компетенції між органами місцевого самоврядування. Хоча їх доцільно поділити на колізії компетенції, що виникають між органами місцевого самоврядування та колізії компетенції, що виникають при взаємодії місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Отже, деталізуються та конкретизуються повноваження місцевого самоврядування в Законі України «Про місцеве самоврядування», у галузевому законодавстві та інших правових актах².

Переважна більшість повноважень місцевого самоврядування здійснюється через представницькі органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи. Відповідно до законів та інших нормативно-правових актів останні визначаються шляхом їх закріплення за відповідними органами місцевого самоврядування. Проте, відповідно до ч. 6 ст. 4 Хартії місцевого самоврядування «у процесі планування й прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються місцевих властей, з останніми мають проводитися консультації і, у міру можливості, своєчасно і належним чином»³.

Вбачається за необхідне при визначенні предметів відання місцевого самоврядування використовувати твердження Європейської хартії місцевого самоврядування, згідно з яким місцеве самоврядування є самостійним і під свою відповідальність вирішує питання місцевого значення в інтересах місцевого населення (територіальної громади), та питання, що віднесені до відання органів державної влади, але їх вирішення згідно з принципом децентралізації, делегується місцевому самоврядуванню⁴.

Проблема розмежування предметів відання та повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади на місцях пов'язана з недосконалістю галузевого законодавства України. У галузевому законі «Про місцеве самоврядування» нечітко сформульовані самі питання місцевого значення та їх співвідношення з повноваженнями органів державної влади на місцях у тій чи іншій вузько напруженій сфері суспільних відносин⁵.

Конституція України закріпила за органами місцевого самоврядування наявні власні повноваження, при цьому не давши чіткої класифікації питанням місцевого значення, що, відповідно до законодавства, є тим чинником, заради вирішення якого створюються територіальною громадою органи місцевого самоврядування. Крім того, наявні ще й делеговані повноваження, котрі можна назвати взаємними. З одного боку, вищезазначені повноваження здійснюються органами державної виконавчої влади на місцях. Так, до прикладу, районна державна адміністрація є виконавчим органом районної ради, оскільки остання такого власного органу не має. А з іншого, органи державної виконавчої влади доручають органам місцевого самоврядування здійснення деяких їхніх «власних» повноважень. При цьому має місце двояке за своєю природою здійснення, врегулювання питань місцевого значення, без конкретизації стосовно відповідальності за неповне чи неналежне здійснення, що, у свою чергу, породжує колізійність.

У даному випадку, слушно зауважують В.І. Васильєв та Н.А. Ігнатюк про те, що процедуру розмежування предметів відання та повноважень необхідно розпочати з ревізії та систематизації правових актів, які регулюють предмети відання та повноваження місцевого самоврядування, усуваючи при цьому всі колізії⁶.

² Закон України «Про місцеве самоврядування» від 25 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – ст.170. – Режим доступу:<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show>

³ Європейська хартія про місцеве самоврядування від 15 жовтня 1985 р. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036

⁴ Європейська хартія про місцеве самоврядування від 15 жовтня 1985 року. – Режим доступу:http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036

⁵ Закон України «Про місцеве самоврядування» від 25 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст.170. – Режим доступу:<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show>

⁶ Ігнатюк Н.А. Муниципальное право: [учебное пособие] / Н.А. Игнатюк, А.В. Павлушин. - М.: Юстицинформ, 2007. – С. 12

Без належного визначення об'єму компетенції, за який повинен відповідати кожен з інститутів публічної влади, нормальне функціонування держави неможливе. Розмежування повноважень між органами місцевої публічної влади (місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування) є пріоритетним напрямом розвитку процесу державотворення в Україні. При цьому необхідно враховувати які саме властивості муніципального утворення впливають на об'єм та характер компетенції з тим, щоб чітко їх ураховувати в законодавчому процесі (одні адміністративно-територіальні одиниці, у силу певних особливостей географічного, соціального, демографічного чи іншого характеру, мають потреби, що можуть відрізнятися від потреб інших одиниць). Законодавець повинен враховувати всі вищепераховані особливості. Часто на практиці буває так, що нормативно-правовий акт приймається законодавчим органом ніби «за умови», не дивлячись на те, що він потребує ще вагомого доопрацювання, що, безумовно, породжує правову колізію. Найбільш типовим прикладом такого «умовного» законодавства є пакет документів, що стосується реформи місцевого самоврядування.

Як бачимо, причини виникнення правових колізій у сфері взаємовідносин державної влади та місцевого самоврядування пов'язані з відсутністю системності, злагодженості в нормативно-правовому регулюванні розмежування предметів відання.

Як результат, аналізуючи чинне законодавство можна виділити власну компетенцію місцевого самоврядування, котра, у свою чергу, складається з обов'язкових та факультативних повноважень, дорученої або делегованої компетенції.

До обов'язкової компетенції законодавство відносить питання, що мають загальнодержавне значення, наприклад водопостачання, охорона здоров'я, вулиці, планування забудови тощо. До факультативної компетенції відноситься вирішення питань органами місцевого самоврядування на власний розсуд, залежно від фінансових і матеріальних можливостей територіальної громади. При здійсненні делегованої компетенції держава не повинна брати на себе вирішення тих питань, що, відповідно, становлять потреби жителів і можуть успішно вирішуватися територіальною громадою та обраними нею органами.

Цілком погоджуємося з визначенням юридичної природи делегування з П.М. Любченком. Відповідно до його позиції, юридична природа останнього полягає в тому, що делегуватись можуть тільки окремі повноваження, що є частиною власної компетенції, тобто орган не може делегувати більше, ніж має сам, відповідно, таке право повинно бути закріплено в законі. Після делегування повноважень компетенція делегуючого органу не змінюється, а компетенція органу, якому делегуються ці повноваження, тимчасово розширюється за рахунок одержаних додатково повноважень. Крім того, делеговані повноваження можуть бути в будь-який час відізані, а якщо повноваження делегуються на визначений строк, то для припинення делегування не потрібне прийняття відповідного юридичного акту⁷.

Отже, можна абсолютно точно класифікувати колізії компетенції в місцевому самоврядуванні ще й на колізії власної компетенції, котра складається з колізій обов'язкової власної компетенції та колізій факультативної компетенції, а також колізії делегованої компетенції.

Крім того Закон України «Про місцеве самоврядування», згідно з принципом розподілу повноважень, закріплює: окремо компетенцію представницьких органів місцевого самоврядування – сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів і сільського, селищного, міського голови та старости⁸. Отже, колізії власної компетенції можливо ще більш детально класифікувати відповідно до принципу розподілу повноважень, а саме: на колізії компетенції відповідної ради та її виконавчого органу, колізію компетенції голови ради чи старости.

Недостатня врахованість особливостей розвитку кожної конкретної адміністративно-територіальної громади, потреб та інтересів територіальної громади, відсутність фінансових і матеріальних ресурсів для вирішення всіх питань місцевого значення, перевищення органами місцевого самоврядування своїх повноважень, швидкозмінне законодавство у сфері регулювання муніципально-правових відносин і відсутність законодавчо визначеного механізму визначення та відмежування предметів відання між органами місцевого самоврядування й органами державної влади на місцях призвели до виникнення такого виду протиріччя, як колізія компетенції в муніципальному праві, що, залежно від того чи іншого наповнення

⁷ Любченко П.М. Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. / М.П. Любченко // Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х., 1998. – С. 9

⁸ Закон України «Про місцеве самоврядування» від 25 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – ст.170. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show>

своїх повноважень, поділяються на колізії власної та делегованої компетенції, колізії обов'язкової та факультативної компетенції, колізії компетенції конкретного органу місцевого самоврядування тощо.

Анотація

Стаття присвячена з'ясуванню питання існування таких колізій у муніципальному праві, як колізії компетенції та їх види. Встановлено, що, відповідно до основоположних засад діяльності держави, органам місцевого самоврядування притаманна власна та делегована компетенція. На основі існуючих тенденцій та проблемних питань визначення й розмежування предметів відання органів місцевого самоврядування та органів державної влади на місцях здійснено спробу класифікувати колізії компетенції в місцевому самоврядуванні та визначити їх особливості.

Summary

The article is dedicated to finding out the existence of such conflicts in municipal law as conflicts of competence, and their types. Found that in accordance with fundamental principles of the state to local governments own inherent and delegated competence. Based on current trends and issues determination and delimitation of the jurisdiction of local governments and public authorities on the ground attempted to classify conflicts of competence in local government and determine their characteristics.

Використана література:

1. Європейська хартія про місцеве самоврядування від 15 жовтня 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036
2. Закон України «Про місцеве самоврядування» від 25 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – ст.170. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show>
3. Игнатюк Н.А. Муниципальное право: [учебное пособие] / Н.А. Игнатюк, А.В. Павлушин. – М.: Юстицинформ, 2007. – 312 с.
4. Любченко П.М. Компетенція місцевого самоврядування: організаційно -правові питання реалізації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. / М.П. Любченко. // Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого – Х., 1998. – 18 с.
5. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: [підручник] / О.Ф. Скакун. – Харків. – 2001. – 656 с.

Яна Ленгер,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»