

УДК 332.132:339.5

М. І. Ігнатушина,

аспірант,

Інститут економіко-правових  
досліджень НАН України, м. Донецьк

**ЩОДО ПИТАННЯ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ  
ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН**

На сучасному етапі розвитку зовнішньоекономічних зв'язків України важливу роль у зміцненні конкурентоспроможності вітчизняної економіки, її інноваційному відновленні, утвердженні сприятливого інвестиційного й підприємницького клімату має відігравати політика державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності як на державному, так і на регіональному рівнях, інституційною основою якої виступають система нормативно-правових джерел і сукупність регулюючих органів.

Впродовж багатьох десятиліть Україна розвивалась у закритій економічній системі, в умовах жорсткого планово-централізованого виробництва і розподілу. Система, яка формально передбачала повноту влади Рад народних депутатів, насправді не забезпечувала достатньою мірою ані розподілу влади, ані децентралізації або самоврядування. Спроби відродження інституту місцевого самоврядування та його включення в політико-правову систему молоді незалежної держави розпочалися в Україні лише з початку 90-х років.

Починаючи з 1990 р., в Україні створено організаційну і правову базу місцевого самоврядування, в якій висвітлюються питання зовнішньоекономічної діяльності як на державному, так і на місцевому рівнях. Прийняттям Законів

«Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» законодавчий орган держави спробував розмежувати повноваження управлінських і самоврядних інституцій у сфері зовнішньоекономічної діяльності. При цьому законодавством було визначено як виключні сфери відання місцевих органів державної влади та самоврядування, так і питання, які належать до конкуруючої (суміжної) компетенції, за якої державні адміністрації та муніципальні органи наділяються повноваженнями в одній галузі суспільного життя.

Разом із тим аналіз зовнішньоекономічної діяльності на регіональному рівні за останні роки свідчить про наявність низки проблем при реалізації місцевими адміністраціями власних функцій і повноважень, а також делегованих повноважень щодо зовнішньоекономічної діяльності, які зумовлені станом діючого законодавства. Неврегульованою залишається проблема розмежування повноважень між центральними органами виконавчої влади та органами місцевої влади, між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня щодо зовнішньоекономічної діяльності, що постійно призводить до виникнення конфліктних ситуацій при вирішенні питань місцевого і регіонального розвитку, а також сприяє дублюванню пев-

© М. І. Ігнатушина, 2010

них повноважень між органами різного територіального рівня, чи неприділенню відповідної уваги певним питанням жодним із державних органів, які регулюють зовнішньоекономічну діяльність. Сукупність таких невіршених та неврегульованих питань дають змогу констатувати актуальність та необхідність вивчення обраної теми.

Дослідженню питань компетенції органів влади як на державному так і на регіональному рівнях у сфері зовнішньоекономічної діяльності присвячені роботи Н. Бровинської, О. Бориславської, А. К. Вишнякова, М. І. Долішнього, Н. Микули, О. С. Конопцева, В. В. Третьака.

Однак формування у країні сталої та дієвої системи органів регулювання зовнішньоекономічної діяльності постає як недостатньо досліджена в науковому плані проблема. Одним із основних актуальних питань є недостатня розробленість теоретико-методологічного аспекту з питань розмежування повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування у сфері зовнішньоекономічних відносин.

Необхідність теоретико-методологічного осмислення і практичного встановлення чіткої ієрархії повноважень органів регулювання зовнішньоекономічною діяльністю диктується необхідністю приведення національної системи органів у відповідність до міжнародних вимог і стандартів для подальшої інтеграції України до Європейського співтовариства. У сучасних умовах теоретична думка повинна сформулювати основу для розробки стратегії і тактики включення регіонів України в світогосподарську систему.

*У зв'язку з цим метою даного дослідження є розробка теоретичних положень, наукових і практичних рекомендацій щодо розмежування повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування у сфері зовнішньоекономічних відносин. Досягнення зазначеної мети зумовило визначення та вирішення наступних задач:*

1. Оцінити стан нормативно-правової бази діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері зовнішньоекономічної діяльності.

2. Порівняти коло повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері зовнішньоекономічної діяльності

3. Узагальнити існуючі теоретичні погляди щодо застосування принципу субсидіарності при розмежуванні повноважень між органами різного територіального рівня.

4. Визначити правові ознаки делегування повноважень органами державного управління зовнішньоекономічної діяльності.

5. Обґрунтування необхідності застосування договірного делегування повноважень органами державного управління зовнішньоекономічної діяльності.

У сучасних умовах хід економічної реформи в Україні характеризується тим, що центр тягіння переноситься на місця, тобто в регіони. Все більше розширюються права регіонів у вирішенні соціально-економічних проблем, враховуючи зовнішню сферу. На регіональному рівні, так як і на державному, відбувається становлення системи управління взагалі і зовнішньоекономічної діяльності зокрема.

На рівні регіонів України соціально-економічне управління у сфері ЗЕД здійснюють обласні державні адміністрації [1]. В Донецькій області органом, що регулює зовнішньоекономічну діяльність, є управління зовнішніх зносин і європейської інтеграції Донецької обласної державної адміністрації. В управлінні функціонують два відділи: відділ міжнародного та міжрегіонального співробітництва, а також відділ зовнішньоекономічної діяльності та європейської інтеграції.

Сьогодні управління зовнішньоекономічних зносин і європейської інтеграції діє на підставі Постанови КМ України від 1 серпня 2007 р. № 996 «Про затвердження рекомендаційних переліків управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій». Наразі вищевказане управління займається ліцензійною діяльністю (видачею дозвільних документів), розробляють регіональні програми з міжрегіонального і транскордонного співробітництва, займаються статистичним аналізом зовнішньоекономічної діяльності в регіоні, забезпечує формування статистики зовнішньої торгівлі товарами на регіональному рівні на базі митної статистики, яка розробляється органами Держмитслужби України, а також збирання держстатзвітності щодо зовнішньої торгівлі товарами та послугами (товарами, що не проходять митний контроль), щодо іноземних інвестицій.

Стаття 10 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» визначає органи місцевого управління зовнішньоекономічною діяльністю, до яких належать місцеві Ради народних депутатів України та їх виконавчі і розпорядчі органи, а також територіальні підрозділи органів державного регулювання зовнішньоекономічною діяльністю України [2].

Аналіз кола повноважень у сфері зовнішньоекономічної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування викладено нижче (рис. 1).



**Рис. 1. Система повноважень у сфері зовнішньоекономічної діяльності державних і місцевих органів влади**

Із схеми видно, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування наділені, наразі, ідентичними повноваженнями. Причому, якщо на державні адміністрації покладено весь перелік повноважень у сфері зовнішньоекономічної діяльності, то місцеві адміністрації виконують не тільки власні (самоврядні) повноваження, а ще й делеговані повноваження, що передаються їм державними адміністраціями.

Отже, порівняльний аналіз кола повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань зовнішньоекономічної діяльності показав відсутність чіткого розмежування повноважень у сфері ЗЕД обласних державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування та можна констатувати їх майже повну тотожність, що звичайно, не є доречним із урахування відмінностей, які існують між вищевказаними органами.

На законодавчому рівні Законами «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» передбачені по-

ложення, відповідно до яких органи виконавчої влади та їхні посадові особи не мають права втручатись у законну діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені законодавством до повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень. Обмежено і втручання муніципальних органів у діяльність управлінських структур: органи самоврядування не можуть втручатись у діяльність органів державного управління, за винятком випадків виконання ними делегованих повноважень державної влади. Але з огляду на те, що коло повноважень між вищевказаними органами майже тотожне, то руйнується сам принцип самостійного вирішення питань відповідними органами без зайвого втручання та контролю за виконанням переданих (делегованих) повноважень, що у свою чергу призводить до виникнення конфліктних ситуацій на місцях.

У більшості європейських країн одним із визначальних принципів розподілу повноважень між органами державного і місцевого управління зовнішньоекономічною діяльністю є принцип субсидіарності, відповідно до якого органи самоврядування та виконавчої влади повинні виконувати лише ті завдання, які не спроможні виконати органи нижчого рівня [3].

В Європейському законодавстві принцип субсидіарності закріплено Європейською хартією місцевого самоврядування, і він визначає розподіл повноважень різних рівнів публічної влади у державі [5, с. 246–254].

Вітчизняні науковці зазначають, що використання принципу субсидіарності дозволить організаційно вирішити проблему розподілу повноважень між різними ланками управління. Згідно з духом принципу субсидіарності, пише Н. Бровинська, «втручання держави припустиме лише в тому випадку, коли без її допомоги неможливо досягти поставлених цілей» [6, с. 212]. Так, О. С. Конотопцев у своїх дослідженнях дає конкретні пропозиції щодо врегулювання даної проблеми з урахуванням принципу субсидіарності [4]. Однак в Україні такий підхід до розподілу повноважень між муніципальними інституціями визнаний не був і не закріплений законодавчо, натомість, в українському законодавстві досі присутнє дублювання повноважень між органами управління різного територіального рівня.

В силу вітчизняних особливостей (ураховуючи принцип системи організації діяльнос-

ті державних органів управління зовнішньоекономічною діяльністю «знизу – догори», яка застосовувалась ще в радянські часи і використовується досі) у віданні державних органів залишаються «ключові» питання державного регулювання. А повноваження органів місцевого самоврядування у сфері зовнішньоекономічної діяльності представляють собою механізми реалізації тих самих «ключових» питань на місцях, тобто являють собою впровадження державної політики в регіонах.

У літературі зустрічаються пропозиції щодо врегулювання розподілу повноважень між різними ланками управління, який полягає у скороченні переліку функцій сільських, селищних і міських рад до таких меж, в яких відповідні громади будуть здатні надавати муніципальні послуги за рахунок власних коштів [3]. При цьому пропонується відповідно розширити обсяг повноважень районних і обласних рад. Але такий підхід до вирішення проблем самоврядування містить чимало недоліків. Зокрема, він не може врахувати нерівномірність економічного розвитку сіл, селищ і міст, чисельність членів відповідних громад та цілу низку інших факторів.

Фахівцями в галузі місцевого самоврядування запропоновано різні способи розмежування предметів відання муніципальних і державних органів. Так, висловлюється думка про необхідність уточнення предметів відання місцевих державних адміністрацій і органів самоврядування. Водночас опоненти такої ідеї обґрунтовано зауважують, що всіх конфліктних ситуацій у відносинах держави та муніципальних органів, керуючись лише нормами законодавства, вирішити не вдасться.

На нашу думку, найефективнішим із можливих шляхів розмежування повноважень є укладення договорів між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування щодо спільної діяльності у відповідних галузях суспільного життя. Адже, чинне законодавство дозволяє муніципальним і державним адміністраціям укладати угоди, які можуть конкретизувати відповідно до закону їхні взаємні права та обов'язки [1, ст. 35].

Не менше проблем у стосунках місцевих державних адміністрацій з органами самоврядування виникло у зв'язку з поділом повноважень виконавчих органів місцевих рад на власні та делеговані.

Такий підхід не є типовим для переважної більшості зарубіжних країн, де виконавчі орга-

ни влади делегують муніципалітетам свої повноваження, як правило, на договірній основі, а не на підставі закону, як в Україні [3].

З одного боку, місцеве самоврядування зобов'язано їх виконувати, адже це передбачене законом. З іншого боку, сама природа цих повноважень змушує максимально наблизити їх виконання до об'єкту управління. Адже вони саме тому й делегуються, що органи державної влади неспроможні забезпечити їх належну реалізацію через свою віддаленість.

Водночас покладення на муніципальні органи тягаря делегованих повноважень не супроводжувалось виділенням на їхню реалізацію відповідних бюджетних коштів.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає делеговані повноваження як повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад [7, ст. 1]. Проте, на нашу думку, дане визначення не є повним, бо не розкриває змісту і не відображає правової природи такого явища, як делеговані повноваження. Одразу постають питання, які саме повноваження можуть передаватись, чи вони передаються на підставі лише Закону, чи передаються делеговані повноваження безстроково або на визначений термін?

Для відповіді на поставлені питання необхідно дослідити діючу законодавчу базу з питань делегування повноважень для виокремлення правових ознак у сфері делегування повноважень.

Першочерговим моментом у визначенні правових ознак делегування повноважень є визначення правових підстав такого делегування. Законодавством визначено, що делегування повноважень відбувається на підставі закону. У Європейських країнах крім делегування за законом існує і договірне делегування. Сутність договірного делегування полягає в укладенні органами державної влади і місцевого самоврядування адміністративних договорів, за якими органи державної влади передають органам місцевого самоврядування окремі повноваження. Українські науковці при застосуванні договірного делегування зазначають необхідність врахування кількох важливих моментів [8]. Передусім треба, по-перше, визначити сторони адміністративного договору; по-друге, встановити законодавчу підставу такого делегування; по-третє, розподілити права й обов'язки

сторін договору в межах делегованих повноважень; по-четверте, передбачити джерело фінансування для здійснення делегованих повноважень; по-п'яте, визначити форми контролю за виконанням делегованих повноважень і заходи впливу за порушення договору; по-шосте, з'ясувати правові форми захисту інтересів сторін адміністративного договору.

Отже, зважаючи на досвід Європейських країн та беручи до уваги дослідження вітчизняних науковців, можна зробити висновок про те, що делегування повноважень можливе не тільки за законом, але й за договором, причому, договірне делегування є не менш дієвим і ефективним способом делегування повноважень, який дозволяє чітко визначити і розмежувати компетенцію як делегуючих органів, так і тих, кому делегуються повноваження.

Другою ознакою делегування повноважень є суб'єктний склад такого делегування. За Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження органів виконавчої влади передаються органам місцевого самоврядування, а також повноваження органів місцевого самоврядування передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад. Отже, законодавством закріплено, що повноваження делегуються не тільки від вишого органу влади нижчому, але й навпаки.

Суб'єкт правовідносин у сфері делегування повноважень обов'язково є суб'єктом владних повноважень. Причому делегуватися повноваження можуть органом лише в межах його компетенції, тобто такий орган не може передати більше повноважень, ніж має сам, і не може передати ті повноваження, яких не має. Орган, що делегує, обов'язково зберігає контроль за здійсненням делегованих повноважень.

Третьою ознакою у сфері делегування повноважень є коло тих повноважень, що делегуються.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» нарахується три види делегованих повноважень, що передаються органам місцевого самоврядування від державних адміністрацій. Але така конкретика з боку законодавця не дає змоги ефективно діяти органам місцевого самоврядування у разі виникнення конкретної ситуації, яка не описана в законі.

Законодавство не може раз і назавжди передбачити конкретні види делегованих повноважень, оскільки розвиток суспільних відносин часто породжує нові ситуації і нове коло пи-

тань, на вирішення яких може впливати специфіка розвитку регіонів, зовнішньополітична ситуація країни тощо. З іншого боку, а чи потрібно законодавцеві займатися деталізацією окремих делегованих повноважень? Зрештою, це можна зробити завдяки договірному врегулюванню делегованих повноважень, тобто через укладання адміністративних договорів.

Четвертою ознакою у сфері делегування повноважень є строковість переданих повноважень. Діючим законодавством не визначено, чи передаються делеговані повноваження безстроково або на визначений строк. Практика діяльності органів місцевого самоврядування у сфері зовнішньоекономічної діяльності показала, що делегування повноважень відбувається як відгук на певну ситуацію, яка виникла раптово чи вже була передбачена. Органи державного регулювання передають частину своїх повноважень у певній сфері органам місцевого самоврядування для вирішення проблеми, що виникла, адже місцеві органи є більш наближені до потреб громади.

Тобто делегування владних повноважень може бути одноразове (для вирішення певних завдань по конкретній ситуації), передаватись на певний строк або безстроково.

Актуальним залишається питання фінансування делегованих повноважень, що становить п'яту ознаку у сфері делегування повноважень, оскільки згідно зі ст. 67 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» делегування має супроводжуватись переданням фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів. Причому також щорічно в Державному бюджеті України передбачаються кошти, необхідні для виконання органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень. Однак на практиці таке виконання делегованих повноважень частіше всього вимагає додаткових коштів.

Законодавством передбачено, що рішення органів державної влади про передачу частини своїх повноважень, які призводять до додаткових витрат органів місцевого самоврядування, обов'язково мають супроводжуватись переданням їм необхідних фінансових ресурсів [7, ст. 67]. Виконання делегованих повноважень при цьому здійснюється тільки в межах переданих їм фінансових ресурсів. А витрати органів місцевого самоврядування, які виникли в наслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені коштами, повинні компенсуватись державою.

Основною проблемою є те, що юридично законодавець закріпив нібито дієві механізми передачі необхідних ресурсів для здійснення делегованих повноважень, а також їх компенсації в разі, якщо переданих коштів не вистачило на виконання повноваження. Але фактично у процесі виконання делегованих повноважень частіше за все трапляються непередбачені ситуації, які провокують незаплановані статті видатків. Звичайно, компенсація за такі видатки органам місцевого самоврядування від держави надходить дуже повільно, а іноді й не в повному обсязі.

У даному випадку, на нашу думку, необхідно звернути увагу на договірне делегування повноважень. Тобто, укладаючи адміністративний договір і передбачивши в ньому заходи впливу за порушення договору, у тому числі й за не передачу чи передачу не в необхідному об'ємі необхідних фінансових ресурсів для здійснення делегованих повноважень, на недобросовісну сторону покладатиметься певна відповідальність, що, звичайно, спонукатиме добросовісне виконання зобов'язань.

Безумовно, делегування повноважень одночасно передбачає здійснення відповідного контролю за їх виконанням, що становить шосту ознаку у сфері делегування повноважень. Згідно з частиною другою ст. 76 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи та посадовці місцевого самоврядування у здійсненні делегованих повноважень є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Але закон не визначає інших засобів контролю, окрім звернення до суду. Тому дії місцевих державних адміністрацій мають радше наглядовий характер.

Зауважмо, що делегування повноважень, а також контроль за виконанням їх мають відповідати правовим вимогам задля недопущення, з одного боку, втручання в законну діяльність органів місцевого самоврядування щодо виконання ними власних (самоврядних) повноважень, з іншого – зловживання органами місцевого самоврядування чи їх посадовими особами наданими їм повноваженнями.

*Підсумовуючи вище викладене, можна констатувати, що питання зовнішньоекономічної діяльності хоча і є дуже важливими як для розвитку регіонів, так і для процвітання самої держави, однак і в такій найважливій сфері бачимо невпорядкованість норм, що призводить на практиці до виникнення конфліктних ситуацій і неспроможності нормальної діяльності в певних сферах суспільного життя.*

У результаті проведеного дослідження, стан нормативної бази в сфері регулювання зовнішньоекономічних відносин можна оцінити як недостатньо доопрацьований і відповідаючий реаліям сьогодення. У нормативній базі зустрічаються певні прогалини законодавства, іноді – колізійні норми, що, звичайно, є недопустимим і навіть шкідливим при вирішенні конкретних питань. Не всі норми, які закріплені законодавчо, застосовуються на практиці, а певні життєві ситуації взагалі залишилися без державного регулювання.

Проведене порівняння кола повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування у сфері зовнішньоекономічних відносин засвідчило відсутність чіткого розмежування між повноваженнями визначених органів і крайню необхідність законодавчого відокремлення компетенції кожного із вищевказаних органів.

Крім того, багато спірних моментів виникає на практиці у зв'язку із поділом повноважень виконавчих органів місцевих рад на власні і делеговані. Розв'язання даного питання вбачається шляхом впровадження Закону «Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування», в якому б було закріплено порядок договірного делегування на рівні із делегуванням за законом. Прийняття такого закону сприятиме, зокрема, підвищенню ефективності децентралізація державної влади шляхом визначення оптимальної процедури делегування повноважень центральних органів виконавчої влади, які завдяки цьому мають зосередитися на формуванні і реалізації державної політики у відповідних галузях і міжгалузевих сферах державного управління.

### Література

1. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
2. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16.04.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 29. – Ст. 377.
3. Орієнтири виборця 2002 : довідник / В. Замніус, Д. Ковриженко, Д. Котляр та ін. – К. : Міленіум, 2002. – 308 с.
4. Конотопцев О. С. Проблема розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування міст з районним поділом / О. С. Конотопцев // Збірник матеріалів з питань децентралізації державного управління та розвитку ефективного місцевого самоврядування. – Харків, 2006. – 353 с.

5. Самостійність місцевих влад і розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування : матеріали міжнар. конф. (м. Київ, 11–12 червня 2002 р.) / упоряд. В. Кравченко, М. Пухтинський. – К. : Логос, 2002. – 263 с.

6. Бровинська Н. Демократизація та регіональні аспекти трансформації в Україні / Н. Бровинська // Розвиток демократії в Україні : матеріали міжнар. наук. конф. (Київ, 29 вересня –

1 жовтня 2000 р.). – К. : Центр освітніх ініціатив, 2001. – С. 725–756.

7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 34. – Ст. 170.

8. Бориславська О. Проблеми органів місцевого самоврядування у виконанні делегованих повноважень / О. Бориславська // Інтернет – видання. – Юриспруденція. – «on-line».

*Надійшла до редакції 22.03.2010 р.*