



НОРМАТИВНЫЕ СПОСОБЫ И МОДЕЛИ УСТАНОВЛЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Юрий ГЕОРГИЕВСКИЙ,

кандидат юридических наук, доцент,
начальник главного управления юстиции в Харьковской области

Summary

The article is devoted to the characteristic of the normative ways and models of establishing the competence of state Executive and local self-government bodies existing in the world. Given the current trends in the reform of public administration, particularly decentralization the conceptual deficiencies of a constitutional law of Ukraine, which relate to the administrative-territorial structure and local self-government are highlighted. On the basis of competence establishment world models and given the corresponding relations in Ukraine legal regulation state, the governance effective system formation ways at the territorial level and the need for their incorporation into the Constitution of Ukraine are grounded.

Key words: competence, executive power bodies, local self-government bodies, normative methods, normative model.

Аннотация

Статья посвящена характеристике нормативных способов и моделей установления компетенции органов государственной исполнительной власти и органов местного самоуправления, существующих в мире. С учетом актуальных тенденций реформирования публичной власти, в частности децентрализации, выделены концептуальные недостатки конституционного законодательства Украины, которые касаются административно-территориального устройства и местного самоуправления. Исходя из существующих в мире моделей установления компетенции и учитывая состояние правового регулирования соответствующих отношений в Украине, обоснованы пути формирования эффективной системы управления на территориальном уровне и необходимость её закрепления в Конституции Украины.

Ключевые слова: компетенция, органы государственной исполнительной власти, органы местного самоуправления, нормативные способы, нормативные модели.

Постановка проблемы. Успешное развитие украинской государственности, ключевой целью которого является обеспечение реализации конституционных прав, свобод граждан, прав и законных интересов юридических лиц, определяет настоятельную потребность формирования, внедрения и организации гибкого, оперативного территориального и отраслевого управления на региональном уровне. Указанное предусматривает реорганизацию сложившихся управленческих связей, характерных для централизованного управления в направлении гармоничного сочетания централизации и децентрализации с приматом последнего. При этом объектная составляющая трансформаций управленческой деятельности будет касаться развития отдельных территорий, а субъектная – центральных и территориальных органов государственной исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Выделенная проблема является производной от проблемы формирования конституционной модели местного самоуправления, которая касается: вопросов объема полномочий соответствующих органов и их разграничения как внутри системы местного само-

управления, так и за ее пределами; конституционного определения степени самостоятельности органов местного самоуправления в системе публичной власти в целом и на региональном уровне. Решение этой проблемы предполагает решение и ряда смежных проблем, в частности, таких как организация взаимосвязей и взаимодействия между субъектами управления социально-экономическим развитием определенной территории.

Актуальность темы исследования. Содержательный анализ понятия нормативных способов и моделей установления компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления определяет целесообразность обращения к наследию представителей дореволюционной науки государственного права: И.Е. Андриевского, В.П. Безобразова, А.Д. Градовского, О.О. Эйхельмана, В.В. Ивановского, Н.М. Коркунова, Н.И. Свешникова, В.В. Сокольского, Б.Н. Чичерина. Логически связанной с проблемой определения содержания компетенции является проблема формирования функций государства, функций государственных органов, компетенции государственного органа,

которую исследовали В.Б. Аверьянов, М.В. Баглай, Ю.Г. Барабаш, Ю.П. Битяк, А.Б. Венгерова, Д.И. Голосниченко, В.Ф. Погорилко, А.А. Селиванов, А.В. Скрипнюк, Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин, В.Н. Шаповал и другие.

Цель статьи – обосновать пути формирования эффективной системы управления на территориальном уровне и необходимость ее закрепления в Конституции Украины, исходя из существующих в мире моделей установления компетенции и учитывая состояние правового регулирования соответствующих отношений в Украине.

Изложение основного материала. Децентрализация как способ организации публичной власти должна базироваться на принципах субсидиарности, что предполагает решение вопросов местного значения преимущественно органами местного самоуправления в соответствии с предоставленными полномочиями и с учетом надлежащего ресурсного обеспечения, способность государственных институтов в отношении властвования должна опираться на фундаментальные ценности верховенства права, прав человека, а реальное народовластие должно выступать как конституционно-правовой



режим функционирования государства. Новый взгляд на развитие модели децентрализации публичной власти, функционирование которой направлено на решение вопросов государственного развития на основе социально-экономических, демографических, историко-культурных особенностей регионов и Украины в целом как независимого, правового государства предполагает рассмотрение компетенции как критерия функционирования органов исполнительной власти и местного самоуправления. Такой подход позволяет учесть динамический характер явлений, обозначаемых универсальным термином «компетенция», который определяет содержание и характер взаимоотношений в системе органов публичной власти, придавая большое значение соотношению властеспособности и субсидиарности и тем самым создавая условия для устранения дублирования и параллелизма в деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления путем перераспределения ответственности между указанными органами по обеспечению активного участия населения, проживающего в регионе. Указанное определяет доктринальное обоснование ключевых параметров, которые должны быть положены в основу формирования системных изменений действующего законодательства, направленных на конституционно-правовую модернизацию, соответствующую концепции народовластия с организационной основой децентрализации публичной власти.

С позиций системного подхода наука административного права окончательно не определяет категорию «компетенция», поскольку применялись различные критерии определения ее содержания и использования в научных исследованиях и в действующем законодательстве. Диалектика общественных трансформаций позволяет сформировать представление о компетенции относительно разных субъектов публичной власти: органов государственной власти и органов местного самоуправления. При этом следует указать на постепенную эволюцию взглядов на компетенцию указанных органов и переход от категоричных суждений к более гибким подходам, хотя сущностные процессы применения

компетенции субъектами публичной власти еще не были подвергнуты научному анализу. В таком контексте нормативные способы и модели установления компетенции на местном уровне управления становятся предметом критического анализа, результаты которого могут быть учтены при построении теоретических конструкций компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления как субъектов и участников управленческой деятельности на местном (региональном уровне).

Нормативные способы и модели установления компетенции органов государственной исполнительной власти и местного самоуправления зависят от модели местного управления. Так, в странах англосаксонского права одним из источников полномочий местных органов являются судебные прецеденты, которые в значительной степени регулируют и конкретизируют компетенцию местного управления, которая устанавливается актами парламента. Здесь был утвержден принцип «позитивного» регулирования деятельности местных органов, в рамках которого объем полномочий последних устанавливается путем подробного перечисления их прав и обязанностей. Местные власти традиционно имеют право осуществлять только те действия, которые непосредственно предусмотрены законом. В противном случае такие действия могли быть признаны совершенными с превышением полномочий, т.е. противозаконными (принцип *ultra vires*).

Указанными нормативными способами и моделями выступают: 1) континентальная (французская), характерная для большинства стран мира (континентальная Европа, франкоязычная Африка и др.), смысл которой состоит в сочетании местных представительных и исполнительных органов и назначенияемых из центра представителей государственной администрации на местах, которые осуществляют надзор за деятельностью местных органов, а также выполняют функции общегосударственного характера; 2) модель «негативного» регулирования полномочий местной власти, согласно которому последняя имеет право осуществлять такие действия, которые прямо не запрещены законом и не закреплены за какими-либо другими

органами (в частности, согласно п. 2 ст. 104 Конституции Чехии 1992 г., п. 2 ст. 28 Основного закона ФРГ). Разница между двумя моделями не имеет принципиального характера, поскольку они основаны на подобных принципах, в частности на принципе субсидиарности, утвердившейся в европейской социальной философии еще в средние века, хотя к активной его реализации перешли лишь во второй половине XX века. Согласно данному принципу осуществление публично-властных полномочий должно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам, и в компетенцию вышестоящих органов должны передаваться те вопросы, которые не могут быть более эффективно решены на нижележащем уровне; 3) «советская» модель, характерная для Советского Союза и других стран «мировой системы социализма», а также для отдельных стран, которые развивались и ориентировались на социалистическую перспективу (Китай, Куба, Северная Корея, Вьетнам), по которой провозглашено полномочие представительных органов (советов) на соответствующей территории; 4) переходная модель, которая реализуется в Украине и характеризуется урегулированием вопросов, в частности местного управления, Конституционным договором об основных принципах организации и функционирования государственной власти и местного самоуправления в Украине на период до принятия новой Конституции Украины от 08.06.1995, впоследствии – принятием Конституции Украины 28 июня 1996 года и последующими трансформациями преимущественно политического содержания. Правовое регулирование компетенции органов местного самоуправления основано на положительном способе ее установки с элементами негативного регулирования. Основная часть полномочий по регулированию компетенции сосредоточена на общегосударственном уровне, а полномочия территориальных общин в определении компетенции органов местного самоуправления существенно ограничены и носят производный характер от общегосударственных.

Законодательство большинства государств современного мира в той или иной форме разделяет полномочия органов публичной администра-



ции на обязательные и факультативные (добровольные). К обязательным полномочиям относятся, как правило, жизненно важные для местных коллективов вопросы, которым придается общегосударственное значение: поддержание общественного порядка и безопасности; организация дошкольного, начального, а иногда и среднего образования населения (включая содержание школьных помещений, детских садов, специализированных учреждений для детей-инвалидов), территориальное планирование, управление землепользованием, противопожарная охрана, водоснабжение, канализация, сброс сточных вод, утилизация коммунальных отходов, контроль за загрязнением окружающей среды, охрана здоровья, эксплуатация санитарных учреждений, обеспечение населения электричеством, газом и теплом, освещение и уборка улиц, регулирование дорожного движения, содержание дорог, коммунальных кладбищ, организация ритуальных услуг, развитие торговли и рынков и т.п.

Определение обязательных и факультативных (добровольных) полномочий органов публичной администрации осуществляется на основании учета правил их установления, предложенных правовой доктриной (А.И. Черкасов [1]) и в законодательстве ряда зарубежных государств. К обязательным полномочиям входят, как правило, жизненно важные для местных коллективов вопросы, которым придается общегосударственное значение, а их объем, закрепленный законом, может зависеть от количества населения соответствующей территориальной единицы (на примере законодательства Венесуэлы, Испании). Факультативные полномочия реализуются местными органами по своему усмотрению, в зависимости от финансовых возможностей последних. К ним чаще всего относятся различные виды обслуживания населения и организация его досуга, а стандарты факультативных услуг, как правило, разрабатываются непосредственно на местах. Конституционное законодательство ряда стран (Австрия, ФРГ, Финляндия, Чехия, Япония) выделяет и так называемую «делегированное» (порученное) компетенцию местных органов, близкую по функциональному назначению обязательным полномочиям.

В Украине при нормировании компетенции органов исполнительной власти и органов местного самоуправления используются три способа установления компетенции, в частности: 1) путем регламентации перечня полномочий органов государственной власти в сфере местного самоуправления; 2) путем определения предметов ведения местного самоуправления; 3) путем закрепления возможности надделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. При этом органы местного самоуправления являются относительно автономными при реализации собственных и делегированных полномочий, учитывая взаимосвязь выполняемых ими функций с функциями государства и в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Предметы ведения местного самоуправления в Украине имеют двойную природу – вопросы местного значения и отдельные государственные полномочия, которые им передаются. К первым относятся вопросы, которые указывают на характер участия в развитии экономики, социальной, культурной сферы на соответствующей территории. Их решение отражает концентрированную формулу участия, которая содержит совокупность конкретных полномочий и действий. Их выбор – на усмотрение местного самоуправления. В этих рамках выделены лишь три конкретных полномочия, которые осуществляются периодически: утверждение и изменение устава территориальной общины, утверждение местного бюджета, установление местных налогов и сборов. Полномочия органов местного самоуправления, передаваемых государственными органами, касаются сфер, где функциональная согласованность и единство деятельности определяются потребностями их целостного функционирования в масштабе страны и интересами обеспечения прав и свобод.

Главный недостаток законодательства Украины в сфере местного самоуправления имеет концептуальный характер. В основу конституционно-правового регулирования местного самоуправления в Украине был положен устаревший подход к местному самоуправлению (базировавшийся преимущественно на концепции либерально-де-

мократического государства XIX века.) как к феномену, который противостоит государственному управлению, что предопределило низкую эффективность всей системы управления на местах. Заложенный в украинском праве подход к местному самоуправлению как к определенной публичной, в то же время негосударственной власти, с одной стороны, способствовал превращению органов местного самоуправления в фактически безвольные институты, а с другой, – ослаблял контрольные полномочия вышестоящих властей по отношению к местному самоуправлению.

Конституция Украины содержит ряд пробелов и неопределенностей относительно административно-территориального устройства и местного самоуправления, в частности: во-первых, относительно несовершенного определения территориальной основы органов исполнительной власти и органов местного самоуправления и противоречивых правовых конструкций, которые применяются; во-вторых, относительно отсутствия необходимых и достаточных правовых норм для образования четкой иерархической системы административно-территориального устройства; в-третьих, относительно невозможности создать систему местного самоуправления по всей территории государства с четкими и обеспеченными ресурсами полномочиями органов местного самоуправления; в-четвертых, относительно конфликтности в системе власти на уровне регионов, районов и территориальных общин.

Выводы. При формировании эффективной системы управления на территориальном уровне и ее закреплении в Основном Законе необходимо гарантировать оптимальное сочетание в стратегии публичного управления общегосударственных интересов и интересов регионального развития, не предоставляя при этом преимущество ни одному из них. Содержание интересов регионального развития находит свое опосредованное воспроизведение в формировании относительно автономных территориальных образований, публичное управление которыми подчинено конституционно определенной цели развития государства. Эти теоретические положения должны быть основой формирования



компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления как субъектов, осуществляющих управленческую деятельность, сущность и особенности которой вытекают из содержания исполнительной власти и местного самоуправления.

Основу методологического подхода к определению компетенции органов публичной власти составляет постоянный анализ «достаточности» компетенции в соответствии с объемом ее структурных составляющих (задач, функций, компетенции и т.п.), чтобы соответствующий субъект публичной власти имел возможности действовать исключительно в рамках законов и по минимуму применять дискреционные возможности в управленческой деятельности. Суть методологического подхода заключается в определении формулы компетенции, учитывающей результаты указанного анализа, опираясь на стратегическую цель эффективного управления и выявления закономерностей в регулировании конституционно-правовых отношений, связанных с «компетенцией». Концепция «разумного законодательства» должна быть основой нормативной регламентации процесса децентрализации, который предусматривает согласование с конституционными требованиями и обеспечение примата местного самоуправления с рационально ограниченными распоряжением ресурсами (в том числе – финансовыми) на соответствующей территории.

Список использованной литературы:

1. Черкасов А.И. Местное управление в конституционном механизме стран современного мира / А.И. Черкасов. – М. : Юрлитинформ, 2014. – 192 с.

COMPARATIVE AND LEGAL ANALYSIS OF THE CONCEPT OF „MARRIAGE” BY CANON LAW AND THE FAMILY CODE OF UKRAINE

Natalia HRABAR,

PhD, Associate Professor,
Associate Professor of Civil Law and Procedure of
Lviv State University of Internal Affairs

Oľha BALITSKA,

PhD, Associate Professor of Civil Law and Procedure of
Lviv State University of Internal Affairs

Summary

The comparative and legal analysis of the term «marriage» in canon law and the Family Code of Ukraine is made, the procedure of formation of legal framework of regulating the solemnization of marriage is discussed, the main differences between state and church solemnization of marriage and differences between the registration procedures are determined. The correlation of the concept of „marriage” is examined. The amount of influence of a church on solemnization of marriage, understanding of the concept of „marriage” as a legal, spiritual and ethical category is also determined.

Key words: marriage, couple, Family Code of Ukraine, canon law, capacity to marry.

Аннотация

Осуществлен сравнительно-правовой анализ понятия «брак» согласно каноническому праву и Семейному кодексу Украины. Рассмотрен порядок становления правового механизма регулирования заключения брака, определены основные разногласия между государственным и церковным заключением брака и различия между регистрацией. Определен объем влияния церкви на заключение брака, понимание понятия «брак» как правовой и духовно-нравственной категории. Важность рассмотрения этой проблемы обусловлена разногласиями, которые возникают в процессе заключения брака по семейному законодательству Украины и каноническому праву, а также ролью и влиянием церкви как социального института на порядок его заключения.

Ключевые слова: брак, супруги, Семейный кодекс Украины, каноническое право, правомерность брака.

Formulation of the problem. Under the influence of modern development of legal relationships and the emergence of the new ones a research focuses on the impact of spirituality and understanding of a church as a social institution, its role in all spheres of a society, on understanding the concept of „marriage” in particular. The interpretation of the concept of marriage by the church is a socially important element for understanding the importance of such phenomenon for people and a society as a whole. Today it is clear that the formation of modern family law was influenced with canon law through the prism of religion as a part of the formation of legal awareness of citizens. Thus, the comparative and legal analysis of the concept of „marriage” due to the norms of canon law and the Family Code of Ukraine (FCU) makes it possible to identify differences and the influence of a church on realizing the importance of marriage.

Canon law, being today a spiritual analytics, has very deep roots. At the same time, the place of canons in the state is insignificant. Government policy is aimed at meeting various strategically important interests, but not at strengthening the legal culture of a society. There is the reason to assert the blatant disregard of basic principles of morality, absence of a specific system to restore human and spiritual values of a society. The appeal to canon law updates the examination of the depths of Scripture as a source of regulatory models that have influenced the formation of the modern legal culture [1, p. 41].

Topicality of the research. The importance of consideration of this problem is due to differences arising during solemnization of marriage by family legislation of Ukraine and canon law and the role and influence of the church as a social institution on the order of its solemnization.