

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ  
ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

УДК 342.97:(352:342.591)(477)

**Д. Батракова,**

здобувач

Національної академії внутрішніх справ

**ВИЗНАЧЕННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ  
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО  
САМОВРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМА СПІВВІДНОШЕННЯ**

Сьогодні відбуваються значні процеси в реформуванні системи місцевого самоврядування в Україні, а отже, потребує вирішення проблема взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, відокремлення їх повноважень, усунення дублювання повноважень, завдяки чому посилюється ефективність діяльності як місцевого самоврядування, так й органів виконавчої влади. Ефективність і доцільність взаємодії органів виконавчої влади й місцевого самоврядування має виявлятися в гармонійному забезпеченні інтересів держави та інтересів територіальних громад.

Серед наукових досліджень із за-значеної теми можна виокремити доробки щодо співвідношення централізації, деконцентрації або децентралізації влади (С.С. Алексєєв, В.П. Колісник, А.О. Селіванов, Ю.О. Тихомиров та ін.), місцевого самоврядування (В.Ф. Погорілко, С.Г. Серьогіна, А.Р. Крусян, Н.В. Мішина, Б.А. Пережняк та ін.), державного управління в умовах адміністративної реформи (В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, С.В. Ківалов, Н.Р. Нижник та ін.), механізмів розв'язання компетенційних спорів (Ю.Г. Барабаш, О.В. Брежнєв, Л.В. Бринцева, М.Г. Ко-білянський та ін.).

Загалом у юридичній енциклопедії компетенція визначається як сукупність установлених в офіційній

юридичній чи неюридичній формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу або посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організовувати й контролювати їх виконання, вживати в необхідних випадках заходи відповідальності [1, с. 196]. Компетенцію, зокрема, в адміністративно-правовій науці визначають і як певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності [2, с. 64].

Так, В.Б. Авер'янов звертає увагу на те, що компетенція (права й обов'язки) є головною складовою змісту правового статусу кожного органу, яка доповнюється такими важливими елементами, як його завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами (як по «вертикалі», так і по «горизонталі»), місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань [3, с. 247]. На думку Б.М. Лазарєва, компетенція органу управління являє собою систему його повноважень, тобто суб'єктивних прав та обов'язків особливого роду. Компетенція включає в себе обов'язок (перед державою) і право (щодо керованих об'єктів) виконувати певні функції



(планування, регулювання, контроль тощо) [4, с. 27]. На думку Г. Атаманчука, «компетенція органу держави – це сукупність функцій і повноважень щодо управління певними об'єктами (процесами), відношеннями, явищами, поведінкою й діяльністю людей» [5, с. 547]. У свою чергу, А.В. Міцкевич розглядає компетенцію державного органу як закріплена за держорганом коло завдань державного керівництва, виконання яких становить обов'язок органу, а також коло владних прав, необхідних для здійснення покладених на нього завдань [6, с. 120].

Натомість С.С. Студенікін визначає компетенцію як коло обов'язків, повноважень і відповіальність різних державних органів, що здійснюють виконавчу та розпорядчу діяльність [7, с. 15]. Щодо останнього положення варто зазначити, що з такою позицією складно погодитися. Як видається, щодо співвідношенні категорій «обов'язки» й «повноваження» існує усталена думка, відповідно до якої повноваження є право-обов'язками. Отже, говорячи про компетенцію органу влади, мають на увазі систему повноважень (прав і обов'язків) і функцій для реалізації поставлених завдань.

Видеться, що компетенція – це система прав і обов'язків, які становлять повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері управління справами місцевого значення та які зумовлені їх цілями, завданнями й функціями.

У Європейській хартії місцевого самоврядування (ст. 4) вживається термін «компетенція місцевого самоврядування» [8]. У зарубіжній літературі під компетенцією місцевого самоврядування розуміють установлену нормами конституції, законів, підзаконних актів сукупність прав, обов'язків і предметів відання територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування для здійснення функцій і завдань місцевого самоврядування [9].

Аналізуючи безпосередньо зміст поняття «компетенція місцевого само-

врядування», варто враховувати такі моменти:

1) законодавчо передбачена модель місцевого самоврядування в Україні базується на тому, що ядром компетенції місцевого самоврядування є предмети відання та повноваження територіальної громади, які зумовлюють і визначають зміст предметів відання та повноважень органів і посадових і службових осіб місцевого самоврядування. Такий висновок базується на конституційних і законодавчих положеннях, які закріплюють, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку й контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів і реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізовують і ліквідовують комунальні підприємства, організації й установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, зараховані законом до їх компетенції;

2) компетенцію місцевого самоврядування не можна розглядати як механічну складову компетенції територіальної громади, органів і посадових і службових осіб місцевого самоврядування, оскільки до компетенції останніх законом зараховані як самоврядні, так і делеговані повноваження, реалізація яких пов'язана з виконанням функцій і завдань виконавчої влади. Водночас компетенцію місцевого самоврядування мають становити виключно самоврядні повноваження, саме вони є юридичним вираженням призначення та функцій місцевого самоврядування як публічної влади територіальної громади. Отже, поняття «компетенція місцевого самоврядування» й «компетенція органів місцевого самоврядування» та-



## **ГРЕЧЕСЬКА ГРАНДІСІА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

кож можуть розглядатися як тотожні, вони пересікаються, але не збігаються [10, с. 176].

Якщо звернутися до моделі взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної влади, яка склалася у Франції, то це є типовою континентальною моделлю, відповідно до якої принцип вільного самоуправління полягає в наданні адміністративно-територіальним утворенням певних повноважень. Так, якщо розглядати період до 1982–1983 рр., коли розпочалася реформа місцевого самоврядування, то цей період характеризується намаганням уряду зменшити повноваження органів самоврядування; контролем з боку державних органів, можливістю скасовувати акти органів місцевого самоврядування. Проте, починаючи з 1982–1983 рр., відбувається розбудова інших взаємовідносин між державою та суб'єктами самоврядування, зокрема відносини стають партнерськими, чітко розподіляються повноваження. Функції органів державної влади зводяться до функцій агента, який знаходиться на території територіального колективу, збирає інформацію для уряду про те, що відбувається в комуні, департаменті або регіоні, а також перевіряє акти органів місцевого самоврядування на предмет їх законності.

Отже, відбувається ослаблення державного контролю за діяльністю місцевого самоврядування та вихід на перший план відносин партнерства і взаємодії.

На відсутності принципової різниці між повноваженнями, якими наділила держава місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування, наголошує, зокрема, В.І. Борденюк [11, с. 12–17]. Він звертає увагу на те, що компетенційна сфера є тією, де найбільше проглядається єдність державного управління й місцевого самоврядування. Свідченням цього є перелік як власних (самоврядних), так і делегованих повноважень органів виконавчої влади, які покладаються на органи місцевого самоврядування. Під час їх

зіставлення можна дійти висновку про умовність поділу повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування на власні й делеговані органами виконавчої влади. Відсутність принципової різниці між повноваженнями наведених органів особливо помітна в галузевих законах, де компетенція місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування досить часто визначається в одній статті.

За своєю структурою повноваження місцевого самоврядування включають такі повноваження:

1) власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язано з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню;

2) делеговані повноваження (окрім повноваження органів виконавчої влади надані законом органам місцевого самоврядування), здійснення яких пов'язано з виконанням функцій виконавчої влади на місцях.

Необхідність делегування окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування випливає з принципу субсидіарності й повністю узгоджується з положеннями ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування.

Натепер є кілька підходів до розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів місцевої державної влади. Так, одні науковці (як правило, правники) розглядають проблему розмежування повноважень цих органів із погляду закону як основи для їх розмежування, у зв'язку з чим поширеною серед них є думка про необхідність прийняття окремого Закону про розмежування повноважень між двома видами публічної влади на місцевому рівні. Інші – до питання розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування й місцевими державними адміністраціями підходять із позицій фактично сформованих відносин. Для них практично не існує проблеми розмежування цих повноважень, тому що вважається правильним і справедливим те розмежування, яке



реально склалося. Треті розглядають питання розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами місцевої влади з урахуванням як юридичних, так і, відповідно, соціальних і політологічних факторів. Вони динамічно реагують на будь-які суттєві зміни у фактичному розмежуванні повноважень між цими органами й підводять під них нову правову основу, причому у формі не тільки закону, а й судових прецедентів та актів дого вірного права [12, с. 122].

Концепція адміністративної реформи в Україні допускає, що в процесі трансформації територіального устрою й системи місцевого самоврядування варто виходити з національного досвіду, а також світової, насамперед європейської, практики. При цьому процес перетворень варто, на нашу думку, здійснювати трьома етапами. Усі ці заходи є необхідними для визначення механізмів реалізації принципів децентралізації державної влади та розвитку місцевого самоврядування. Саме зміцнення місцевого управління (передусім взаємодоповнювальна взаємодія обох гілок влади на місцях) забезпечує дійсну демократизацію й реально забезпечує ефективність управління на місцевому рівні.

Основними проблемами взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні є такі:

- суттєве обмежене самоврядування в Україні як права й можливості територіальної громади, за винятком міст обласного та республіканського значення: на рівні районів та областей – через відсутність закріплення належного правового статусу громади й власних виконавчих органів, відповідно, власних ресурсів; на базовому рівні – через відсутність достатніх матеріальних ресурсів і обмеження бюджетної самостійності;

- подвійний статус місцевих державних адміністрацій як складників вертикаль державної виконавчої влади та одночасно виконавчих органів місцевих

рад. Відповіальність місцевих ОДА перед органами виконавчої влади вищого рівня й перед представницькими органами областей і районів створює передумови для виникнення конфліктів між ними та місцевими радами особливо в період вертикальної коабітації;

- неоднозначний ефект від надання сільським, селищним і міським радам великої кількості повноважень, зокрема, з надання соціальних послуг;

- компенсація недосконалості правових механізмів контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції України й інших нормативно-правових актів за допомогою неформального впливу державних адміністрацій через фінансову (бюджетну) залежність органів самоврядування від місцевих адміністрацій, що є також потенційним джерелом конфліктів.

Якщо звернутися до досвіду Франції у сфері розмежування повноважень, то проблема взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та державою в особі місцевих державних адміністрацій розв’язується на основі принципу субсидіарності – виконання органами влади вищого рівня тих функцій, які не можуть бути виконані на базовому рівні адміністративно-територіального поділу. При цьому основним завданням місцевих органів державної влади є контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: щодо власних функцій місцевого самоврядування – з погляду законності, а щодо повноважень, делегованих державою, – з погляду доцільності й ефективності ухвалених рішень.

Так, посада префекта у Франції як представника Уряду вирішує проблему розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами влади. Так, відповідно до частини 6 статті 72 Конституції Франції, у територіальних колективах Республіки представник держави, який представляє кожного з членів Уряду, зобов’язаний забезпечити національні інтереси, адміністративний контроль і дотримання законів.



## **ГРЕЦІЙСЬКИЙ ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

Ефективна реалізація компетенції органів місцевого самоврядування забезпечена також фінансовою самостійністю територіальних громад, яка досягається шляхом наповнення місцевих бюджетів місцевими податками та зборами, а також значними дотаціями й субвенціями з державного бюджету. Проте і щодо цього виникають проблеми, оскільки помітний брак коштів для реалізації місцевого самоврядування невеликими комунами, наслідком чого стає постійне їх об'єднання як у нові комуни, так і тимчасові об'єднання для досягнення спільних цілей в економічній, культурній, соціальній та інших сферах.

Варто зазначити, що, відповідно до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», в Україні виконавчу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі здійснює префект, замість нині діючих місцевих державних адміністрацій і їх голів. Уважаємо, що такі зміни сприятимуть розвитку законодавства в системі місцевого самоврядування та управління, а також побудують таку модель управління на місцях, яка буде відповідати Європейській хартії місцевого самоврядування й висвітленим у ній принципам.

**Ключові слова:** компетенція, розмежування, місцеве самоврядування, місцеві органи виконавчої влади.

У статті наведено визначення компетенції органів управління, розглянуто підходи до розмежування компетенції місцевих органів виконавчої влади та представницьких органів, а також запропоновано шляхи вирішення проблеми з урахуванням досвіду Франції.

В статье приведены определения компетенции органов управления, рассмотрены подходы к размежеванию компетенции местных органов исполнительной власти и представительских органов, а также предложены механизмы решения проблемы с учетом опыта Франции.

*The article provides definitions of competence of the public authorities, deals with methods of distinction the competence of the public authorities and self-government power and also provides the way of resolve the problem using the experience of France.*

### **Література**

1. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшиченко (голов. редактор) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998–2004. – Т. 3 : К-М. – 2001. – 792 с.
2. Административное право Украины : [учеб.] / под общ. ред. С.В. Кивалова. – Х. : Одиссей, 2004. – 880 с.
3. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Видавничий дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
4. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев. – М. : Юридическая литература, 1972. – 210 с.
5. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : [курс лекций] / Г.В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2004. – 282 с.
6. Мицкевич А.В. Субъекты советского права / А.В. Мицкевич. – М. : Госюриздан, 1962. – 213 с.
7. Власов В.А. Советское административное право / В.А. Власов, С.С. Студеникин. – М. : Госюриздан, 1959. – 535 с.
8. Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Законом України від 15 липня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.
9. Постовой Н.В. Муниципальное право России / Н.В. Постовой. – М. : Новый Юрист, 2008.
10. Кравченко В.В. Етапи розвитку місцевого самоврядування : [навч. посіб.] / В.В. Кравченко. – К. : Арагат-Центр, 2000. – 260 с.
11. Шебанов А.Ф. Форма советского права / А.Ф. Шебанов. – М. : Юрид. лит., 1968. – 215 с.
12. Кампо В. Політико-правові проблеми розмежування повноважень в українській системі органів місцевої влади / В. Кампо // Зб. мат. Координаційно-методологічної наради «Сучасні проблеми місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи та регіональної політики» та виїзного засідання Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування (9–13 квітня 2001 р., Гаспра-Ялта, APK). – К. : Логос, 2001. – С. 121–125.