

УДК 342.55

І.П. СТОРОЖУК, канд. юрид. наук,
Хмельницький університет управління та права

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ДИФЕРЕНЦІАЦІЇ ТА ІНТЕГРАЦІЇ КОМПЕТЕНЦІЙ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ

Ключові слова: органи місцевого управління, власна компетенція місцевих державних адміністрацій, власна компетенція органів місцевого самоврядування, спільна компетенція органів місцевого управління

Конституція характеризує Україну як демократичну державу, в якій існує республіканська форма правління, а це, у свою чергу, припускає участь населення в управлінні державою безпосередньо через органи державної влади, а також через організацію місцевого самоврядування. Від того, як будуть розвиватися взаємини органів державної влади й органів місцевого самоврядування, залежить реалізація населенням своїх прав на місцевому рівні. Тому проблема взаємодії місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування займає одне з основних місць у становленні української державності. Саме зміцнення місцевого управління (передусім, взаємодоповнююча взаємодія обох підсистем влади на місцях) забезпечує дійсну демократизацію і реально забезпечує ефективність управління територіями.

Історичний досвід показує, що така оптимальність досягається лише в такому разі, коли система місцевого самоврядування буде розумітися не як «придаток» державних органів, «нижня сходинка» у їх чіткій ієрархії, а як відносно самостійний інститут влади, організаційно відособлений від вказаної ієрархії [1, с.164]. Однак вони, у свою чергу, мають забезпечувати колективні потреби населення, з одного боку, як агенти держави на місцях, а з іншого, як представницькі органи. Перші, за-

безпечуючи ці потреби, повинні виходити з позицій народу, а другі – з позицій громади [2, с.277–278].

На жаль, сучасна практика свідчить, що органи місцевого управління (органи виконавчої влади на місцях і місцевого самоврядування) віддають перевагу самостійності, навіть ізолюваності, а не взаємодії. Натомість світовий досвід доводить протилежне: «...один рівень управління не може функціонувати в ізоляції. Виникаючі проблеми вимагають негайного розв'язання у більшості випадків – об'єднання зусиль двох і більше рівнів управління» [3, с.208].

Сучасна юридична наука приділяє достатньо уваги вивченню основоположних засад функціонування інститутів публічної влади. Зокрема, систему, принципи та організацію державного управління викладено в працях В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, І.А. Грицяка, В.В. Копейчикова, Н.Р. Нижник, Н.М. Мироненко, В.М. Олуйка, О.Ф. Фрицко, В.В. Цветкова та інших. Теоретико-правові проблеми місцевого самоврядування, у тому числі і його основоположні засади, досліджувались в роботах Б.П. Андресюка, М.О. Баймуратова, М.Онїщенко, Д.М. Притики, М.І. Корнієнка, В.С. Куйбіди, П.М. Любченко, М.П. Орзіха, В.Ф. Погорілка, Р.Т. Чернеги, О.Н. Ярмиша, В.М. Шаповала, Ю.С. Шемшученка та ін. Дослідження різних аспектів ролі і місця взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на місцях висвітлювалися в роботах учених І.І. Боброва, Р.К. Давидова, А.П. Зайця, В.М. Кампо, В.В. Корженка, А.Р. Крусян, Г.С. Одінцової, О.І. Сушинського, Н.М. Мельтюхової, В.Д. Яворського та ін.

Ефективне функціонування місцевого управління забезпечується перш за все в ході реалізації його органами (місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування) своєї компетенції. Компетенція є необхідним правовим інструментом взаємодії системи відносин органів місцевої влади та управління.

Необхідність визначення та розмежування компетенцій органів місцевого управління викликана в першу чергу тим, що вони є представниками різних підсистем публічної

влади на місцевому рівні: державної і самоврядної.

Органи місцевого управління є різними за юридичною природою, та це не означає, що вони повинні здійснювати свою діяльність абсолютно автономно. Компетенційна самостійність повинна бути не абсолютною, а відносною. Здійснення управлінської діяльності з єдиними завданнями передбачає взаємну підтримку органів двох самостійних підсистем публічної влади. Закон «Про місцеві державні адміністрації» (ч.1 ст.35) дає таку можливість, встановлюючи, що місцеві державні адміністрації на відповідних територіях взаємодіють з сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами і сільськими, селищними і міськими головами, сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самоврядування, а саме – у вирішенні питань економічного, соціального і культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної і фінансової бази місцевого самоврядування [4]. Ефективне ж управління певною територією може здійснюватись тільки за умови наявності чіткого визначення та розмежування компетенцій.

Поняттю «компетенція органів місцевого управління» в юридичній науці приділено недостатньо уваги. У радянський час у літературі розглядались поняття «компетенція місцевої Ради», «компетенція органів державного управління на місцях» [1, с.29–30; 5, с.21; 6, с.179], що за своєю суттю були тотожні. У сучасний період досліджують окремо поняття «компетенція місцевого самоврядування» і «компетенція місцевих державних адміністрацій». Такий відокремлений підхід до наукового вивчення та практичного застосування компетенції органів різних підсистем публічної влади, які відстоюють кожен свої інтереси, а діють на одній території і в тих самих сферах, веде до дублювання повноважень, виникнення конфліктів, а тому і дезорганізує діяльність цих органів. Очевидно, що діяльність органів для досягнення єдиної мети неможлива без їх тісної взаємодії. Лише у взаємодії вони дають повну картину діяльності органів місцевого управління, адже вони є двома складовими одного управлінського

процесу на місцях – місцевого управління і їх діяльність направлена на досягнення єдиної мети – ефективного управління на місцях. Отже, виникає потреба досліджувати їх у комплексі, а саме – як складові поняття «компетенція органів місцевого управління».

Компетенцію органів місцевого управління становлять:

- а) виключна компетенція місцевих державних адміністрацій;
- б) виключна компетенція органів місцевого самоврядування;
- в) спільна компетенція органів місцевого управління, коли місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування наділяються правами і обов'язками в одній галузі суспільного життя.

Проаналізувавши чинне законодавство і виділивши сфери, які відносяться до виключної компетенції (предмета відання) органів місцевого самоврядування і органів державної виконавчої влади на місцях, зауважимо: за винятком кількох (вирішення питань адміністративно-територіального устрою та зайнятості населення, праці та заробітної плати) – усі сфери компетенції органів місцевого управління дублюються. Наприклад, управління соціально-економічним розвитком відповідної території (ст.27 Закону «Про місцеве самоврядування» [7] та ст.17 Закону «Про місцеві державні адміністрації» [4]); управління у сфері бюджету і фінансів (ст.28 Закону «Про місцеве самоврядування» та ст.18 Закону «Про місцеві державні адміністрації»); житлово-комунальним господарством, побутовим, торговельним обслуговуванням, транспортом, зв'язком (ст.30 Закону «Про місцеве самоврядування» та ст.20 Закону «Про місцеві державні адміністрації»); освітою, охороною здоров'я, культурою, фізкультурою і спортом (ст.32 Закону «Про місцеве самоврядування» та ст.22 Закону «Про місцеві державні адміністрації») та інші.

Отже, виникає логічне запитання, як можуть представники двох складових публічної влади діяти в одних і тих самих сферах, відстоюючи кожен свої інтереси при цьому не конфліктувати і не дезорганізувати діяльність один одного? Для цього необхідно на-

магатися, по можливості, розділити предмети відання органів місцевого управління або конкретно виписати їх в законодавстві поклавши в основу принцип диференціації та інтеграції компетенцій органів місцевого управління. В ідеалі, коли б чітко розділити предмети відання (сфери впливу) на місцевому рівні між органами місцевого самоврядування і органами державної влади на місцях, – це могло б сприяти не тільки їх конструктивній співпраці, але й забезпечувало б реалізацію управлінських функцій різних органів місцевого управління, не припускаючи при цьому дублювання і паралельності. Тому в оптимально можливих межах такий поділ потрібен.

Однак не всі сфери життєдіяльності населення на певній території можна поділити на державну і муніципальну. Так, якщо управління об'єктами власності, землекористування і використання природних ресурсів, планування і забудову населених пунктів, будівництво доріг та інші сфери можливо поділити, то є такі, що не підлягають поділу, бо здійснюються не тільки в інтересах населення відповідної території, а всієї держави (наприклад, оборона та мобілізаційна підготовка, які неможливо поділити на державні і муніципальні). На місцевому рівні повноваження в таких сферах, по можливості, повинні передаватися в управління органам місцевого самоврядування шляхом делегування їм повноважень. Такий принцип, наприклад, закріплено щодо предмета відання органів місцевого самоврядування в Російській Федерації [8] (ст.6 «Предмети відання місцевого самоврядування» закріплює, що у віданні муніципальних утворень знаходяться питання місцевого значення, а також окремі державні повноваження, якими можуть наділятися органи місцевого самоврядування).

До предметів відання органів місцевого самоврядування було б доречно віднести: місцеві фінанси; економічний розвиток населених пунктів; управління об'єктами комунальної власності; комунальне землекористування і використання місцевих природних ресурсів; планування і забудову населених пунктів; дороги місцевого значення і їх будівництво; каналізацію, електро-газо- та водопостачання,

освітлення населених пунктів; житлове будівництво; роботу місцевого громадського транспорту; благоустрій парків і садів; утримання кладовищ і надання ритуальних послуг; роботу дошкільних закладів, організацію початкової і середньої освіти; надання медичної допомоги комунальними закладами охорони здоров'я; роботу комунальних закладів культури, фізкультури, спорту і туризму; працевлаштування і організацію громадських робіт; окремі питання охорони навколишнього природного середовища, громадського порядку, пожежної безпеки і прав споживачів.

До предмета відання місцевих органів виконавчої влади пропонується віднести лише ті сфери управління, які не можуть бути передані органам місцевого самоврядування: загальний нагляд за дотриманням Конституції і законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів і місцевих державних адміністрацій; відповідні повноваження з управління об'єктами державної власності; координація діяльності територіальних підрозділів (органів) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; видача ліцензій і дозволів, передбачених законодавством; контроль у встановлених законом межах за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування.

Отже, встановлення оптимального балансу повноважень між органами місцевого управління в кожній із сфер їх діяльності в інтересах громадянського суспільства (місцевих і державних) – це передумова забезпечення найбільшої ефективності взаємин і співробітництва цих органів.

За таких умов слід підносити роль місцевого самоврядування заборонивши практику передачі повноважень органів місцевого самоврядування структурам державної виконавчої влади надавши їх виконавчим органам місцевого самоврядування.

В юридичній літературі існує думка, що створення поряд з місцевих рад органів державної виконавчої влади зовсім не обов'язково [9, с.86]. Адже існують країни де на місцях діють лише органи місцевого самоврядування і їх виконавчі органи, до повноважень останніх входять і державні, і самоврядні. Наприклад в США відсутня виконавча вертикаль, а на міс-

цевому рівні діють лише органи місцевого самоврядування і їх виконавчі органи, які здійснюють як власні так і делеговані повноваження.

Потрібно зазначити, що позитивом такого підходу є усунення міжособистісних конфліктів між керівниками органів місцевого управління, що на сьогодні в Україні є досить поширеним явищем. Тому досить часто якість місцевого управління залежить від того чи знайдуть спільну мову на рівні особистостей голови відповідних адміністрацій і рад.

Нерідко на практиці виникають компетенційні спори – спори між суб'єктами місцевого управління (органами місцевого управління, місцевого самоврядування та їх посадовими особами) з приводу реалізації їхньої компетенції, у тому числі делегованих повноважень. Ці конфлікти виникають тому, що нерідко вищезазначені органи мають різне розуміння меж здійснення ними їхніх функцій і повноважень. Сьогодні такі непорозуміння найчастіше виникають між районними державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування сіл, селищ і міст (районного підпорядкування), районними радами, між обласними державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування міст (обласного підпорядкування) і обласними радами. Найкоротший шлях до зменшення компетенційних спорів – це передача повноважень місцевих державних адміністрацій виконавчим органам місцевого самоврядування. Бо концентрація повноважень стосовно управління даною територією в одних руках дасть змогу більш конструктивного та безконфліктного вирішення питань, що виникатимуть. Крім того досудова процедура вирішення таких спорів повинна бути передбачена в законі «Про взаємодію органів місцевого управління».

Певні спроби поєднати державні і самоврядні повноваження в діяльності одного органу можна знайти в національній практиці здійснення місцевого управління. Причому є приклади інтеграції таких повноважень як в компетенції державних органів, так і самоврядних.

Так, лише сільська, селищна, міська та районні в місті ради утворюють свої виконавчі

органи. Районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, не створюють таких органів (ст.5 Закону «Про місцеве самоврядування» [7]). Натомість вони делегують повноваження відповідним місцевим державним адміністраціям (ст.44 Закону «Про місцеве самоврядування» [7] та ст.34 Закону «Про місцеві державні адміністрації» [4]), які у частині здійснення делегованих повноважень підзвітні та підконтрольні відповідним радам. Тобто, по суті, ці місцеві державні адміністрації виконують роль виконавчих органів обласних та районних рад.

Крім того, це підтверджується і наявністю певних повноважень голів цих органів. Так, ст.34 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [4] передбачає право голів місцевих державних адміністрацій вносити на розгляд відповідних рад питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, та інші пропозиції. Голови місцевих державних адміністрацій мають право дорадчого голосу на засіданнях відповідних рад. Голови місцевих державних адміністрацій щорічно звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку територій і делегованих повноважень.

Ради можуть висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого з урахуванням пропозицій органу виконавчої влади вищого рівня Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обґрунтовану відповідь.

Якщо недовіру голові місцевої державної адміністрації висловили дві третини від складу відповідної ради, Президент України приймає відставку голови відповідної місцевої державної адміністрації (ст.34 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [4]).

Вбачається, що підмінна державними адміністраціями виконавчих органів місцевого самоврядування є недоречним, бо веде до одержавлення місцевого самоврядування, ускладнює та затягує здійснення самого процесу місцевого самоврядування. Крім того це суперечить принципу децентралізації та міжнародним стандартам у сфері місцевого само-

врядування, котрі передбачають, що держава не повинна брати на себе вирішення тих питань, які можуть вирішити органи місцевого самоврядування.

Є в практиці здійснення місцевого управління в Україні й протилежні приклади. Так, після ухвалення спеціального Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» Київська міська рада сформувала власний виконавчий орган на базі міської державної адміністрації з назвою «Київська міська державна адміністрація». Сьогодні в місті Києві міська державна адміністрація існує лише як «самоврядний орган» - виконавчий орган Київської міської ради. Цьому органу делеговані певні повноваження у сфері виконавчої влади. Київська міська державна адміністрація як орган, визначений частиною першою ст.118 Конституції України, а саме орган виконавчої влади, у Києві відсутній.

Отже, однією з особливостей здійснення виконавчої влади і місцевого самоврядування в місті Києві є зосередження в Київській міській державній адміністрації повноважень виконавчої влади і місцевого самоврядування. Безпосередньо повноваження у сфері виконавчої влади реалізуються спеціально уповноваженими посадовими особами Київської міської державної адміністрації. Повноваження місцевого самоврядування здійснюють посадові особи, зокрема заступники Київського міського голови з питань здійснення самоврядних повноважень тощо (статті 14, 16 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» [6]).

Створення в місті Києві єдиного в організаційному плані органу, який виконує повноваження виконавчого органу Київської міської ради та паралельно повноваження місцевого органу виконавчої влади, що з питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, є підзвітним і підконтрольним відповідній раді, а з питань здійснення повноважень у сфері виконавчої влади - відповідним органам виконавчої влади (Кабінету Міністрів України), відповідає положенням частин 1, 2 ст.118, частин 1, 2 ст.140 Конституції України.

Створення такого органу також узгоджується з Європейською Хартією місцевого са-

моврядування (п.1 ст.3), яка визначає місцеве самоврядування як право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення [10].

Таким чином, заслуговує на увагу позиція науковців [11, с.20] стосовно того, що виконавчі органи місцевих рад повинні зосереджувати в єдиному комплексі всі повноваження виконавчої влади, які стосуються соціально-економічного розвитку відповідної території. Виконавчу владу в регіонах повинні здійснювати не державні адміністрації, а виконавчі органи при радах, які мають виконувати паралельно (одночасно) і повноваження виконавчих органів місцевих рад, і повноваження представників державної влади на місцях.

Таке поєднання всіх повноважень державної влади на місцях в єдиному виконавчому органі жодним чином не знижуватиме, а навпаки, підсилить значення і можливості місцевого самоврядування, бо рішення місцевих рад є обов'язковими для виконання виконавчим органом місцевої влади. Стосовно назви виконавчих органів, то це питання має вирішуватися, виходячи з положень Європейської Хартії місцевого самоврядування (ст.6 п.1) та Конституції України (ст.140). Слід підкреслити, що в них мова йде не про виконкоми, а саме про виконавчі органи місцевих рад, які повинні діяти на певній території. Тобто назва цих органів може бути визначена органами місцевого самоврядування самостійно. Їх можна назвати «виконкомамі рад» або «місцевими адміністраціями», але будь-що вони повинні мати подвійні функції: по-перше, бути виконавчими органами місцевого самоврядування (тобто враховувати місцеві потреби в інтересах місцевого населення) і, по-друге, забезпечувати ефективне управління регіоном на підставі реалізації державної соціально-економічної та регіональної політики.

Отже, лише конкретне визначення та законодавче закріплення предмета відання органів місцевого управління та чітке розмежування повноважень в його межах (як законодавче,

так і договірне) дасть змогу не тільки конструктивно здійснювати управління певною територією, але й усуне можливість втручання цих органів в компетенцію один одного.

ЛІТЕРАТУРА

1. Франчук В. И. Общая теория управления / В. И. Франчук – М. : Изд-во РАУ, 1994. – 320 с.
2. Токвиль А. Демократия в Америке / А. Токвиль – М. : Прогресс, 1992. – 544 с.
3. Муниципальное право Российской Федерации : учебник / [Дмитриев Ю. А., Емельянов Н. А., Комаров В. В. и др.] ; под ред. Ю. А. Дмитриева. – [2-е изд., испр. и доп.]. – М. : Профобразование, 2000. – 800 с.
4. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» : від 09.04.1999 р., № 586–XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
5. Лазарев Б. М. Компетенція органів управління / Б. М. Лазарев. – М. : Юрид. л-ра, 1972. – 280 с.

6. Закон України «Про теплопостачання» : від 02.06.2005 р., № 2633–IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2633-15>.

7. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» : від 21.05.1997 р., № 280/97–ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97>.

8. Конституции зарубежных государств : учеб. пособие / сост. проф. В. М. Маклаков. – М. : Изд-во БЕК, 1996. – 432 с.

9. Дробуш І. В. Функції органів місцевого самоврядування в Україні / І. В. Дробуш – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – 244 с.

10. Єгоров О. Взаємодія органів місцевої виконавчої влади з органами місцевого самоврядування в Україні / О. Єгоров // Вісник НАДУ. – 2004. – № 3. – С. 293.

11. Нехвядович Э. А. Государственный механизм и местное самоуправление: проблемы соотношения и взаимоотношения / Э. А. Нехвядович. – СПб., 2000. – 198 с.

Сторожук І. П. Теоретико-правова характеристика диференціації та інтеграції компетенцій органів місцевого управління / І. П. Сторожук // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 874–879 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12cipomu.pdf>

Проаналізовано взаємодію органів місцевого управління (місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування) через категорію «компетенція». Розглянуто об'єктивно існуючі та можливі наслідки поділу та об'єднання компетенцій органів місцевого управління. Запропоновано шляхи вдосконалення ефективності взаємодії органів місцевого управління.

Сторожук И.П. Теоретико-правовая характеристика дифференциации и интеграции компетенций органов местного управления

Проанализировано взаимодействие органов местного управления (местных государственных администраций и органов местного самоуправления) через категорию «компетенция». Рассмотрены объективно существующие и возможные последствия разделения и объединения компетенций органов местного управления. Предложены пути совершенствования эффективности взаимодействия органов местного управления.

Storozhuk IP Theoretical and Legal Description of Differentiation and Integration of Competencies of Local Authorities

The interaction of local government is analyzed (local administrations and local governments) through the category «competence». Objectively existing and possible consequences of separation and union competences of local government competences union are considered ways of efficient interaction improvement of local governance are offered.