

КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ

БАБІЙ Юрій Юрійович - голова правління ГО «Європейська асоціація платників податків»

МЕЛЬНИЧУК Світлана Миколаївна - доктор юридичних наук, професор, Луганський державний університет внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка, кафедра державно-правових дисциплін

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7270-040X>

УДК 342.4

DOI 10.32782/LAW.UA.2022.1.30

Стаття присвячена проблемам компетенції органів місцевого самоврядування в динаміці децентралізації та професійних можливостей її реалізації. Проаналізовано законодавчі акти які закріплюють компетенцію органів місцевого самоврядування та концепцію реформування місцевого самоврядування. Встановлено відсутність концептуальних змін в повноваженнях органів місцевого самоврядування. Виявлено дискреційні повноваження. Запропоновано застосовувати моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування, прийняти низку законів у сфері місцевого самоврядування.

Ключові слова: міське самоврядування, територіальна громада, компетенція органів місцевого самоврядування, предмети відання, повноваження, децентралізація, деконцентрація.

Постановка проблеми

Міське самоврядування ґрунтується на принципі децентралізації, тому обсяг компетенції органів місцевого самоврядування завжди обумовлений відносинами з державною владою, яка базується на принципі деконцентрації повноважень. Компетенція виступає не тільки однією з основних властивостей органів місцевого самоврядування, але й критерієм реалізації принципу децентралізації. Проведення структурної реформи місцевого самоврядування мало на меті формування ефективного місцевого самоврядування спроможного повноцінно та узгоджено з інтересами держави задо-

вольнити інтереси громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території. За таких умов компетенція органів місцевого самоврядування повинна наповнюватися новим змістом, розкриваючись у повноваженнях та предметах їх відання, управлінні на місцях з різним ступенем автономії. Закріплення ж за органами місцевого самоврядування компетенції відповідно до мети та завдань децентралізаційних процесів є одним зі способів державного регулювання їх дій, організації і впорядкування їх діяльності, яка дозволяє визначити не лише ефективність органів місцевого самоврядування, але й проведених змін у сфері місцевого самоврядування.

Стан дослідження проблеми

В сучасний період реформаційних змін у сфері місцевого самоврядування, компетенцію органів місцевого самоврядування досліджували М.О. Баймуратов, Врублевський О., Гречко О., Кравець О. Їхні роботи стосувалися, зокрема міжнародного співробітництва, інноваційних відносин, розглядалися компетенційні повноваження юридичної служби в органах місцевого самоврядування тощо. **Мета і завдання дослідження.** Мета статті полягає в з'ясуванні компетенції органів місцевого самоврядування в динаміці децентралізації та професійних можливостей її реалізації. Для досягнення цієї мети слід проаналізувати стан досліджуваної проблеми, сформулювати чітке уявлення про зміни в компетенції як

наслідку реформування місцевого самоврядування; внести пропозиції.

Виклад основного матеріалу дослідження з обґрунтуванням отриманих результатів

В юридичній літературі, довідкових джерелах поняття «компетенція» розглядається по різному: в статичній, динамічній, з огляду на галузевий напрям тощо.

Так в тлумачних джерелах під компетенцією розуміється: сукупність юридично встановлених повноважень, прав і обов'язків конкретного державного органу (органу місцевого самоврядування) чи посадової особи [1, с. 266]; встановлені в офіційній – юридичній чи неюридичній – формі права й обов'язки, тобто повноваження будь-якого органу або посадової особи, які визначають можливість цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності [2, с. 196]; «взаємно прагну», «відповідаю», «підходжу» [3];

Узагальнене розуміння поняття «компетенція» не тільки розкриває його сутність, але й структуру. Разом з тим однозначність в його трактуванні відсутня, оскільки вважається що його елементами є і повноваження, і права та обов'язки але не зазначається елемент, який би визначав сферу їх застосування (що є вкрай важливо).

В юридичній літературі поняття «компетенція» трактується значно ширше. Вважається, що це кількісна категорія, яка залежить від масштабів та якісних параметрів правового впливу через професіоналізм; складається з основних (повноваження, предмет відання) та організаційних (цілі та задачі, професіоналізм) елементів, які у своєму взаємозв'язку дають можливість якісного виконання покладених на органи місцевого самоврядування функцій [4, с. 33]; застосовується для характеристики сукупних юридичних, визначених законом предметів відання (сфер суспільних відносин де його функціонування визначене метою створення та закріплено законом) та повноважень (права та обов'язки органу, якими він наділений щодо його предметів відання) [5].

Таке розуміння компетенції ляже в основу опрацювання компетенції місцевого самоврядування як критерію ефективності децентралізаційних процесів та реформування сфери місцевого самоврядування загалом.

Згідно з Статтею 140. Конституції України [6] місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. В такий дуже узагальнений спосіб територіальній громаді (жителям, об'єднаним постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільному об'єднанню жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр) надаються значні повноваження щодо вирішення питань місцевого значення.

Натомість конкретизоване в статті 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7] поняття місцевого самоврядування розмежовує здатність вирішувати питання місцевого значення, оскільки це поняття визначається як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Незважаючи на те, що законодавець визначив територіальну громаду правомочною вирішувати питання місцевого значення, нормативно закріпленими повноваженнями вона не наділяється. А це основна властивість компетенції.

Самоврядування зосереджується на діяльності органів місцевого самоврядуван-

ня. Громада і громадська участь, зазвичай, через низький рівень громадянської позиції залишаються осторонь, оскільки опосередковано можуть впливати на розв'язання завдань через виборні органи та їх виконавчі органи, шляхом ініціювання скликання загальних зборів громадян, місцевих ініціатив. Механізм проведення місцевих референдумів відсутній. Тож, розв'язання проблемних питань на місцях відбувається за формальної участі його головних суб'єктів. При цьому слід розуміти, що законодавець чітко визначив компетенцію місцевого самоврядування закріпивши в законах повноваження та сфери де вони можуть реалізовуватися.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7] окреслив коло безпосередніх суб'єктів – ради, виконавчі органи, які наділяються повноваженнями щодо вирішення питань місцевого значення. При цьому слід зазначити, що функції виконавчого органу (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) за погодженням з територіальною громадою чи радою може здійснювати сільський голова одноособово. Це стосується сільських рад, які представляють територіальні громади чисельністю до 500 жителів. Сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідного рівня з нормативно закріпленим переліком повноважень в тій чи іншій сфері.

Всі означені суб'єкти місцевого самоврядування згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» наділені повноваженнями в межах загальної чи виключної компетенції.

Разом з тим функціонуюча система місцевого самоврядування не задовольняла потреби та очікування суспільства, що стало поштовхом до змін у цій сфері. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [8] окреслила проблемні питання, зокрема; погіршення якості та доступності публічних послуг; зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф; складна демографічна ситуація; неузгодженість місцевої політики щодо со-

ціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад; нерозвиненість форм прямого народовладдя; зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування; корпоративізація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги; надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів; відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин.

Завданням цієї концепції (і як видається основним серед інших) було досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

З огляду на це, після процесу реформування, компетенція місцевого самоврядування має бути суттєво зміненою з урахуванням очікуваних результатів.

Однак порівняльний аналіз нормативно закріплених повноважень, та сфер на які вони розповсюджуються в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» станом на 23.10.2013 року [9] та червень 2022 року [7], виявив практичну відсутність змін у компетенції органів місцевого самоврядування, за винятком декілька повноважень, що стосуються виключної компетенції сільських, селищних, міських рад (ст.26), і майже всі з них віднесені радою до відання її виконавчих органів.

Впродовж процесу реформування місцевого самоврядування, з врахуванням Концепції реформування місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування набули додаткових повноважень щодо: утворення старостинських округів, затвердження Положення про старосту, затвердження на посаду та звільнення з посади старости відповідно до закону; схвалення угод про об'єднання єврорегіонального співробітництва та інші питання пов'язані з цим; утворення місцевих фондів фінансової підтримки кінематографії; прийняття рішень про укладення спеціальних інвес-

тиційних договорів; прийняття рішень з питань функціонування комунальних унітарних підприємств та господарських товариств у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать територіальній громаді; прийняття рішень щодо надання згоди на організацію співробітництва територіальних громад, суб'єктом якої є територіальна громада села, селища, міста та заслуховування відповідних звітів; прийняття рішень щодо здійснення виконавчим органом сільської, селищної, міської ради державного контролю за використанням та охороною земель; прийняття рішень про організацію та здійснення заходів щодо захисту тварин від жорстокого поводження; прийняття рішення про запровадження системи енергетичного менеджменту, затвердження положення про систему енергетичного менеджменту.

Разом з тим, законодавець наділив як виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, так і голів сільських, селищних, міських крім повноважень, передбачених Законом, ще й дискреційними повноваженнями (статті 40, 42), які можуть реалізовуватися у колективній та індивідуальній формі.

Щодо дискреційних повноважень, то з цього приводу висловлюються по різному.

Вважається, що дискреційні повноваження визначаються як право у разі ухвалення рішення з питання, віднесеного до їх компетенції, діяти за певних умов на власний розсуд у рамках закону [10].

Згідно з положеннями Методології проведення антикорупційної експертизи [11] дискреційні повноваження – це сукупність прав та обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акта.

Наявність з законі дискреційних повноважень є корупціогенним фактором за умови відсутності юридичних засобів, що

дозволяють забезпечити використання дискреційних повноважень в чітко визначеному обсязі, необхідному для належного виконання особою, уповноваженою на виконання функцій місцевого самоврядування, своїх прав і обов'язків з метою, задля досягнення якої їх було надано.

Зважаючи на те, що всі органи місцевого самоврядування мають дискреційні повноваження, окремі з них реалізують їх колективно шляхом ухвалення рішення, то виникає потреба в упорядкуванні системи державного нагляду (контролю) за діяльністю органів місцевого самоврядування. Адже незважаючи на положення ст. 144 Конституції України та ч. 10. ст 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які визначають порядок визнання рішень органів місцевого самоврядування такими, що не відповідають Конституції чи законам України, нині не встановлений ні порядок, ні строки здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю органів місцевого самоврядування. Вимоги щодо адміністративного нагляду містяться в Європейській хартії місцевого самоврядування [12].

Відповідно до її положень будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів, належність виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування. Однак задля виявлення порушень слід застосовувати моніторинг який виявить відповідність бажаному результату дасть змогу запобігти критичним ситуаціям та спрогнозувати їх виникнення. Ці питання мають бути врегульовані лише в законі. Тому на часі прийняття відповідного нормативного акту.

Разом з тим слід розуміти, як зазначається у Рішенні Конституційного суду України від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009, що органи місцевого самоврядування, вирішуючи питання місцевого значення, представляючи спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, приймають нормативні акти, які встановлюють, змінюють чи припиняють норми права, мають локальний характер, розраховані на широке коло осіб та застосовуються неодноразово, а також не-

нормативні акти, які передбачають конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи, застосовуються одноразово і після реалізації вичерпують свою дію, тому вони не можуть бути скасовані чи змінені органом місцевого самоврядування після їх виконання [13].

Зважаючи на зазначене, на часі обмеження дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями органи місцевого самоврядування, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії. Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними [12].

Висновки

В процесі реформування місцевого самоврядування, що здійснюється в сучасних умовах, хоча й досягнуто деяких результатів, (модифікація публічних процедур відповідно до європейських стандартів, створення розгалуженої системи центрів надання адміністративних послуг, збільшення кількості надання адміністративних послуг тощо) про те низка питань потребує подальших змін. Реформування має бути обґрунтованим, послідовним й закінченим процесом, а сама реформа – цілісною. Тож варто прийняти системне законодавства у сфері місцевого самоврядування, яке б відповідало положенням Європейської хартії місцевого самоврядування. Ці та інші способи розв'язання проблемних питань мають бути спрямовані на вдосконалення збалансованих повноважень органів місцевого самоврядування що забезпечить умови для належного їх функціонування.

Література

1. Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. / відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, Є.М. Моїсеєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. Х., 2006. Т. III. Поліцейський менеджмент: історія та сучасність.
2. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. К., 2001
3. Словник іншомовних слів Мельничука. URL: <http://slovopedia.org.ua/42/53402/284234.html>

4. Потіп М.М. Щодо сутності компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Право і суспільство. № 6. 2012. С.32-35

5. Фетько Ю.І. Компетенція органів місцевого самоврядування у сфері міжнародного співробітництва. Порівняльно-аналітичне право. № 2 2020. С. 54-57

6. Конституція України: Конституція, Закон від 28.06.1996 №254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show>

7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України, № 280/97-ВР від 21.05.1997р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

8. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження, Концепція № 333-р від 01.04.2014 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/333-2014-%D1%80>

9. «Про місцеве самоврядування в Україні»: Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/ed20131023#Text> (станом на 23.10.2013 року)

10. Дискреційні повноваження, як головна причина виникнення корупційного середовища в публічній службі. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації. 2021. URL: https://nkrzi.gov.ua/images/upload/573/7873/Dyskretyini_Povnovazhennia.pdf

11. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи: Наказ Міністерства юстиції України № 1395/5 від 24.04.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#Text>

12. Європейська хартія місцевого самоврядування: Хартія, Міжнародний документ № 994_036 від 15.10.1985: URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036/stru#Stru

13. Рішення Конституційного суду України від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо [...]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09/ed20131023#Text>

Babiy Yuriy Yuriyovych, Chairman of the Board of the NGO «European Taxpayers Association»

Melnichuk Svitlana Mykolaivna, Doctor of Law, professor, Luhansk State University of Internal Affairs named after E.O. Didorenko, Department of State and Legal Disciplines

THE COMPETENCE OF LOCAL GOVERNMENT BODIES IN THE CONDITIONS OF IMPLEMENTING THE PRINCIPLE OF DECENTRALIZATION: THEORETICAL QUESTIONS

The article deals with problematic issues of competence of local self-government bodies. The purpose of the article is to clarify problematic issues of competence of local self-government bodies in the dynamics of decentralization and professional opportunities for its implementation. Philosophical, general scientific conceptual approaches, as well as approaches and methods, which are characteristic of modern legal science and were demanded by the problem, became the methodological basis of scientific work. During the analysis of views on the understanding of the concept of competence, ambiguity in its interpretation was revealed. As a basis for developing the competence of local self-government as a criterion for the effectiveness of decentralization processes and reforming the sphere of local self-government in general, its structure is taken as the subject of trust

(the sphere of social relations where its functioning is determined by the purpose of creation and established by law) and powers (the rights and obligations of the body, which he is endowed with in relation to his objects of knowledge). It was found that councils, executive bodies, village, settlement, and city heads are empowered to resolve issues of local importance. It was investigated that the reform of local self-government did not achieve the optimal distribution of powers between local self-government bodies and executive power bodies. It has been established that the legislator endowed the executive bodies of village, settlement, city councils, village, settlement, and city heads with discretionary powers that can be exercised collectively and individually. Such powers are a corruption-inducing factor in the absence of legal means to ensure the use of discretionary powers in the clearly defined scope necessary for proper performance by a person authorized to perform the functions of local self-government. In order to detect violations, it is proposed to use monitoring of compliance of activities with the desired result; to adopt systemic legislation in the field of local self-government, which would correspond to the provisions of the European Charter of Local Self-Government.

Key words: local self-government, territorial community, competence of local self-government bodies, subjects of education, powers, decentralization, deconcentration.