

УДК 352.07

КОМПЕТЕНЦІЯ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: АНАЛІЗ СПІВВІДНОШЕННЯ У ПРАВОВОМУ І НАУКОВОМУ ВИМІРАХ

Лазор А.О.

кандидат наук з державного управління, старший викладач

Лазор О.Д.

доктор наук з державного управління, доцент
Львівський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

I. Вступ

“Компетенція” і “повноваження” представницьких органів місцевого самоврядування є основою їх функціонування, проте на сьогодні у чинному законодавстві відсутні визначення цих термінів.

Над вирішенням окресленої проблеми щодо з'ясування сутності понять “компетенція” і “повноваження” представницьких органів місцевого самоврядування працювало чимало зарубіжних та вітчизняних дослідників як радянського, так і сучасного періодів, які використовували у своїх розробках різні підходи.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити зміст понять “компетенція” і “повноваження” представницьких органів місцевого самоврядування та з'ясувати їх співвідношення у правовому і науковому вимірах.

III. Результати

У розділі “Організаційно-правова основа місцевого самоврядування” Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [27] закріплено повноваження сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів, сільського, селищного, міського голови, районних і обласних рад, а також порядок їх формування та організація роботи. На думку Т.С. Смирнової та П.А. Трачука, організаційно-правову основу місцевого самоврядування становлять норми чинного законодавства України, що утворюють механізми реалізації принципу самостійності місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом [31, с. 67; 33, с. 50]. За твердженням Т.С. Смирнової, цей принцип розглядається наукою як поєднання таких теоретичних постулатів:

- місцеве самоврядування одного рівня існує та функціонує незалежно від місцевого самоврядування інших рівнів. Компетенція місцевого самоврядування кожного територіального рівня чітко визначена законом – місцеве самоврядування вищого рівня не має права втру-

чатися в діяльність місцевого самоврядування нижчих територіальних рівнів;

- місцеве самоврядування існує та функціонує незалежно від державної влади в тому розумінні, що втручання державної влади у діяльність місцевого самоврядування можливе лише і виключно у випадках, прямо передбачених законом;
- місцеве самоврядування має власний виконавчий апарат, який тільки ним утворюється і йому підпорядковується;
- місцеве самоврядування вирішує питання в межах повноважень, визначених законом, самостійно, незалежно, під свою відповідальність, а його рішення не потребують затвердження державними чи будь-якими іншими органами [31, с. 67].

Термін “компетенція” вживається в Конституції [15] та Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” [27] (далі – Закон) разом з терміном “повноваження” щодо представницьких органів місцевого самоврядування в:

- частині 6 ст. 140 Конституції [15] та ч. 2 ст. 14 Закону [27] – сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна;
- частині 3 ст. 24 Закону [27] – органи місцевого самоврядування та їх посадові особи діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією і законами України, актами Президента, Кабінету Міністрів, а в Автономній Республіці Крим – також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції;

- назвах статей 25, 26 Закону [27] – загальна та виключна компетенція сільських, селищних, міських рад;
- пункті 43 ст. 26 Закону [27] – виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішується затвердження договорів, укладених сільським, селищним, міським головою від імені ради, з питань, віднесених до її виключної компетенції;
- частині 5 ст. 140 Конституції [15] та ч. 1 ст. 41 Закону [27] – питання організації управління районами в містах належать до компетенції міських рад;
- частині 1 ст. 143 Конституції України [15] – територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції;
- частині 2 ст. 143 Конституції України [15] – обласні та районні ради вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

У ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування [10] вживається термін “компетенція місцевого самоврядування”, що визначається, виходячи з таких принципів:

1) головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування окреслюються Конституцією або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню органів місцевого самоврядування повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону;

2) органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, що не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Тобто органи місцевого самоврядування можуть діяти лише в межах компетенції, визначеної чинним законодавством. Ця норма Європейської хартії місцевого самоврядування [10] кореспондується з ч. 2 ст. 19 Конституції України [15], згідно з якою, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України;

3) муніципальні функції, зазвичай, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт із громадянами. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і тип завдань, а також вимоги досягнення ефективності та економії;

4) повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, мають бути повними і винятковими. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачено законом;

5) якщо повноваження делегуються центральним чи регіональним органом органам місцевого самоврядування, останні по можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов;

6) у процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації, по можливості своєчасно і належно.

Однак ні Закон [27], ні Конституція України [15] не розмежовують поняття “компетенція” та “повноваження”, як не виділяють і їх відмінні риси. Глава 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [27] має назву “Повноваження сільських, селищних, міських рад” та містить лише дві статті: ст. 25 “Загальна компетенція сільських, селищних, міських рад” та ст. 26 “Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад”. Щодо районних та обласних рад у Законі [27], на відміну від Конституції, не вживається термін “компетенція”, а лише “повноваження”, які визначаються винятково на пленарних засіданнях рад (ст. 44), та повноваження, які делегуються місцевим державним адміністраціям (ст. 45). Можна зробити висновок, що законодавець вважає, що повноваження представницьких органів місцевого самоврядування первинного рівня містять і їх компетенцію. Однак із цією позицією не погоджуються вітчизняні науковці.

Розглядаючи етимологічний зміст терміна “компетенція”, зазначимо, що він походить від латинського *competentia* “погодженість частин, розмірність, симетрія”, [7, с. 11], “відання, здатність, належність по праву” і має два найпоширеніших значення: а) перелік питань, з яких особа чи декілька осіб мають знання (“відають щось”) і б) коло повноважень – прав і обов'язків (“відати чимось”). У зв'язку із цим розрізняють фактичну компетентність у тих чи інших питаннях і офіційну компетентність органів і посадових осіб [19, с. 11]. Проте, за результатами вивчення наукової літератури, зазначимо, що автори здебільшого акцентують на переліку прав і обов'язків, залишаючи поза увагою питання підвищення професіоналізму, фаховості виконання їх цими інституціями.

У кожній юридичній особі О.Ф. Скакун [30] виокремлює два блоки компетенції:

- перший становить її правосуб'єктність як юридичної особи – некомерційної або комерційної;
- другий – спеціальна компетенція, яка полягає у праві в певних межах провадити професійну діяльність.

Компетенція, за твердженням В.Б. Авер'янова, – це “сукупність встановлених в офіційній – юридичній чи неюридичній – формі прав та обов'язків, тобто повноважень будь-

якого органу або посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності тощо" [34, с. 196]. На думку В.Ф. Погорілка та О.Ф. Фрицького, компетенція органів виконавчої влади та місцевого самоврядування "складається із сукупності публічно-владних повноважень (прав і обов'язків) відносно певних предметів відання (сфер і галузей суспільного життя)" [24, с. 199]. Як стверджує В.І. Борденюк, компетенція визначає предмети (сфери) відання, повноваження (права та обов'язки), територіальні масштаби діяльності органів держави й органів місцевого самоврядування [5, с. 119]. Розкриваючи сутність компетенції органу державної влади, А.Ф. Мельник та О.Ю. Оболенський зазначають, що "компетенція органу державної влади – це владні повноваження органу, той чи інший обсяг державної діяльності, покладений на певний орган, або коло передбачених правовим актом питань, яке може вирішувати цей орган, сукупність функцій та повноважень органу з усіх встановлених для нього предметів відання" [9, с. 329].

Розглядаючи поняття компетенції саме органів місцевого самоврядування, В.І. Фадєєв стверджує, що це "закріплені нормами муніципального права за населенням, виборними та іншими органами місцевого самоврядування права й обов'язки, необхідні для виконання завдань та функцій місцевого самоврядування на території муніципальних одиниць" [18, с. 252]. Акцентуючи на правовому аспекті, Я.В. Журавель трактує компетенцію цих органів місцевого самоврядування як "правову категорію, що включає в себе визначені Конституцією і законами України, іншими правовими актами предмет відання, основне завдання, функції та повноваження сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів, а також районних у містах, районних, обласних рад" [11, с. 9]. У цьому контексті найбільш вдалим вважаємо визначення компетенції місцевого самоврядування, запропоноване І.А. Грицяком, – "система владних повноважень органів місцевого самоврядування, їх права і обов'язки самостійно вирішувати питання місцевого значення як безпосередньо, так і через органи, які вони обирають" [8]. Отже, предметом "компетенції органів місцевого самоврядування" є "сфери місцевого життя", "суспільні відносини", вирішення "питань місцевого значення".

Виходячи із наукових позицій, найчастіше виокремлюють два компоненти компетенції: предмет відання та повноваження (права й обов'язки). На обґрунтованість наукового введення до компетенції представ-

ницьких органів місцевого самоврядування предмета відання, на нашу думку, вказує і нормативне формулювання ст. 25 "Загальна компетенція сільських, селищних, міських рад" Закону "Про місцеве самоврядування в Україні": "сільські, селищні, міські ради правомочні розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією, цим та іншими законами до їх відання" [27]. Науковець В.Р. Барський погоджується, що зміст компетенції представницького органу місцевого самоврядування становлять: предмет відання і владні повноваження та вважає, що "прийняття нормативно-правового акта є способом реалізації владних повноважень" [2, с. 8].

Під предметом відання місцевого самоврядування В.Ф. Погорілка та О.Ф. Фрицький розуміють "сфери місцевого життя, в межах яких діє передбачений законом, а звідси, й юридично компетентний в них орган" [24, с. 271]. Із цього приводу П.М. Любченко зазначає, що "предмет відання – це завжди визначені в законодавстві в тій або іншій формі суспільні відносини, що являють собою предмет правового регулювання" [21, с. 48].

Так, у ст. 143 Конституції [15] перелічено основні напрями діяльності територіальної громади, яка може безпосередньо або через утворювані нею представницькі органи місцевого самоврядування здійснювати управління в цих сферах, зокрема: управляти майном, що є в комунальній власності; затверджувати програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролювати їх виконання; затверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролювати їх виконання; встановлювати місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечувати проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворювати, реорганізовувати і ліквідовувати комунальні підприємства, організації та установи, а також здійснювати контроль за їх діяльністю. Однак цей перелік не є вичерпним, оскільки представницькі органи місцевого самоврядування можуть вирішувати й інші питання, що належать до їх відання відповідно до чинного законодавства. У Розділі II Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [27] перелічуються напрями діяльності представницьких органів місцевого самоврядування.

У ч. 2 ст. 143 Конституції України [15] визначено основні повноваження представницьких органів місцевого самоврядування регіонального рівня, зокрема, вони затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні та обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіа-

льними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання. Крім питань, передбачених ч. 2 ст. 143 Конституції [15], районні та обласні ради можуть вирішувати інші питання, віднесені також до їх відання. Ці повноваження деталізовані у ст. 44, 45 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [27].

Особливістю компетенції органів місцевого самоврядування є вирішення питань саме місцевого значення, виходячи зі змісту місцевого самоврядування. Дефініції поняття “питання місцевого значення” закон не дає, також відсутній і перелік питань місцевого значення в чинному законодавстві, що, на переконання М.О. Баймуратова, є “проявом нерішучості держави, її небажання втратити усі важелі управління соціальними процесами на місцевому рівні. Адже саме дефінітивна характеристика питань місцевого значення, визначена законодавчо, сприятиме чіткішому розмежуванню повноважень держави та місцевого самоврядування, становленню повноцінної нормативно-компетенційної бази локальної демократії” [1, с. 115; 22, с. 242]. Разом з тим Я.В. Ільченко вважає, що “зосередження діяльності органів місцевого самоврядування на вирішенні питань місцевого значення засвідчує неповноцінність цього рівня публічної влади” [12].

На думку О.В. Батанова, з якою погоджуються й інші науковці, питання місцевого значення – це “питання (справи), які впливають із колективних інтересів місцевих жителів – членів відповідної територіальної громади, віднесені Конституцією, законами та статутами територіальної громади до предметів відання місцевого самоврядування, а також інші питання, які не входять до компетенції органів державної влади” [3, с. 25; 25, с. 108].

Зважаючи на наукові напрацювання із цієї проблематики, розмежування питань “місцевого” та “немісцевого” значення на практиці відбувається досить неоднозначно. За оцінкою В.С. Куйбіди, мера м. Львів 1994–2002 рр., чи “це означає, що органи місцевого самоврядування мають право вирішувати питання стосовно всіх об’єктів і суб’єктів у місцевості, на яку поширюється їх юрисдикція, тобто на конкретній території, чи йдеться про питання тільки місцевого значення з огляду на ієрархію влади? Досвід місцевого управління показав, що у різних випадках до цього питання підходять по-різному. Правда, як правило, переважає другий підхід. Але якщо він базується на ієрархії влади, то як розмежувати питання місцевого і немісцевого значення в таких містах, наприклад, як Київ, Львів, Харків то-

що. Адже у таких містах навіть стратегічно важливі для держави об’єкти, споруди оборонного комплексу чи інші подібні “немісцеві” об’єкти користуються “місцевою” інфраструктурою, “місцевими” трудовими та іншими ресурсами. У результаті такої невідзначеності місто не отримує належних коштів на своє фінансування, ускладнюється його розвиток як складної соціально-економічної системи” [17, с. 190].

У контексті цього аналізу можна навести чимало прикладів, коли питання місцевого значення виходять далеко за межі територіальної громади, зокрема, стосовно територіальної громади м. Львів це питання водозабезпечення міста та утилізації твердих побутових відходів, дискусії навколо відкриття цвинтаря польських орлят, вирішення якого вийшло на міждержавний рівень, підготовка міста до проведення Євро-2012 та інші. Питання місцевого значення юристи трактують як життєво необхідні для місцевого населення. Втім, аналізуючи обсяг повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, можна зробити висновок, що їх спектр є значно ширшим, ніж перелік життєво необхідних питань.

Другим необхідним елементом компетенції представницьких органів місцевого самоврядування є повноваження, які є владними та характеризують їх правовий статус. Владність повноваження як елемент компетенції, за трактуванням П.М. Любченка, – це “забезпечена законом вимога повноваженого суб’єкта певної поведінки і дій, звернена до фізичних та юридичних осіб, це вид і міра впливу на учасника правових відносин з метою задоволення його законного інтересу, досягнення певного соціально корисного результату” [21, с. 55]. Відповідно до чинного законодавства повноваження представницьких органів місцевого самоврядування закріплені та здійснюються, зокрема:

- сільських, селищних та міських рад у ст. 25, 26 гл. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [27];
- районних та обласних рад у ст. 43, 44 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [27];
- районної у місті ради – у ст. 41 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [27] окреслено особливості і засади визначення міською радою обсягу та меж повноважень районної у місті ради;
- представницьких органів місцевого самоврядування в м. Київ – у ч. 2 ст. 140 Конституції України [15], ч. 2 ст. 24 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [27] з особливостями, передбаченими Законом України “Про столицю України – місто-герой Київ” [28];

- представницьких органів місцевого самоврядування в м. Севастополь – у ч. 2 ст. 140 Конституції України [15], ч. 2 ст. 24 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [27] з особливостями, які мають бути передбачені окремим законом. Однак на сьогодні відповідний закон не прийнятий, законопроект “Про місто-герой Севастополь” від 03.04.2008 р. № 2321 [26] внесено на розгляд Верховної Ради України та вручено подання комітету про доопрацювання законопроекту;
- представницьких органів Автономної Республіки Крим – у Розділі X Конституції України [15], ч. 2 ст. 24 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” [27].

На думку А.Ф. Мельник та О.Ю. Оболенського, “повноваження органу державної влади – це складова компетенції органу, встановлена для нього законом відповідно до Конституції України та яка забезпечує реалізацію відповідних функцій стосовно конкретних об’єктів юрисдикції (предметів відання)” [9, с. 329]. Як зазначають автори “Коментарю до Конституції України”, “повноваження місцевого самоврядування – це закріплені нормативно-правовими актами його права та обов’язки, які визначають межі самостійного вирішення населенням питань місцевого значення, володіння, користування та розпорядження комунальною власністю, управління місцевими фінансами, забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку відповідної території, а також створення умов для надання послуг по задоволенню потреб населення та здійснення контролю за дотриманням законодавства” [14, с. 329].

Окреслюючи напрями діяльності щодо управління власністю та її структури, С.В. Болдирев зазначає, що повноваження місцевого самоврядування – це “закріплені нормативно-правовими актами права й обов’язки останнього, що визначають межі самостійного вирішення його суб’єктами питань місцевого значення, володіння, користування й розпорядження комунальною власністю, управління місцевими фінансами, забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку відповідних територій, а також питання надання послуг по задоволенню потреб населення і здійснення контролю за дотриманням законодавства” [4, с. 11]. Уникаючи детального тлумачення повноважень та акцентуючи увагу на суб’єктах, О.Я. Лазор та О.Д. Лазор трактують повноваження місцевого самоврядування як визначені Конституцією та законами України, іншими нормативно-правовими актами права та обов’язки територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо розв’язання завдань і здійснення фун-

кцій місцевого самоврядування [20, с. 145]. Отже, на наше переконання, повноваження органів місцевого самоврядування – це закріплені нормативно-правовими актами права й обов’язки, які визначають межі самостійного вирішення питань місцевого значення, а також створення умов для надання послуг щодо задоволення потреб населення та здійснення контролю за дотриманням чинного законодавства.

Наголошуючи на відмінностях повноважень органів публічної влади, Ю.Н. Тодика та Є.В. Супрунюк вважають, що владні повноваження мають не лише державні органи, а й органи місцевого самоврядування, але владні повноваження останніх не є державними та не здійснюються від імені України [32, с. 100]. Більшість науковців погоджується з наявністю в органів місцевого самоврядування владних повноважень. Так, владність представницьких органів місцевого самоврядування виявляється в тому, що вони в межах своїх повноважень, на підставі та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, приймають рішення, які є обов’язковими до виконання на території відповідної юрисдикції (ч. 1 ст. 144 Конституції [15]). Формулювання цієї статті Конституції України дає змогу зробити висновок про те, що рішення представницьких органів місцевого самоврядування є обов’язковими для виконання громадянами, які проживають на цій території, а також підприємствами, установами та організаціями, державними органами, які розташовані на відповідній території.

Однак, на нашу думку, не можна погодитись із тим, що владні повноваження органів місцевого самоврядування не є державними та не здійснюються від імені держави. Якщо ж гіпотетично підтримати цю позицію, виникає запитання, чому представницькі органи місцевого самоврядування, які мають діяти в межах Конституції та чинного законодавства, що впливає із ч. 1 ст. 140 Конституції [15], представляють інтереси лише територіальної громади та не діють від імені держави. Необхідно зазначити, що загальнодержавні інтереси не завжди збігаються з інтересами територіальної громади, однак, незважаючи на це, представницькі органи місцевого самоврядування не можуть здійснювати повноваження тільки в інтересах територіальної громади, порушуючи приписи чинного законодавства та посилаючись на те, що воно суперечить інтересам громади. Так, Л.Р. Михайлишин, досліджуючи зарубіжний досвід територіальної організації місцевого управління, виокремлює такі групи інтересів територіальної громади: інтереси громади, які суперечать державним інтересам; інтереси громади, що збігаються з державними; інтереси громади, які не збі-

гаються, проте і не суперечать державним [23].

Науковці, які вважають, що органи місцевого самоврядування не здійснюють повноваження від імені держави, стоять на позиції громадівської теорії, але якщо розглядати місцеве самоврядування як форму децентралізації державної влади, дотримуючись державницької теорії місцевого самоврядування, то слушно видається позиція В.І. Борденюка, який зазначає, що “органам місцевого самоврядування також властивий державно-владний характер. Така природа їх повноважень впливає передусім зі змісту ч. 2 ст. 5 Конституції, згідно з якою органи місцевого самоврядування реалізують ту саму владу, що й органи державної влади. Це відображається насамперед у тому, що повноваження органів місцевого самоврядування (як і органів держави) визначаються в Конституції і законах України, в яких втілена державна воля, а не воля територіальних громад. Це означає, що компетенція органів місцевого самоврядування, як і органів держави, походить від держави, а тому при її здійсненні вони представляють не тільки територіальні громади, а й державу” [6, с. 316].

Компетенція та повноваження представницьких органів місцевого самоврядування є елементами відповідних компетенції і повноважень місцевого самоврядування та характеризуються лише специфічним суб’єктом здійснення цих повноважень. Оскільки, наприклад, компетенція місцевого самоврядування охоплює предмети відання та повноваження всіх суб’єктів місцевого самоврядування: територіальних громад, представницьких органів місцевого самоврядування, їх виконавчих органів, сільського, селищного та міського голів, органів самоорганізації населення. При цьому компетенція сільських, селищних, міських рад та компетенція районних та обласних рад визначаються Законом [27] окремо. На нашу думку, законодавець вчинив так, щоб не допускати втручання районних і обласних рад у компетенцію сільських, селищних, міських рад, що функціонують на їх території, та усунути між ними можливу конкуренцію з приводу певних повноважень.

Отже, визначаючи співвідношення понять “компетенція” та “повноваження” представницьких органів місцевого самоврядування, можна зробити висновок про те, що їх компетенція є складнішою правовою категорією, визначеною Конституцією і законами України, та містить у собі предмет відання і повноваження, характеризується внутрішньою єдністю та узгодженістю. Ці поняття співвідносяться як загальне і часткове.

Відповідно до ч. 3 ст. 10 Закону [27], представницькі органи місцевого самовря-

дування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених цим та іншими законами. Оскільки у ст. 6 Конституції України [15] закріплено поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, в правовій науці висловлювались думки щодо необхідності “застосування принципу розподілу влади в системі місцевого самоврядування” [13, с. 87] та щодо права представницьких органів місцевого самоврядування вирішувати питання, віднесені законодавством до компетенції інших органів місцевого самоврядування на підставі ч. 3 ст. 10 Закону [27].

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України у справі про місцеве самоврядування [29], у системі місцевого самоврядування України існує чітка субординація її елементів – територіальної громади, ради, її виконавчих органів із збереженням відповідного розмежування їх прав і повноважень. Як зазначено в цьому Рішенні Конституційного Суду України [29] – відповідно до ч. 1 ст. 140 Конституції України [15] та ч. 1 ст. 6 Закону [27], територіальна громада є основним носієм функцій і повноважень місцевого самоврядування. Сільські, селищні, міські ради, як це, у свою чергу, логічно впливає із змісту ч. 3 ст. 140 Конституції України, а також ч. 1 ст. 10 Закону [27], є органами місцевого самоврядування, які представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування. Сільські, селищні, міські ради мають свої виконавчі органи, а отже, їм підзвітні та підконтрольні.

За ч. 2 ст. 141 Конституції України [15] сільський, селищний, міський голова обирається відповідною територіальною громадою для того, щоб очолювати виконавчий орган ради та головувати на її засіданнях. Ці функції визначають сільського, селищного, міського голову, насамперед, як посадову особу виконавчого органу ради та самої ради, їй підзвітну та перед нею відповідальну як за роботу виконавчого органу ради, так і за організацію роботи самої ради.

Поділяємо погляд М.І. Корнієнка, який вважає, що в “системі місцевого самоврядування не діє принцип поділу влади, згідно з яким побудована система центральних органів державної влади. Створення в системі місцевого самоврядування двох незалежних одна від одної систем органів місцевого самоврядування – представницьких і виконавчих, – було б науково неспроможним, таким, що не відповідає б і основним положенням Хартії” [16, с. 16]. На думку В.Ф. Погорілка та О.Ф. Фрицького, “представницький орган місцевого самоврядування має право вирі-

шувати будь-яке питання, віднесене до повноважень місцевого самоврядування, крім тих питань, які є предметом виключного відання територіальної громади. Тобто рада як представницький орган територіальної громади може в принципі вирішувати будь-яке питання, віднесене до повноважень органів місцевого самоврядування” [24, с. 250–251]. Науковці вважають, що “розподіл, про який йдеться в даній нормі Закону, не означає поділу влади в системі місцевого самоврядування”, та зазначають, що взагалі “принцип розподілу влади, проголошений у ст. 6 Конституції, в системі органів місцевого самоврядування не діє. Тому в Законі йдеться не про поділ владних повноважень, а про функціональне розмежування по напрямках діяльності між відповідними радами, їх виконавчими органами та сільським, селищним, міським головою” [24, с. 250–251].

З окресленою вище позицією частково не погоджується П.М. Любченко, який вважає “помилковою” позицію, згідно з якою, “представницький орган має право вирішувати будь-яке питання, віднесене до повноважень інших органів місцевого самоврядування. Аналіз п. 3 ст. 10 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” дає змогу зробити висновок, що мова йде саме про розмежування повноважень, і ця норма забороняє органам місцевого самоврядування здійснювати повноваження, не закріплені за ними законом, тобто вирішувати питання, віднесені до відання інших органів чи посадових осіб” [22, с. 242].

Оскільки представницькі органи місцевого самоврядування є вторинними суб’єктами місцевого самоврядування відносно територіальних громад, яким вони підзвітні та підконтрольні; вирішують усі питання, що стосуються місцевих інтересів і потреб жителів адміністративно-територіальних одиниць, на які поширюються їх повноваження, то в такому разі, за твердженням науковців, їх повноваження є похідними від повноважень територіальних громад.

Повноваження представницьких органів місцевого самоврядування бувають власні і делеговані, проте у чинному законодавстві як такі не детерміновані. Під власними повноваженнями зазвичай розуміють значну частину питань місцевого значення, яка законом прямо віднесена до відання представницьких органів місцевого самоврядування, і не є предметом відання жодного з органів державної влади. Делеговані повноваження місцевого самоврядування можна визначити як сукупність повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, які делегуються місцевим органам державної виконавчої влади або сільськими, селищними та міськими радами – районним та обласним радам.

У науковій літературі є різні класифікації повноважень місцевого самоврядування. На думку П.М. Любченка, повноваження місцевих рад можна класифікувати за галузевими ознаками: а) у сфері соціально-економічного та культурного розвитку; б) у бюджетно-фінансовій сфері; в) щодо управління комунальною власністю; г) у сфері екологічної безпеки; д) щодо забезпечення правопорядку, прав, свобод і законних інтересів громадян; е) повноваження щодо організації та контролю за діяльністю виконавчих органів; ж) повноваження, які стосуються взаємодії рад, відповідно, із сільським, селищним, міським головою; з) організаційні та установчі повноваження [21, с. 102]. Найбільш вдалою, на наш погляд, є класифікація повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, запропонована М.І. Корнієнком:

- з організації роботи самої ради;
- з формування органів ради, призначення, затвердження чи обрання окремих посадових осіб місцевого самоврядування та здійснення контролю за їх діяльністю;
- з безпосереднього вирішення питань, віднесених до відання місцевого самоврядування [16, с. 117].

Відповідну класифікацію вважаємо за необхідне доповнити ще однією групою повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, яку, зокрема, визначає І.Л. Литвиненко [25, с. 110], – з реалізації форм безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні.

IV. Висновки

Отже, узагальнюючи викладене вище, ми дійшли висновку, що компетенція є складнішою правовою категорією, визначеною Конституцією і законами України, та містить у собі предмет відання і повноваження, характеризується внутрішньою єдністю й узгодженістю, а відтак, поняття “компетенція” та “повноваження” співвідносяться як загальне і часткове.

У науковій літературі виявлено різні класифікації повноважень місцевих рад, зокрема: за суб’єктами їх реалізації, галузевими ознаками, напрямками діяльності ради, предметом регулювання. Встановлено відсутність законодавчого закріплення критеріїв класифікації та запропоновано виокремити такі групи повноважень щодо:

- організації роботи самої ради та її депутатів;
- формування і функціонування органів ради (виконавчих, дорадчих, допоміжних тощо), а також діяльності посадових осіб (питання призначення, контролю, звільнення);
- забезпечення реалізації форм волевиявлення громадян та активізації їх участі

в управлінні і плануванні розвитку територіальної громади;

- вирішення інших питань, що належать до відання місцевого самоврядування.

Таке структурування уможливорює не тільки систематизацію повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, а й ефективнішу їх регламентацію та реалізацію.

Література

1. Баймуратов М.О. Становлення місцевого самоврядування в Україні як фактор формування демократичної державності / М.О. Баймуратов // Європа, Японія, Україна: шляхи демократизації державно-правових систем : матеріали міжнар. наук. конф. (17–20 жовтня 2000 р., м. Київ). – К., 2000. – С. 114–116.
2. Барський В.Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 – Конституційне право / В.Р. Барський. – О., 2006. – 18 с.
3. Батанов О.В. Деякі теоретичні проблеми співвідношення місцевого самоврядування та державної влади / О.В. Батанов // Часопис Київського ун-ту права. – 2002. – № 2. – С. 21–30.
4. Болдирев С.В. Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 – Конституційне право / С.В. Болдирев. – Х., 2003. – 20 с.
5. Борденюк В.І. Деякі проблеми законодавчого визначення повноважень місцевого самоврядування в Україні / В.І. Борденюк // Ідеологія державотворення в Україні: історія та сучасність : матеріали наук.-практ. конф. (Київ, 22–23 листопада, 1996 р.). – К., 1997. – № 1. – С. 118–129.
6. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : монографія / В.І. Борденюк. – К. : Парламентське вид-во, 2007. – 576 с.
7. Бутко І.П. Місцеві ради і забезпечення законності / І.П. Бутко, Ю.С. Шемшученко. – К. : Наук. думка, 1973. – 232 с.
8. Грицяк І.А. Правові та організаційні проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук / І.А. Грицяк. – К., 1993. – С. 59.
9. Державне управління : навч. посіб. / [А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко ; за ред. А.Ф. Мельник]. – 2-ге вид., випр. і доп. – К. : Знання, 2004. – 342 с.
10. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036.
11. Журавель Я.В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 – Адміністративне право і процес, Фінансове право, Інформаційне право / Я.В. Журавель. – К., 2008. – 20 с.
12. Ільченко Я.В. Запровадження стандартів Європейської хартії про місцеве самоврядування в законодавство України / Я.В. Ільченко // Державне упр. в умовах інтеграції України в Європейський Союз : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 29 травня 2002 р.). – К. : УАДУ, 2002. – С. 173.
13. Карлов О.О. Формування інституту місцевого самоврядування / О.О. Карлов. – К. : Вища школа, 1993. – 114 с.
14. Коментар до Конституції України / [за ред. В.Ф. Опришка, Л.Є. Горьового, М.І. Корнієнка]. – К., 1998. – 410 с.
15. Конституція України : прийнята на V сесії ВРУ 28 червня 1996 р. (зі змінами, внесеними Законом від 08.12.2004 р. № 2222) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141; 2005. – № 2. – Ст. 44.
16. Корнієнко М.І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання : навч. посіб. / М.І. Корнієнко. – К. : Алерта, 2005. – 144 с.
17. Куйбіда В.С. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку місцевої демократії : монографія / В.С. Куйбіда, М.С. Куйбіда, О.О. Бабінова. – Хмельницький : ХУУП, 2008. – 468 с.
18. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – М. : Юристъ, 2000. – 552 с.
19. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 280 с.
20. Лазор О.Д. Місцеве управління: поняття, терміни, визначення : словник-довідник / О.Д. Лазор, О.Я. Лазор. – К. : Дакор, 2004. – 336 с.
21. Любченко П.М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування / П.М. Любченко. – Х. : Модель світу, 2001. – 224 с.
22. Любченко П.М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства : монографія / П.М. Любченко. – Х. : Одісей, 2006. – 352 с.
23. Михайлишин Л.Р. Територіальна організація місцевого управління в контексті забезпечення регіонального економічного розвитку: аналіз зарубіжного досвіду [Електронний ресурс] / Л.Р. Михайлишин. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/5/01.pdf>.

24. Муніципальне право України : підручник / [В.Ф. Погорілко, О.В. Фрицький, М.І. Корнієнко та ін. ; за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького, шеф-редактор В.С. Ковальський]. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.
25. Основи місцевого самоврядування : наук.-практ. посіб. / [В.М. Алексєєв, А.В. Андрушко, І.Л. Литвиненко та ін. ; за заг. ред. В.М. Олуйка]. – Хмельницький : ЦГПК, 2008. – 730 с.
26. Про місто-герой Севастополь : проект Закону України від 03.04.2008 р. № 2321 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua>.
27. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
28. Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15.01.1999 р. № 401-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – Ст. 79.
29. Рішення Конституційного Суду України від 09.02.2000 р. № 1-рп/2000 у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 6, частини першої статті 11, частини четвертої статті 16, пунктів 3, 5, 6, 9, 10, 16 частини першої статті 26, частин третьої і четвертої статті 41, частини шостої статті 42, статей 51, 52, 53, 54, частини четвертої статті 61, частини першої статті 62, частин першої, шостої, сьомої статті 63, частин четвертої, п'ятої, шостої статті 78, частин третьої, п'ятої, сьомої статті 79, абзацу третього пункту 2 розділу V "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (справа про місцеве самоврядування) // Офіційний Вісник України. – 2000. – № 30.
30. Скакун О.Ф. Теорія держави і права / О.Ф. Скакун. – Х., 2005. – 656 с.
31. Смирнова Т.С. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні : навч. посіб. / Т.С. Смирнова. – К. : Академія, 2001. – 262 с.
32. Тодика Ю.Н. Конституція України – основа стабільності конституційного строя и реформирования общества / Ю.Н. Тодика, Е.В. Супрунюк. – Симферополь : Таврия, 1997. – 309 с.
33. Трачук П.А. Державне будівництво та місцеве самоврядування : навч. посіб. / П.А. Трачук. – Чернівці : Наші книги, 2007. – 280 с.
34. Юридична енциклопедія : у 6 т. / [редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2001. – Т. 3. – 792 с.

Лазор А.О., Лазор О.Д. Компетенція та повноваження представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: аналіз співвідношення у правовому і науковому вимірах

Анотація. У статті розглянуто питання розмежування понять "компетенція" та "повноваження" органів місцевого самоврядування, проаналізовано сучасні правові і наукові підходи щодо їх сутності, визначення як загального та окреме, а також розроблено класифікацію повноважень за напрямками діяльності ради.

Ключові слова: місцеве самоврядування, компетенція, повноваження, представницькі органи місцевого самоврядування.

Лазор А.О., Лазор О.Д. Компетенция и полномочия представительных органов местного самоуправления в Украине: анализ соотношения в правовом и научном измерениях

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы разграничения понятий "компетенция" и "полномочия" органов местного самоуправления, проанализированы современные правовые и научные подходы относительно их сущности, определения как общего и частичного, а также разработана классификация полномочий за направлениями деятельности совета.

Ключевые слова: местное самоуправление, компетенция, полномочия, представительные органы местного самоуправления.

Lazor A., Lazor O. Competence and empowerments of representative bodies of local authority in ukraine: analysis of correspondence in legal and scientific dimensions

Annotation. In the article questions of concepts "competence" and "empowerment" of local authority representative bodies are examined modern legal and scientific approaches to their essence and definition as general and single are analysed classification of empowerments by types of a council activity is created.

Key words: local authority, competence, empowerments, local authority representative bodies.