

*Юрій Валентинович Георгієвський,
начальник Головного територіального
управління юстиції в Харківській області,
кандидат юридичних наук*

ПРОБЛЕМА СПІВРОЗМІРНОСТІ ПОВНОВАЖЕНЬ І ФУНКЦІЙ У ВИЗНАЧЕННІ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Децентралізація публічної влади як масштабний процес конституційних перетворень в Україні обумовлює підведення як основу теоретичного визначення компетенції суб'єктів публічної влади. Для цього слід уявити, яким має бути предмет і модель децентралізації, тобто повноважень і ресурсів, які повинні бути розподілені між центром і територіальним управлінням. З позицій системного підходу наука адміністративного права остаточно не визначає категорію «компетенція», оскільки застосовувалися різні критерії визначення її змісту і використання у наукових дослідженнях та чинному законодавстві. Діалектика суспільних трансформацій дозволяє сформулювати уявлення про компетенцію відносно різних суб'єктів публічної влади: органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Методологічну і доктринальну основу формування наукового підходу до сутності компетенції щодо органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування становили доктринальні ідеї Г. Кельзена, праці вчених із загальної теорії права, конституційного права, адміністративного права (В. Авер'янова, О. Батанова, В. Копейчикова, Б. Лазарева, В. Нерсесяна, В. Погорілка, Ю. Тихомирова та ін.).

Мета статті полягає в обґрунтуванні змісту компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування і формуванні наукового підходу, використання якого дозволить визначити напрями вирішення проблеми співрозмірності функцій і повноважень зазначених органів.

З одного боку, науковий пошук змісту компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування має ґрунтуватися на визнанні її невід'ємного зв'язку з публічними інтересами. З другого боку, існує системний зв'язок публічних і приватних інтересів, що гарантує впровадження концепції «людиноцентризму» в діяльність різних суб'єктів публічної влади.

У такому контексті слід звернутися до визначення держави як універсальної політичної організації у суспільстві, яка виражає насамперед економічні, політичні та ідеологічні інтереси домінуючого соціального прошарку та виконує певною мірою функцію арбітра між різними прошарками суспільства [1, с. 12–13]. Разом із тим слід вказати на ідею ролі представницького устрою як бажаного стану держави і суспільства, умовами для формування якого є свобода, право, соціальна згода [1, с. 9], що визначає необхідність звернення до ідей Г. Кельзена про сутність і цінність демократії. Вчений наголошував, що демократія, згідно з ідеєю свободи — хай навіть і гіпотетично — дає змогу через ухвалу більшості далі розвивати одноголосно запроваджений лад, їй доводиться задовольнятися лише приблизним наближенням до первісної ідеї. А відносно самовизначення та волі більшості — то кожен кориться лише власній волі і це є вже наступним кроком у метаморфозі свободи [2, с. 34].

Наведені наукові надбання можна розглядати як методологічну основу відтворення засад демократії, свободи в організації управління державою. Так, органічне (неконфліктне) поєднання волі більшості із відповідним соціальним примусом та індивідуальним буттям відбувається у разі оптимального співвідношення централізації та децентралізації при здійсненні управління, функціо-

нування органів державної влади та органів місцевого самоврядування і гарантування реалізації їх єдиної мети — забезпечення високого рівня життєдіяльності населення та кожного громадянина, панування права, об'єктивації суспільної свободи за умови неконфліктності зі свободою індивіда.

У цьому контексті цілком об'єктивно звернутися до думки В. Нерсисяна, який зазначав, що право виступає самоідентифікаційною емпіричною формальною рівністю і є усвідомленою необхідністю у ролі засобу самоорганізації (соціогенеза) та виживання людей [3, с. 11].

Екстраполюючи ці глибокі філософсько-правові положення щодо витоків компетенції, можна сказати про таке. Право, закріплюючи права, обов'язки, відповідальність суб'єктів публічного управління (органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування в управлінській сфері), виступає ідентифікуючою основою цих суб'єктів, надає їм якості, притаманні соціально-правовим явищам у генезисі розвитку суспільства, організовуючи їх функціонування у соціальних відносинах. Такі якості права при визначенні компетенції трансформуються з публічних інтересів, закріплених ухвалою більшості з урахуванням самовизначення через представництво. Тільки у такому органічному поєднанні можливе неконфліктне встановлення компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а умовою його здійснення є високий рівень правосвідомості громадян. Про витоки компетенції слід вказувати лише у зв'язку з формуванням і розвитком державності, запровадженням і дією публічних інститутів, які, відтворюючи публічні інтереси, враховують у своїй діяльності представницьке самовизначення індивідів, їх груп. Правогенеза компетенції відбувається через трансформацію публічних інтересів у формально рівні правовідносини між державою і суб'єктами представництва, закріплюючись у приписах законодавства. Ці загальні положення уточнюються, набувають конкретного змістовного наповнення, ґрунтуючись на особливостях державного устрою, проте незмінними залишаються положення про об'єктивність зв'язку компетенції та суб'єктів, які реалізують певні державні функції та/або функції представництва. Коло і їх зміст визначається сутністю влади, генезис якої є об'єктом дослідження багатьох учених у галузях теорії права, конституційного права, муніципального права, адміністративного права — О. Батанова, М. Баймуратова, В. Григор'єва, В. Копейчикова, В. Солових, В. Погорілка та ін. [4, с. 32]. В аспекті формування ефективної системи публічного управління на регіональному рівні, маючи на увазі під регіоном самодостатню за ресурсним забезпеченням, економічними зв'язками та ментальністю населення територію, ідея В. Чиркіна про публічну владу територіального колективу є достатньо перспективною, проте розвиток відповідної теоретичної моделі має враховувати баланс загальнодержавних і територіальних інтересів як основу побудови системи публічного управління.

Визначення витоків формування категорії «компетенція» обумовлює застосування ще одного наукового підходу — сформульованого В. Авер'яновим відносно генезису механізму управління. Вчений зазначав про виникнення будь-якого соціального утворення одночасно із формуванням у ньому відносин влади та управління тими процесами, які в ньому відбуваються. Механізм управління являє собою засіб самоуправління і самоорганізації у своїй системі, через який і здійснюється реалізація влади (владних відносин) [5, с. 137].

Наведена точка зору В. Авер'янова є підставою для висновку про можливість трансформації компетенції органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, в якій відтворюється відповідний процес формування і реалізації владовідносин. Звідси — цілком доречно гіпотеза про можливий генезис компетенції, який відображається у чинному законодавстві. Вказане чітко ілюструє Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6], в норми якого щодо визначення компетенції вносилися численні зміни (наприклад, до ст. 26, якою урегульовано виключну компетенцію сільських, селищних, міських рад — 37 разів). Трансформацію компетенції слід передбачити і у разі формування та функціонування певного органу виконавчої влади чи системи органів виконавчої влади.

Пошук змісту компетенції обумовлює звернення до доктринальних положень теорії компетенції (Ю. Тихомиров). Вчений зазначав про те, що компетенція є поняттям публічного права і виражає владні дії суб'єктів один до одного [1, с. 63]. При цьому не слід плутати компетенцію як систему повноважень, тобто суб'єктивних прав і обов'язків, із «об'єктивним правом» — правовими нормами, які визначають компетенцію, однак до її складу не входять [1, с. 42–43]. Зазначене теоретичне положення актуалізується на основі визнання об'єктивного характеру потреби

у певній управлінській функції, яку має реалізувати орган державної виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування відповідно до встановленої законодавством компетенції.

На висхідний характер об'єктивності певної управлінської функції та вторинний характер зв'язку з нею компетенції вказував Б. Лазарєв, з яким погоджувався Ю. Тихомиров. Так, при визначенні компетенції органів управління необхідно вчасно виявити об'єктивну потребу у тій чи іншій управлінській функції стосовно тих чи інших об'єктів, знайти найкращі у конкретних умовах варіанти розподілу функцій між різними органами і закріплювати їх у правових актах [1, с. 42–43].

Вказане означає, що перед визначенням і закріпленням компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування має бути опрацьована теоретична модель розподілу управлінських функцій, адже тільки доктринальний аналіз спроможний врахувати об'єктивні явища, які позначаються і впливають на трансформацію функціональної структури зазначених органів. При визначенні кола управлінських функцій, якими мають бути наділені органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, доцільно враховувати їх належність до функцій, спрямованих на забезпечення самоуправління регіоном, або ж функцій, які делегуються. Останнє пов'язане із процесом децентралізації управління, а розвиненість функцій самоуправління означає перерозподіл повноважень між центральними і регіональними суб'єктами управління на договірних засадах.

Вказуючи на зміст компетенції, слід навести думку Ю. Тихомирова відносно того, що компетенція у загальному вигляді — це покладений законно на уповноважений суб'єкт обсяг публічних прав [1, с. 55–56]. Спираючись на підхід цього науковця, можна сформулювати поняття компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як покладений на них законом обсяг публічних прав, реалізація яких спрямована на досягнення встановлених законодавством цілей функціонування зазначених органів.

Відносно компетенції органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування у сфері управління регіональним розвитком доцільно зазначити про взаємозв'язок між відповідними компетенціями, оскільки їх реалізація стосується управлінських функцій із досягненням єдиної мети — забезпечення життєдіяльності регіону. Однак вказане не означає тотожності компетенцій органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, оскільки різною є правова природа зазначених органів, їх роль і значення, а отже, і сфери відання при здійсненні регіонального управління.

Список використаних джерел

1. *Тихомиров Ю. А.* Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров. — М. : Юринформцентр, 2001. — 355 с.
2. *Кельзен Г.* Про сутність і цінність демократії / Г. Кельзен ; з нім. переклад О. Мокровольський. — Х. : Юнісофт, ВНТЛ-Класика, 2013. — 139с.
3. *Нерсисян В. С.* Современное право: теория и методология : моногр. / В. С. Нерсисян ; под. ред. В. В. Лапаевой. — М. : Норма, 2012. — 304 с.
4. *Батанов О. В.* Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : моногр. / О. В. Батанов ; відп. ред. М. О. Баймуратов. — К. : Юридична думка, 2010. — 656 с.
5. *Авер'янов В. Б.* Вибрані наукові праці / В. Б. Авер'янов ; ред. Ю. С. Шемшученко, О. Ф. Андрійко. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. — 448 с.
6. *Про місцеве самоврядування в Україні* : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

Георгієвський Ю. В. Проблема співрозмірності повноважень і функцій у визначенні компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування

Стаття присвячена обґрунтуванню змісту компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування і формуванню наукового підходу, використання якого дозволить визначити напрями вирішення проблеми співрозмірності функцій і повноважень зазначених органів. Компетенція визначена з позицій покладеного законом на органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування обсягу публічних прав, реалізація яких спрямована на досягнення встановлених законодавством цілей їх функціонування. Вказано на взаємозв'язок між компетенціями органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері управління регіональним розвитком, що обумовлено єдиною метою реалізації управлінських функцій зазначеними органами —

забезпечення життєдіяльності регіону. Однак це не означає тотожність компетенцій органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, оскільки існує різниця у правовій природі зазначених органів та сфері відання при здійсненні регіонального управління.

Ключові слова: компетенція, органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

Георгієвський Ю. В. Проблема соразмерности полномочий и функций при определении компетенции органов государственной исполнительной власти и органов местного самоуправления

Стаття посвящена обоснованию содержания компетенции органов государственной исполнительной власти и органов местного самоуправления и формированию научного подхода к определению направлений решения проблемы соразмерности функций и полномочий указанных органов. Компетенция определена с позиций возложенного законом на органы государственной исполнительной власти и органы местного самоуправления объема публичных прав, реализация которых направлена на достижение установленных законодательством целей их функционирования. Выделена взаимосвязь между компетенциями органов государственной исполнительной власти и органов местного самоуправления в сфере управления региональным развитием, что обусловлено единой целью реализации управленческих функций указанными органами — обеспечение жизнедеятельности региона. Однако это не означает приравненность компетенций органов государственной исполнительной власти и органов местного самоуправления, так как имеются различия правовой природы указанных органов и сферы ведения при осуществлении регионального управления

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

Georgievsky Yu. The issue of proportionality of powers and functions in determining the competence of bodies of state power and bodies of local self-government

The article is devoted to the justification of the concept of state power and local self-government bodies' competence. Competence is defined from position as the volume of state power and local self-government public rights which are imposed by law, the implementation of which is aimed at achieving the goals established by the legislation for these bodies functioning. The existence of the relationship between the state power and local self-government bodies' competences in the sphere of regional development management is proved. This relationship is due to the sole purpose of those agencies management functions realization — region viability. However, this does not mean identity of state power and local self-government bodies' competences. The lack of identity is determined by the legal nature difference of these bodies and their competence in the implementation of regional governance.

Key words: competence, state power bodies, local self-government bodies.