

*Георгієвський Ю. В.,
кандидат юридичних наук, доцент, начальник
Головного управління юстиції у Харківській області*

ПРО ВИЗНАЧЕННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ПРАВОВОГО ЯВИЩА

Анотація. Статтю присвячено обґрунтуванню поняття компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Доведено існування взаємозв'язку між компетенціями органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері управління регіональним розвитком. Водночас відмінність між вказаними компетенціями визначена різницею правової природи зазначених органів та сфери відання при здійсненні регіонального управління.

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

Постановка проблеми. Децентралізація публічної влади як масштабний процес конституційних перетворень в Україні визначає необхідність вирішення ряду завдань, серед яких виділено, зокрема, ті, що стосуються чіткого визначення компетенції суб'єктів публічної влади як з позицій предмета реалізації, так і обсягу, і яка має визначатись з урахуванням єдиної мети здійснення децентралізації – забезпечення належного рівня життєдіяльності населення, спираючись на ресурсні, природні, історичні, етнічні, мовні та інші особливості регіонального розвитку. Поряд із цим системним постає завдання щодо обґрунтування сутності терміну «компетенція», зважаючи на можливість трансформації її змістовного наповнення у публічно-владній діяльності. Розгляд компетенції у правовому зв'язку із діалектикою суспільних трансформацій дозволяє сформувати складову цілісного методологічного підходу до визначення сфер відання органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Методологічну і доктринальну основу формування наукового підходу щодо сутності компетенції як правового явища та конкретизації змісту цієї категорії стосовно органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування склали доктринальні ідеї Г. Кельзена, роботи вчених із загальної теорії права, конституційного права, адміністративного права: В.Б. Авер'янова, О.В. Батанова, В.В. Копейчикова, Б.М. Лазарєва, В.С. Нерсесяна, В.Ф. Погорілка, Ю.О. Тихомирова та інших.

Мета статті полягає у обґрунтуванні поняття компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та формуванні наукового підходу, використання якого може бути покладено в основу вирішення проблеми розмежування компетенції з питань здійснення управління регіоном.

Виклад основного матеріалу дослідження. Науковий пошук сутності категорії «компетенція» має виходити з визнання її невід'ємного зв'язку із публічними інтересами. З іншого боку, задоволення публічних інтересів безпосередньо пов'язане із реалізацією приватних інтересів, що, у свою чергу, гарантує впровадження концепції «людиноцентризму» в діяльність органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування.

Визначаючи витoki виникнення компетенції, доцільно врахувати змістовні положення В.С. Чиркіна, наведені Ю.О. Тихомировим, щодо 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]. Ключовою категорією у наведеному визначенні поняття держави виступає «домінуючий соціальний прошарок», що підкреслює політико-правову та соціальну роль держави у розвитку суспільства. Положення щодо домінування інтересів цього прошарку накладає свій відбиток на зміст влади і, водночас, ставить під сумнів об'єктивність публічності як ознаки певних інтересів. Виходячи із наведеного визначення держави, категорія «публічний» уособлює у собі якраз інтереси «домінуючого соціального прошарку», зважаючи на що вказувати на об'єктивність таких інтересів вдається вельми проблематичним.

Не претендуючи на критику існуючих теоретичних надбань відносно сутності категорії «держава», тим не менше, слід виділити головну ознаку – публічність, виходячи з розкриття змісту якої можливо виявлення витоків виникнення компетенції як правового явища і категорії, що позначає межі діяльності та сфери відання органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Вказуючи на останні, не зайвим буде нагадати ідею ролі представницького устрою як бажаного стану держави і суспільства, умовами для формування якого є свобода, право, соціальна згода [1, с. 9].

У цьому контексті не можна оминути доктринальні ідеї Г. Кельзена про сутність і цінність демократії. Вчений підкреслював, що демократія, згідно з ідеєю свободи, хай навіть і гіпотетично, дає змогу через ухвалу більшості далі розвивати односторонній запроваджений лад, їй доводиться задовольнятися лише приблизним наближенням до первісної ідеї. А щодо 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 у 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, функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування та гарантування реалізації їх єдиної мети – забезпечення високого рівня життєдіяльності населення та кожного громадянина, панування права, об'єктивна суспільної свободи за умови неконфліктності зі свободою індивіда.

У цьому контексті є цілком об'єктивним звернутися до думки В.С. Нерсесяна, який зазначав, що право виступає самоідентифікаційною емпіричною формальною рівністю та є

усвідомленою необхідністю в якості засобу самоорганізації (соціогенезу) та виживання людей [3, с. 11].

Екстраполюючи ці глибокі філософсько-правові положення щодо витоків компетенції, можна вказати наступне. 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 із врахуванням самовизначення через представництво. Тільки у такому органічному поєднанні можливе неконфліктне встановлення компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а умовою його здійснення виступає високий рівень правосвідомості громадян.

Про витоки компетенції слід вказувати тільки у зв'язку із 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, знаходячи закріплення у приписах законодавства.

Ці загальні положення уточнюються, набувають конкретно-змістовного наповнення, виходячи із особливостей державного устрою – унітарного чи федеративного, проте незмінними залишаються положення про об'єктивність зв'язку компетенції та суб'єктів, які реалізують певні державні функції та/або функції представництва.

Коло і зміст цих функцій визначаються сутністю влади, генезис якої є об'єктом дослідження багатьох вчених у галузях теорії права, конституційного права, муніципального права, адміністративного права – О.В. Батанова, М.О. Баймуратова, В.А. Григор'єва, В.В. Копейчикова, В.П. Солових, В.Ф. Погорілка та інших вчених [4, с. 32]. У 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.С. Чіркїна 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.Б. Авер'яновим відносно генезису механізму управління. Вчений зазначав про виникнення будь-якого соціального утворення одночасно із формуванням в 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.Б. Авер'янова є підставою висновку про можливість трансформації компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, у 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 чисельні зміни (наприклад, до ст. 26, якою урегульовано виключну компетенцію сільських, селищних, міських рад – 37 разів). Трансформацію компетенції слід передбачити й у разі формування та функціонування певного органу виконавчої влади чи системи органів виконавчої влади.

Пошук сутності категорії «компетенція» визначає необхідність звернення до доктринальних положень теорії компетенції. Вивченням цього питання займався Ю.О. Тихомиров, який зазначав про те, що компетенція є поняттям публічного права і виражає владні дії суб'єктів один до одного [1, с. 63]. При цьому, як вважав дослідник, 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, зважаючи на визнання об'єктивного характеру потреби у певній управлінській функції, яку має реалізувати орган державної виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування через відповідну компетенцію.

На висхідний характер об'єктивності певної управлінської функції та вторинність зв'язку з нею компетенції вказував Б.М. Лазарєв. Ю.О. Тихомиров наводить відповідні теоретичні положення, сформульовані Б.М. Лазарєвим, який зазначав, що 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 закріпити 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 про сутність компетенції, слід виділити думку Ю.О. Тихомирова щодо того, що компетенція у загальному вигляді – це покладений законно на уповноважений суб'єкт обсяг публічних справ. Компетенція є складним явищем, до якого входять елементи двоякого роду – власне компетенційні та супутні. Власне компетенційними Ю.О. Тихомиров називає: а) нормативно встановлені цілі; б) предмети відання як юридично визначені предмети та об'єкти впливу; в) владні повноваження як гарантований законом захід прийняття рішень та вчинення дій. Супутніми елементами компетенції названо відповідальність за їх невиконання [1, с. 55–56].

Висновки. Спираючись на підхід Ю.О. Тихомирова, 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.

Вказуючи на компетенцію органів державної виконавчої влади та 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, різними є роль і їх значення, а, звідси – і сфери відання – при здійсненні регіонального управління.

Література:

1. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции / Тихомиров Ю.А. – М.: Юринформцентр, 2001. – 355 с.
2. Кельзен Г. Про сутність і цінність демократії / Г. Кельзен. – Перекл. з нім. О.М. Мокровольського. – Х.: ПП «Юнісофт», ВНТЛ-Класика, 2013. – 139 с.
3. Нерсесян В.С. Современное право: теория и методология : [моногр.] / В.С. Нерсесян; 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. – Ред. М.О. Баймуратова. – 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.: Інст-т держави і права ім. В.М. Корещького 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.

Геогиевский Ю. В. Об определении компетенции органов государственной исполнительной власти и органов местного самоуправления как правового явления

Аннотация. Статья посвящена обоснованию понятия компетенции органов государственной исполнительной власти и органов местного самоуправления. Доказано существование взаимосвязи между компетенциями органов государственной исполнительной власти и органов местного самоуправления в сфере управления региональным развитием. Отличия обусловлены различием правовой природы указанных органов и сферы ведения при осуществлении регионального управления.

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

Georgievsky Y. About the definitions of the state power and local self-government bodies competence as a legal phenomenon

Summary. The article is devoted to the justification of the concept of state power and local self-government bodies' competence. The existence of the relationship between the state power and local self-government bodies' competences in the sphere of regional development management is proved. However, this does not mean identity one. 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.