

КОМПЕТЕНЦІЯ ОБЛАСНИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ЯК ПОВНОВАЖНИХ ОРГАНІВ СИСТЕМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ НА МІСЦЯХ В УКРАЇНІ

У статті аналізується поняття «компетенція», окреслюється зміст, структура, предмет та конституційні основи компетенції обласних державних адміністрацій у сучасній Україні.

Ключові слова: компетенція, повноваження, обласні державні адміністрації, місцеві органи виконавчої влади, предмети введення, функції.

В статье анализируется понятие «компетенция», очерчивается содержание, структура, предмет и конституционные основы компетенции областных государственных администраций в современной Украине.

Ключевые слова: компетенция, полномочия, областные государственные администрации, местные органы исполнительной власти, предметы введения, функции.

A concept «jurisdiction» is analysed in the article, maintenance, structure, object and constitutional bases of jurisdiction of regional state administrations, is outlined in modern Ukraine.

Key words: jurisdiction, plenary powers, regional state administrations, local organs of executive power, articles of introduction, function.

Актуальність даної статті обумовлена процесом проведення конституційних реформ щодо структурно-функціонального забезпечення діяльності територіальних органів влади України, який має ґрунтуватися на відповідних теоретичних засадах, розроблення яких є масштабною науковою проблемою. Важливий її аспект становить визначення та аналіз поняття «компетенція обласних державних адміністрацій».

Актуальність обумовлена ще й необхідністю формування системи законодавства, яким детермінується сутність обласних державних адміністрацій, зокрема, їх компетенції та діяльність. Це стосується як унесення змін і доповнень до Основного Закону, так і прийняття відповідних поточних законів про різні види влади чи процесуального закону про взаємодію різних інституцій (суб'єктів та органів) публічної влади, зокрема, державної влади та місцевого самоврядування.

За останні роки значно активізувався дослідницький пошук як вітчизняних, так і зарубіжних науковців та фахівців у напрямку проблем підвищення ефективності роботи державних органів України, а також безпосередньо оцінки діяльності місцевих органів державної влади. Над їх розв'язанням в останні роки досить

успішно працювали такі провідні науковці, як В.Б. Авер'янов, В.Д. Бакуменко, А.Р. Крусян, В.С. Куйбіда, В.Я. Малиновський, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський, С.М. Серьогін, Т.О. Проценко і багато інших. Незважаючи на виявлений інтерес дослідників до проблематики функціонування обласних державних адміністрацій, слід відмітити, що залишається недостатньо дослідженими питання щодо їх компетенції, повноважень та функцій.

Мета і завдання дослідження, результати якого викладено в цій статті, полягали в тому, щоб комплексно визначити поняття «компетенція» та окреслити зміст, структуру, предмет і конституційні основи компетенції обласних державних адміністрацій у сучасній Україні.

Глибине вивчення будь-якого явища передбачає його наукове пізнання. Здійснити це неможливо без високого рівня абстракції, яка досягається лише за умов адекватної інтерпретації теоретичного розуміння поняття та обґрунтування методологічних підходів до вивчення того чи іншого явища. Враховуючи складність політики регіональних органів влади, необхідно, перш за все, з'ясувати компетенцію органів місцевого управління, зокрема, обласних державних адміністрацій.

Поняттю «компетенція» в науці приділено недостатньо уваги. У науковій літературі радянського періоду розглядалися «компетенція місцевої Ради», «компетенція органів управління». У сучасний період використовуються такі поняття, як «компетенція місцевого самоврядування» і «компетенція місцевих державних адміністрацій».

У ході аналізу поняття «компетенція» можна виділити декілька основних наукових підходів до розуміння її суті. Основною їхньою відмінністю є наявність або відсутність у структурі цього поняття такого елемента, як «предмети ведення». Щодо самого визначення «предмети ведення» в науковій літературі немає кардинальних розбіжностей у думках, суть різних трактувань зводиться до того, що це сфери суспільного життя («круг суспільних відносин», «сфери керівництва», «області життєдіяльності населення»), в яких конкретний орган здійснює свої повноваження. Суперечки ведуться щодо того, чи входять «предмети ведення» в поняття компетенції органу місцевої влади [8, с. 46-47].

Конституція України, Закон України «Про місцеві державні адміністрації» визначають компетенцію місцевих державних адміністрацій, тобто вказують на предмети їхнього відання та фіксують конкретні повноваження в окремих галузях (сферах) діяльності обласних державних адміністрацій, їх виконавчих органів [9, с. 198].

Показовими є погляди видатних науковців, які в структуру даної дефініції включають предмети ведення, права і обов'язки органу. Так О.Е. Кутафін, Д.Ф. Шеремет, В.І. Фадєєв, досліджуючи компетенцію, визначають її як сукупність предметів ведення, обов'язків і прав, закріплених у законодавчому порядку. Таким чином, поняття компетенції розкривається через єдність предметів ведення, прав і обов'язків. Деякі вчені вважають, що компетенція включає тільки сукупність прав і обов'язків органу. З цією думкою важко погодитися, оскільки юридична наука для характеристики сукупності прав і обов'язків якого-небудь органу використовує спеціальний термін – «повноваження».

Інший науковий підхід до поняття «компетенція» розробив Б.М. Лазарєв, який, розкриваючи зміст компетенції органів державного управління, виділяє в ній два основних елементи: обов'язок (перед державою) і право (по відношенню до керованих об'єктів) виконувати управлінські завдання і функції; право здійснювати передбачені законом форми управлінської діяльності. Він не включає в компетенцію предмети ведення, вважаючи, що в «компетенцію органу управління входять не самі підвідомчі йому об'єкти, а лише право і обов'язок здійснювати... управлінські функції стосовно цих об'єктів», указуючи, що керовані об'єкти є елементами «керованого середовища», на яке орган має вплив [8, с. 47].

О.Е. Кутафін і Д.Ф. Шеремет, висловлюючи кардинально протилежну точку зору і визнаючи предмети ведення «першим необхідним елементом

компетенції», обґрунтовують цю позицію тим, що мета створення органу припускає певні області суспільних відносин, у яких йому належить діяти і, отже, область (сфера) діяльності органу повинна бути юридично визначена шляхом її відображення в компетенції. На підставі цього робиться висновок, що «логічно компетенція всякого органу... починається зі встановлення певної області (сфери) суспільних відносин, в рамках якої діє орган держави». Ці доводи незаперечні, оскільки предмети ведення, певною мірою, опосередковують повноваження органу, визначаючи їх характер, зміст. Крім того, предмети ведення є законодавчо закріпленою сферою реалізації цих повноважень. Таким чином, предмети ведення нерозривно пов'язані з компетенцією органу, будучи одним з її основних елементів [8, с. 47-48].

Схожу точку зору має А.А. Карлов, який відходить від традиційних підходів, включаючи в структуру компетенції три елементи – предмети ведення, сукупність прав і обов'язків та територіальну сферу діяльності органу. Приблизно такої ж точки зору дотримується С.А. Авак'ян, вважаючи, що в поняття компетенції повинні бути включені просторові і часові межі діяльності органу [6, с. 48].

Повністю погоджуємося з науковцями Ю. Тодикою та Яворським, які визначають компетенцію державного органу як сукупність закріплених за ним Конституцією та законами України підвідомчості (предметної і територіальних) та повноважень (прав і обов'язків). Цікаве твердження висловлює П. Любченко, визначаючи компетенцію обласних державних адміністрацій як правову категорію, що охоплює предмети відання і владні повноваження. Вона має внутрішню єдність та узгодженість [9, с. 198].

В узагальненому вигляді компетенцію можна визначити як певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності (коло питань, що вирішуються міністерством, визначається у положенні про відповідне міністерство; відомством – у положенні про відповідне відомство). Це необхідний правовий інструмент удосконалення системи відносин органів місцевої публічної влади.

Компетенція органів місцевого управління, виходячи з наведених уявлень про двосдину публічну владу на місцях, носить комплексний характер, її реалізація направлена на досягнення єдиної мети – ефективне управління на місцях.

Перш ніж охарактеризувати конституційні основи компетенції обласних державних адміністрацій, необхідно визначитися із загальним предметом компетенції, оскільки правильне використання цього поняття має істотне значення для регламентації і розмежування сфер діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, що, у свою чергу,

впливає на ефективність діяльності (і взаємодії) цих органів [8, с. 46].

У контексті проблематики щодо компетенції не можна обійти увагою поняття «повноваження». У науковій літературі під повноваженнями розуміють передусім закріплені відповідними нормами права і обов'язки, необхідні для вирішення завдань і здійснення функцій органами управління різного рівня і в певних рамках.

Своє вираження державно-владні повноваження обласних державних адміністрацій знаходять у їх компетенції. Поняття «компетенція» походить від латинського *competentia* від *competo*, що в перекладі означає «взаємно прагну», «відповідаю». Її елементами є предмети відання, права і обов'язки, інші функції та повноваження [7, с. 53].

Компетенція обласних державних адміністрацій повинна відповідати основним напрямам їх діяльності, які закріплені в Конституції України, і через це носити основоположний характер, будучи правовою основою для встановлення і подальшого законодавчого закріплення предметів ведення та об'єму їх повноважень [3, с. 59].

Закон наділяє регіональні органи виконавчої влади широкими правами і повноваженнями фактично в усіх галузях і сферах сучасного життя. Так компетенцію облдержадміністрацій доцільно розподіляти на власну, делеговану та договірну [11, с. 42]. До власної компетенції нормативно-правовими актами віднесено вирішення питань загальнодержавного значення, представництво і захист інтересів держави на місцевому рівні. Зокрема, до їх предметної підвідомчості належить вирішення питань у наступних галузях: соціально-економічного розвитку, бюджету і фінансів, у міжбюджетних відносинах, управління майном, приватизації та підприємництва, екології, науки, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення, забезпечення законності та правопорядку. Закон наділяє обласні державні адміністрації досить широкими повноваженнями у галузі міжнародних та зовнішньоекономічних відносин. Не останнє місце їм належить у такій специфічній сфері, як оборонна діяльність.

Другим різновидом компетенції обласних державних адміністрацій є делегована компетенція, тобто повноваження, які передані відповідними радами, а також окремі повноваження, передані їм від органів виконавчої влади вищого рівня Кабінетом Міністрів України у межах, визначених законами України [7, с. 93].

Слід відмітити, що така взаємодія органів державного управління і представницьких органів місцевого самоврядування необхідна і логічно обґрунтована, тому що: по-перше, це дозволяє найефективніше реалізовувати принцип поєднання державного і місцевого інтересів при здійсненні управління на місцях; по-друге, здійснення делегованих повноважень обласними державними адміністраціями дозволяє поліпшити якість державного управління, оскільки державні завдання вирішуються з розумінням суті проблем населення

області або району і з урахуванням місцевих можливостей; і, по-третє, таке делегування дозволяє уникнути створення громіздких та численних виконавчих органів обласних і районних рад при збереженні якості здійснення повноважень, що делегуються, оскільки вони виконуються професійним апаратом.

Третім видом компетенції обласних держадміністрацій є договірна. Це компетенція, що отримується за договором, як правило, адміністративним. На сьогодні практика укладення таких договорів перебуває на стадії становлення.

Таким чином, указане коло предметів ведення обласних державних адміністрацій значно ширше, ніж те, що передбачене в Конституції. Думається, що система предметів ведення повинна відповідати конституційним напрямам діяльності обласних державних адміністрацій, з урахуванням положень діючого Закону про місцеве самоврядування.

Ця складність наочно простежується у визначенні законодавцем повноважень облдержадміністрацій, покликаних реалізувати відповідні функції. Формально Закон «Про місцеві державні адміністрації» виділяє предметну і галузеву компетенції. Предметна компетенція включає: сукупність питань, що вирішуються державним органом, та можливість виконання ним делегованих повноважень. Галузева компетенція постає сукупністю повноважень, якими наділяються адміністрації у відповідних галузях управління [10, с. 210-211].

Що ж стосується Закону України «Про місцеві державні адміністрації», то він є позитивним кроком – визначає сфери компетенції місцевих (обласних і районних) органів виконавчої влади. Однак залишає без відповіді деякі процедурні питання, більшість із яких може загострити конфлікт між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування на всіх рівнях. Тому, на думку автора, перспективною є зміна преференцій від виконавчо-розпорядчих до контрольно-наглядових.

Отже, в аспекті зміни преференцій основним напрямом діяльності обласних державних адміністрацій у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці законодавчо має бути визначена контрольно-наглядова діяльність за додержанням Конституції України і відповідного законодавства, а також щодо здійснення державного управління і місцевого самоврядування.

Для реалізації своєї компетенції обласні державні адміністрації мають право перевіряти діяльність органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ, організацій, їх філій та відділень, незалежно від підпорядкування і форм власності на предмет додержання ними законодавства, яке регулює діяльність відповідних органів, підприємств, установ, організацій, законодавства про працю, про соціальний захист осіб, які цього потребують, про захист прав споживачів, а також про охорону

довкілля, використання землі, природних ресурсів, дотримання державних стандартів, технічних умов, архітектурно-будівельних норм і правил тощо.

Одне з важливих місць у діяльності обласних державних адміністрацій становить перевірка стану фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконання державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом [11, с. 43].

Місцеві органи виконавчої влади наділені правом одержувати необхідну для здійснення своїх повноважень, визначених законом, статистичну та іншу інформацію, відповідні дані не лише від державних органів та органів місцевого самоврядування їх посадових осіб, але й від політичних партій, громадських і релігійних організацій, підприємств, установ та організацій будь-якої форми власності, залучати до перевірок, підготовки та розгляду питань, що входять до компетенції обласних державних адміністрацій, учених, спеціалістів, представників громадськості.

Необхідно звернути увагу на те, що акти обласних державних адміністрацій, прийняті у межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання всіма органами, посадовими особами, підприємствами, організаціями і установами, які знаходяться на відповідній території, а також громадянами.

При здійсненні своєї компетенції обласні державні адміністрації враховують історичні, національно-культурні, соціально-економічні, природні та інші особливості відповідних регіонів. На підставі даних місцевих органів виконавчої влади, з урахуванням їх пропозицій, формуються найважливіші державні програми, здійснюються заходи загальнодержавного масштабу [11, с. 6].

Підсумовуючи викладене, слід підкреслити, що сфера діяльності регіональних органів виконавчої влади, їх повноваження, права, реальні можливості впливу на стан справ у районах, областях є виключно широкими. Від них певним чином залежить життєдіяльність усієї держави, її економічна могутність, міжнародний авторитет.

Демократичний вибір та прагнення України бути повноправним учасником європейського співтовариства неухильно створює проблему впровадження європейських стандартів функціонування системи державного управління, створення умов та розробку принципів формування правової держави, громадянського суспільства та форм і методів реалізації народовладдя. Незважаючи на відносно короткий термін трансформації системи державного управління від командно-адміністративних методів до демократичних, у країні зафіксовано значні здобутки. Зокрема, відповідно до конституційного принципу розподілу державної влади, що належить народу, кожний рівень системи державного управління як по вертикалі, так і по горизонталі має чітко визначену компетенцію.

Отже, компетенція – це складна правова категорія, структура якої складається не тільки з

прав і обов'язків, а і з предметів ведення, які є першим елементом компетенції.

У політичній науці немає одностайності при визначенні змісту і структури компетенції. Це питання залишається дискусійним, незважаючи на те, що загальнотеоретичні аспекти даного поняття достатньо детально розглянуті у вітчизняній і зарубіжній літературі. У наукових роботах, присвячених цій проблемі, як правило, йдеться про компетенції державного або самоуправлінського органу. Висновки, що містяться в них, і положення мають загальнотеоретичне значення і цілком прийнятні при визначенні компетенції будь-якого органу.

Аналіз компетенції повинен дати відповідь, наскільки законодавець забезпечує свободу дій обласних державних адміністрацій для здійснення власних ініціатив із будь-якого питання, яке входить до їхньої компетенції і не належить до компетенції іншого органу влади, а також показати, чи мають ці органи свободу пристосовувати здійснення делегованих їм державою повноважень до місцевих умов для досягнення оптимальних результатів при реакції правових актів центральної влади. Іншими словами, йдеться про втілення в життя одного з основних принципів діяльності обласних державних адміністрацій – поєднання місцевих і державних інтересів. Поряд із цим, закріплюючи їх компетенцію, законодавець виходить із положення, що таке управління в Україні здійснюється на принципах народовладдя, колегіальності.

Виходячи з вищезазначеного, варто наголосити на тому, що компетенція обласних державних адміністрацій повинна відповідати основним напрямам їх діяльності, які закріплені в Конституції України, і через це носити основоположний характер, будучи правовою основою для встановлення і подальшого законодавчого закріплення предметів ведення і об'єму їх повноважень. У цілях здійснення своєї компетенції обласні державні адміністрації повинні володіти відповідним об'ємом повноважень, достатнім для їх повної і ефективної реалізації.

Таким чином, можна зробити висновок, що Закони «Про місцеве самоврядування» і «Про місцеві державні адміністрації» потребують внесення до них суттєвих змін і доповнень, детального розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування і місцевими державними адміністраціями, виключення можливості дублювання їх повноважень, оскільки кожна із систем виконавчої влади має бути відповідальною виключно в межах своєї компетенції.

Перспективними напрямками подальших наукових досліджень проблеми функціонування обласних державних адміністрацій полягають у тому, щоб виробити практичні механізми їх діяльності із застосуванням зарубіжного досвіду у цій сфері. Водночас досі лишається невирішеною ключова проблема – формування ефективної моделі обласних державних адміністрацій у сучасній Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бакуменко В.Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління: Навч. посіб. / В.Д. Бакуменко, П.І. Надолішній. – К.: Міленіум, 2003. – 256 с.
2. Виконавча влада в Україні: Навч. посіб. / За заг. ред. Н.Р. Нижник; Кол. авт.: Н.Р. Нижник, Н.Г. Плахотнюк, В.І. Мельниченко та ін. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 126 с.
3. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підруч. [для студ. вищ. навч. закл.] / [Бодрова І.І., Болдирев С.В., Величко В.О. та ін.]; за ред. Серьогіної С.Г. – Х.: Право – 2005. – 256 с.
4. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: Навч. посіб. / За заг. ред. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка; Кол. авт.: В.Т. Білоус, С.Д. Дубенко, М.Я. Задорожна та ін. – Л.: Вид-во Нац. ун-ту «Львівська політехніка», 2002. – 352 с.
5. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Монографія / Відп. ред. Н.Р. Нижник; Кол. авт.: В.Б. Авер'янов, І.А. Грицяк, С.Д. Дубенко та ін. – К.: Вид-во УАДУ, 1997. – 448 с.
6. Державне управління: Навч. посіб. / За ред. А.Ф. Мельник; А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна. – К.: Знання-Прес, 2003. – 344 с.
7. Журавський В.С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підруч. [для студ. вищ. навч. закл.] / Журавський В.С., Серьогін В.О., Ярмаш О.Н. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. – 672 с.
8. Крусян А.Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні / А.Р. Крусян. – О.: «Юридична література» – 2001. – 161 с.
9. Куйбіда В. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні / В. Куйбіда. – Львів: Літопис, 2001. – 375 с.
10. Нижник Н.Р. Органи державної влади в Україні: структура, функції і тенденції розвитку: Навчальний посібник / [Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко, Н.Г. Плохотнюк та ін.]. – Івано-Франківськ: ЗАТ «НІЧЛАВА», 2003. – 284 с.
11. Проценко Т.О. Органи виконавчої влади в регіонах України: шляхи вдосконалення / Держ. податк. адмін. України, Акад. держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2002. – 238 с.

Рецензенти: Колісниченко А.І. – д.і.н., професор;
Коваль Г.В. – к.політ.н., доцент

© Кальниш Ю.Г., Сухорукова А.Л., 2010

Дата надходження статті до редколегії: 15.03.2010 р.