

УДК 342.3:352(477)

DOI: 10.32342/2709-6408-2021-2-3-2

**М.М. БАЙМУРАТОВ,**

*аспірант Маріупольського державного університету,  
заступник начальника департаменту з правової роботи Головного управління  
податкової служби України в Одеській області (м. Одеса)  
ORCID: 000-0002-3997-7463*

## **ФОРМУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ОСНОВНА ФЕНОМЕНОЛОГІЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

Статтю присвячено масштабній реформі місцевого самоврядування, яка спрямована на подолання централізованої радянської системи та формування децентралізованої системи місцевої влади, а також збільшення повноважень самоврядних органів щодо розвитку відповідних територій. Автор зазначає, що світовий досвід і досвід незалежного розвитку України переконують у тому, що найпродуктивнішим механізмом згуртування суспільства навколо фундаментальних цінностей громадянського суспільства є розвиток місцевого самоврядування. Досліджено деякі особливо проблематичні питання, які суттєво гальмують вирішення актуальних проблем у сфері «компетенційного наповнення» діяльності органів публічної влади. До їх числа відносять відсутність загальнотеоретичного усталеного визначення компетенції, відсутність у наукових розробках розуміння системи властивостей компетенції, а також визнання факту існування і формування власної компетенції в органів місцевого самоврядування як органів самоврядної (муніципальної) публічної влади.

Автор звертає увагу, що успіх проведення реформи децентралізації публічної влади в рамках муніципальної реформи приводить до трансформації компетенцій органів місцевого самоврядування, особливо в контексті формування блоку повноважень їх власної компетенції та органів виконавчої влади. Автор статті пропонує онтологічний та аксіологічний аналіз сфери компетенції органів місцевого самоврядування у її сучасному розумінні. Наголошено, що «альфою і омегою» компетенції органів місцевого самоврядування мають виступати стратегічні процесуальні настанови, які відображають залежність компетенційних повноважень локальних органів публічної влади від інтересів та волі жителів – членів територіальних громад. Розкрито, що системою індивідуальних, групових та колективних інтересів людини детермінується об'єктивна необхідність формування власної компетенції для органів місцевого самоврядування. Робиться доктринальний висновок, що процес реформування публічної влади напряму пов'язаний з процесом формування компетенції органів місцевого самоврядування, які в умовах децентралізації та деконцентрації формують свою власну компетенційну базу повноважень та предметів відання. Наведено та проаналізовано актуальні питання формування власної компетенції органу місцевого самоврядування. Автор статті доводить, що саме цей процес і виступає основною феноменологією децентралізації повноважень публічної влади в Україні. Обґрунтовано авторську думку, що децентралізація є однією з найбільш успішних реформ останніх часів, але одночасно з цим окремі проблеми як організаційного, так і прикладного характеру залишаються невирішеними, що негативно впливає на перспективи децентралізації в Україні.

*Ключові слова: муніципальна реформа, децентралізація, місцеве самоврядування, публічна влада, локальна демократія, компетенція органів самоврядування.*

**П**остановка проблеми. Світовий досвід і досвід незалежного розвитку України переконують у тому, що найпродуктивнішим механізмом згуртування суспільства навколо фундаментальних цінностей громадянського суспільства є розвиток місцевого самоврядування (далі – МСВ). Адже саме з його допомогою мож-

на сподіватися на найбільш ефективне використання потенціалу самоорганізації суспільства, ініціативи громадян. Як засвідчує практика демократичних країн, де існує розвинуте МСВ, там панує і демократичне врядування, там держава і влада підконтрольні громадянам, а не навпаки. Місцеве самоврядування, будучи однією з форм соціальної самоорганізації людей, а на локальному рівні найважливішою з них, є потужним стимулом у процесі вироблення у жителів внутрішньої мотивації не тільки на вирішення питань місцевого значення, але й у виникненні відповідальності за їх вирішення в колективних інтересах. Таким чином, локальний інтерес, містить у собі як мотивацію, спрямовану на вирішення самих проблем, так і мотивацію, що визначає відповідальність за їх успішне вирішення. У сукупності цих мотивацій вбачається основа залучення громадян до активної участі в суспільно-політичному житті як на місцевому, так і на регіональному рівні.

Сучасний правовий розвиток України пов'язаний з чітким нормативним закріпленням компетенції різних суб'єктів владарювання. Проте до сьогодні існують труднощі, що суттєво гальмують вирішення актуальних проблем у сфері «компетенційного наповнення» діяльності органів публічної влади. До їх числа відносять відсутність загальнотеоретичного усталеного визначення компетенції, відсутність у наукових розробках розуміння системи властивостей компетенції, а також визнання факту існування і формування власної компетенції в органах місцевого самоврядування як органів самоврядної (муніципальної) публічної влади [1].

Поняття компетенції, які побутують в науковому арсеналі, часто мають або галузевий, або вузько прикладний характер. Однак, щоб компетенція стала так званим нормативним двигуном ефективності діяльності державних (недержавних) суб'єктів, необхідна не стільки розробка системного знання про компетенцію, скільки визнання того факту, що всі органи публічної влади в державі є рівними в контексті наявності в них компетенції як основного фактора і властивості, що дозволить їм реально взяти активну участь у процесах публічного управління.

У наведених умовах потужним та ефективним засобом становлення власної компетенції органів місцевого самоврядування (далі – ОМСВ) як органів публічної влади виступає децентралізація повноважень публічної влади, яку держава здійснює в рамках муніципальної реформи в Україні.

**Стан дослідження.** Необхідно вказати, що у вітчизняній юридичній літературі загальнотеоретичні аспекти проблеми компетенції розглянуто й досліджено недостатньо мірою. У наукових працях вчених радянського періоду (С.А. Авак'ян, І.М. Кузнецов, О.О. Кутафін, Б.М. Лазарев, К.Ф. Шеремет та ін.), що були присвячені цим питанням, мова йде, як правило, про компетенцію державного органу, яка розглядалася, як така, що має виключно імперативну природу та є виключною і переважною у відношенні до компетенції інших суб'єктів права та управління. Тільки після здобуття Україною незалежності й становлення в юридичній науці національної школи муніципального права почався процес формування сучасних поглядів на муніципально-правову проблематику, зокрема становлення компетенції МСВ та органів місцевого самоврядування (далі – ОМСВ), особливо роль компетенції у процесі формування локальної демократії. Ця проблематика знайшла особливе місце в працях Б.П. Андресюка, М.О. Баймуратова, Ю.Ю. Бальція, О.В. Батанова, В.І. Борденюка, Т.М. Буряка, М.П. Воронова, В.А. Григор'єва, Р.К. Давидова, В.М. Кампа, О.О. Карлова, О.А. Коваленка, М.І. Корнієнка, В.В. Кравченка, М.П. Орзіха, Б.А. Пережняка, В.Ф. Погорілка, О.В. Приєшкіної, М.О. Пухтинського та інших учених. Однак питання компетенції в зазначених працях розглядалися як похідні до становлення інституту МСВ.

**Метою дослідження** є онтологічний та аксіологічний аналіз сфери компетенції МСВ та ОМСВ у її сучасному розумінні. При цьому формування компетенції ОМСВ трактується як основна феноменологія децентралізації публічної влади в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Муніципальне реформування в контексті формування власної компетенції ОМСВ має не тільки стратегічне значення для вдосконалення демократичної правової державності, а й екзистенційне значення для існування в державі системи локальної демократії в рамках якої проходять процеси самоорганізації, самоідентифікації, самопрояву та самодіяльності населення – сукупності населення, а саме жителів – членів територіальних людських спільнот – територіальних громад (ст. 140 Конституції України [1]) (далі – ТГ).

«Альою і омегою» компетенції ОМСВ мають виступати стратегічні процесуальні настанови, що відображають залежність компетенційних повноважень локальних органів публічної влади від інтересів та волі жителів – членів ТГ, що фактично формують ОМСВ напряду або через обрані ними органи та інститут посадових осіб шляхом виборчих процедур та наділення їх відповідною легалізацією та легітимністю. Такі настанови повинні мати вигляд відповідного ланцюжка: інтереси ТГ – репрезентація наведених інтересів ТГ через обрані представницькі ОМСВ або через сформовані виконавчі органи ОМСВ – компетенція ОМСВ. Однак треба враховувати, що такі настанови можуть бути сформовані та набувають своєї легалізації тільки завдяки законопроектній та законотворчій діяльності держави, що в їх рамках здійснює нормування, нормативізацію та нормопроекткування компетенційних повноважень ОМСВ, «зчитуючи» соціальні настрої, що виникають, формуються, існують, функціонують та «вирують» у громаді. Отже, саме специфічна та профілююча діяльність держави, що скерована на формування масиву компетенційних повноважень ОМСВ, має співвідноситися з інтересами ТГ та реальними можливостями ОМСВ їх реалізувати.

Отже, успіх проведення реформи децентралізації публічної влади в рамках муніципальної реформи, що приводить до трансформації компетенцій ОМСВ, особливо в контексті формування блоку повноважень їх власної компетенції та органів виконавчої влади, залежить від глибокого розуміння законодавцем, насамперед, державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування, сучасних соціально-політичних змін у нашій державі, а також відповідності їх загальних та професійних компетентностей стратегії реформ [2, с. 185].

При цьому необхідно розуміти, що, хоча процес децентралізації повноважень органів публічної влади є об'єктивним процесом, що виникає та супроводжує процеси демократизації суспільного та державного життя, він перетворюється у формальність і стає неефективним, якщо не враховує інтересів простої людини, що здійснює свій життєвий цикл в умовах МСВ в межах ТГ, а також устремлень та інтересів її груп і асоціацій, що формують основоположні інституції та систему інтересів громадянського суспільства, яке при всій його коректності, але все ж протистоїть державі у питаннях свободи вибору, рівності та в питаннях володіння демократичними засобами врахування та реалізації суспільних інтересів.

Отже, системою індивідуальних, групових та колективних інтересів людини детермінується об'єктивна необхідність формування власної компетенції для ОМСВ. Саме цим підтверджується наш доктринальний висновок, що реформування публічної влади напряду пов'язане з процесом формування компетенції ОМСВ, що в умовах децентралізації та деконцентрації, створюють свою власну компетенційну базу повноважень та предметів відання [3, с. 140].

На сьогодні перед системою місцевого самоврядування саме у сфері адекватного формування компетенційного блоку ОМСВ постає низка проблем, які потребують нагального вирішення. Так, знаний фахівець у сфері муніципального права, професор М.О. Баймуратов, виділяє низку чинників, які в сучасних умовах реформування публічної влади потребують ефективного та швидкого реагування як на організаційному, так і на нормативному рівнях, а саме:

- вирішення проблеми економічної неспроможності більшості територіальних громад (економічний чинник);
- вирішення проблеми обмеженості ресурсів (ресурсний чинник);
- ефективне подолання кризи комунальної інфраструктури (інфраструктурний чинник);
- необхідність здійснення «компетенційної революції» (компетенційний чинник);
- подолання суспільної недовіри та відчуженості органів місцевого самоврядування від населення (комунікаційно-суб'єктивний чинник);
- подолання кризи в кадровій політиці місцевого самоврядування, системі підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб (кадровий чинник);
- подолання соціальної дезінтегрованості територіальних громад (мотиваційний чинник);
- подолання складної демографічної ситуації в більшості територіальних громад (демографічний чинник) [4].

Перелічені чинники мають прямий вихід не тільки на процес формування компетенції ОМСВ, але й на процес її реалізації, бо дають змогу зрозуміти всю складність і суперечливість процесу реформування публічної влади в Україні загалом та важливість зв'язку децентралізації публічної влади та процесу формування компетенції ОМСВ та органів виконавчої влади зокрема, у тому числі і їх розмежування в процесі муніципальної реформи.

Треба зазначити, що саме децентралізація як метод і засіб державного управління означає такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість із них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власним завданням та повноваженням органів нижчого рівня [5, с. 13]. Причому для згладжування такого процесу і забезпечення реалізації кожного з переданих повноважень на рівень МСВ вже в перспективі, разом з ними передаються фінансові ресурси, що скеровані на забезпечення позитивного управлінського результату.

Наведений процес децентралізації у своїй діяльній інтерпретації фактично скерований на врахування принципу субсидіарності, який є підґрунтям процесу розмежування і передавання повноважень, більш того, він розкриває його інноваційно-функціональний зміст, передбачає реальне та обґрунтоване передавання повноважень у контексті реалізації управлінських функцій на основі їх передавання із центрального на нижчі організаційні рівні. Отже, можна констатувати, що саме таким чином завдяки методу децентралізації формується власна компетенція ОМСВ, що включає в себе або повноваження виконавчої влади, що раніше делегувались ОМСВ – через передачу їх у власні повноваження МСВ, або відповідні повноваження самої виконавчої влади, які внаслідок місця їх локальної реалізації та забезпечення місцевими ресурсами, мають бути передані у власну компетенцію ОМСВ, для їх ефективного та своєчасного вирішення. Разом з тим слід зазначити, що в результаті вдосконалення демократичної правової державності та розвитку ТГ, можуть мати місце процеси формування нових компетенційних повноважень ОМСВ, як і формування нових предметів відання в межах масиву компетенції ОМСВ, наприклад, в інформаційній сфері та сфері диджиталізації. Тобто наведені процеси будуть напряму сприяти виникненню нових повноважень ОМСВ, що можуть увійти до масиву профільних або в результаті законопроектної і законотворчої діяльності держави, або шляхом введення їх в коло повноважень самими ОМСВ у явочному порядку, з подальшою легалізацією в законодавчому порядку.

Важливо зазначити, що сам процес децентралізації не означає банального і механістичного перерозподілу компетенційних повноважень, бо принцип субсидіарності, що його підкріплює та відповідним чином детермінує і стимулює, викликає складний процес перерозподілу владних повноважень. Його індикатором виступає зміна підвідомчості таких владних повноважень, що є ординарним елементом компетенції органів публічної влади. Адже, відповідно до слушної позиції М. Андріїва, аналізуючи законність дій органів влади, завжди зважають саме на два критерії: чи входить справа у сферу «володарювання» цього органу та чи мав він право діяти саме так [2, с. 187].

Звідси можна зробити висновок, який має методологічну навантаженість: існує прямий зв'язок між децентралізацією публічної влади та компетенцією ОМСВ та органів виконавчої влади [6].

Водночас треба звернути особливу увагу не тільки на визначальні перспективи децентралізації влади, які можуть настати лише в майбутньому, при відповідному накопиченні управлінської практики та вдосконаленні технологічної діяльності ОМСВ, необхідно враховувати реальні можливості настання відповідних ризиків, що мають очікуваний характер, а саме:

– об'єктивні та суб'єктивні труднощі, що виникнуть під час перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць, що виражатимуться в укрупненні територіальних громад (ми вже стикнулися з ними в процесі оптимізації ТГ при створенні об'єднаних ТГ);

– послаблення державного контролю за ОМСВ у контексті реалізації ними повноважень, які будуть їм передані, що ускладнюються слабкістю інститутів громадянського суспільства та відсутністю належної мотивації жителів – членів ТГ до участі в МСВ (така проблема може бути вирішена тільки завдяки формуванню і здійсненню державної муніципальної політики,

що буде скерована на формування індивідуальної, групової і колективної муніципальної свідомості, муніципальної психології та усвідомленої муніципальної поведінки;

– загострення проблем бюджетної системи в питанні фінансування повноважень ОМСВ, загрози його зриву (це питання почало вирішуватися на початковому етапі муніципальної реформи, коли було зроблено перші кроки щодо фінансової децентралізації ТГ, що призвело до суттєвого зростання їх бюджетних можливостей);

– зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень, зумовлене низьким рівнем компетентності посадових осіб місцевого самоврядування та недосконалістю системи добору до депутатського корпусу (це питання залишається актуальним, бо в державі досі відсутня централізована система підготовки муніципальних службовців, що напряму і негативно впливає на якість та ефективність локального управління);

– утвердження на місцевому рівні ідей та інтересів, які суперечать загальнонаціональним інтересам (нівелювання наведеного ризику детермінує створення на локальному рівні інституту агентів центральної влади (префектів) для здійснення контролю за законністю рішень ОМСВ та можливості їх судового заперечення);

– можливість виникнення на локальному рівні міжнаціональних та міжетнічних конфліктів як результат вільного формування та поповнення складу ТГ (може бути вирішено за наявності державної муніципальної політики, скерованої на затвердження рівності всіх жителів – членів ТГ та їх рівного доступу до участі у МСВ та до його ресурсів).

**Висновки.** Ми є свідками того, що в Україні відбувається масштабна реформа місцевого самоврядування, яка спрямована на подолання централізованої радянської системи та формування децентралізованої системи місцевої влади, а також збільшення повноважень самоврядних органів щодо розвитку відповідних територій. Як зазначають фахівці, децентралізація є однією з найбільш успішних реформ останніх часів, але одночасно з цим окремі проблеми як організаційного, так і прикладного характеру залишаються невирішеними, що негативно впливає на перспективи децентралізації в Україні. Серед таких проблем – визначення та юридичне закріплення компетенції ОМСВ.

Об'єктна основа компетенції МСВ, його органів та суб'єктів прямо пов'язана з існуванням і функціонуванням ТГ, створенням оптимальних та стабільних умов такого існування і функціонування через формування локальної системи захисту прав і свобод людини, виконання нею відповідних обов'язків, а також супроводження і забезпечення такої системи відповідними діями ОМСВ, що виконуються ними у визначених організаційних та організаційно-правових формах. Розгляд актуальних питань формування власної компетенції органу місцевого самоврядування дозволив дійти висновку, що саме цей процес і виступає основною феноменологією децентралізації повноважень публічної влади в Україні.

### Список використаної літератури

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 12.11.2021).

2. Андріїв М. Децентралізація публічної влади: взаємозв'язок компетенцій та компетентностей. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 1 (54). Ч. 1. С. 185–191.

3. Баймуратов М.М. Децентралізація повноважень публічної влади в Польщі як засіб формування компетенції місцевого самоврядування: досвід для України. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія «Право»*. 2014. № 7. С. 138–147.

4. Баймуратов М.О. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні. *Віче*. 2015. № 12. С. 14–17. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&2\\_S21P03=FILA=&2\\_S21STR=viche\\_2015\\_12\\_6](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=viche_2015_12_6) (дата звернення: 12.11.2021).

5. Бориславська О.М., Заверуха І.Б., Школик А.М., Москаленко О.М. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Київ: Центр політ.-прав. реформ, 2012. 212 с.



6. Баймуратов М.М. Сфера компетенції місцевого самоврядування та форми її реалізації за законодавством України. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Право*. 2012. Вип. 1. С. 9–24. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvatur201215> (дата звернення: 12.11.2021).