

**НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ  
Імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

**ЛЮБЧЕНКО Павло Миколайович**

**УДК 342.55**

**КОМПЕТЕНЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ:  
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ**

**Спеціальність 12.00.02. – конституційне право**

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Харків – 1998

Дисертація являє собою рукопис.

Робота виконана на кафедрі державного будівництва Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого Міністерства освіти України.

Науковий керівник – кандидат юридичних наук, доцент **Яворський Володимир Дмитрович**, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, доцент кафедри державного будівництва.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор **Фрицький Олег Федорович**,  
завідувач кафедри Національної академії внутрішніх справ  
України;

кандидат юридичних наук, доцент **Колісник Віктор Павлович**,  
Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого,  
доцент кафедри конституційного права.

Провідна установа – Київський національний університет імені Тараса Шевченка, кафедра  
конституційного і адміністративного права, Міністерство освіти України, м. Київ.

Захист відбудеться “ \_\_\_\_\_ ” \_\_\_\_\_ 1998 р. о \_\_\_\_\_ годині на засіданні  
спеціалізованої вченої ради Д 64.086.03 в Національній юридичній академії  
України імені Ярослава Мудрого (310024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77).

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національної юридичної академії  
України імені Ярослава Мудрого (310024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77).

Автореферат розіслано “ \_\_\_\_ ” \_\_\_\_\_ 1998 року.

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради Жигалкін П.І.

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність дослідження.** Становлення України як демократичної, соціальної, правової держави зумовлює необхідність ефективного функціонування державного механізму і органів місцевого самоврядування, через які, згідно ст. 5 Конституції України, народ здійснює владу. Сучасні політичні й економічні перетворення в Україні спрямовані на відновлення демократичних свобод, верховенства права і закону. Центральним аспектом цього процесу є структурна реорганізація функцій центру й укорінення на місцевому рівні місцевого самоврядування. Основою чинного законодавства України стає філософія пріоритету прав і свобод людини і громадянина, публічні інститути реформуються з орієнтацією на їх забезпечення. Ідеологічні та економічні чинники суттєво впливають на формування владних структур на місцях, становлення інституту місцевого самоврядування, ефективність якого зумовлюється оптимальністю організації, поєднанням інтересів держави та територіальних громад, державної вертикалі та ініціативи низів. Оптимальне правове регулювання компетенції місцевого самоврядування має суттєве значення для їх впливу на суспільні відносини, насамперед на зростання добробуту населення, яке проживає на відповідній території, що є головною метою і завданням діяльності цих органів.

В аспекті функціонування місцевого самоврядування на сучасному етапі формування державності в Україні одними з найважливіших завдань є: а) створення демократичної, ефективно діючої системи місцевого самоврядування; б) надання йому необхідних повноважень для результативного виконання територіальними громадами своїх задач і функцій; в) забезпечення ефективного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; г) створення належних організаційно-правових механізмів забезпечення самостійності і захисту прав місцевого самоврядування. Несталість та

суперечність чинного законодавства, регулюючого правовий статус місцевого самоврядування, відсутність закону, що визначає правове положення державних адміністрацій, призводять до конфліктів між ними. Основоположними питаннями функціонування органів місцевого самоврядування є чітке розмежування їх функцій і компетенції, закріплення на законодавчому рівні механізмів розв'язання виникаючих конфліктів, забезпечення взаємодії цих органів з державними органами. Суттєве значення для теорії та практики має встановлення межі децентралізації державної влади, визначення форм державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, необхідно чітко врегулювати процедуру, визначити функції і повноваження контролюючих органів. Проблеми компетенції органів місцевого самоврядування були предметом наукових робіт фахівців конституційного права та державного будівництва, зокрема, досліджувався механізм реалізації компетенції в системі місцевих Рад народних депутатів (Щекочихин П.Г.), механізм реалізації повноважень Радами народних депутатів (Мелашенко В.Ф.), правові та організаційні проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування (Грицяк І.А.). Конституція України 1996 р. концептуально, по-новому визначила правовий статус місцевого самоврядування, що стало основою введення категорії “компетенція місцевого самоврядування”, яка не відкидає, термін “компетенція органів місцевого самоврядування, який є дещо вужчим і відноситься не до повноважень всієї територіальної громади, а тільки до її органів. Це лягло в основу Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.97р. Виходячи з цього, виникає необхідність аналізу компетенції місцевого самоврядування, а не окремих його органів, як це було раніше. Слід підкреслити, що в чинному законодавстві України допускається довільне застосування таких термінів як “функції”, “компетенція”, “повноваження”, “предмети відання”, що негативно впливає на практику правозастосування. В юридичній науці відсутнє чітке визначення поняття компетенції місцевого самоврядування, її співвідношення з функціями, недостатньо досліджена правова природа делегованих повноважень. Тому існує нагальна потреба детального і глибокого опрацювання всіх аспектів компетенції місцевого самоврядування. Відсутність достатнього вітчизняного досвіду місцевого самоврядування вимагає при вивченні цього питання використовувати зарубіжне законодавство та практику роботи місцевих органів влади та самоврядування з урахуванням вітчизняної специфіки.

Висока динамічність і інтенсивність політичних і соціально-економічних процесів у суспільстві й державі потребують переосмислення багатьох теоретичних і практичних розробок правової науки, у тому числі, відносно місцевого самоврядування.

Визначення характеру місцевого самоврядування і напряму його розвитку, оптимального співвідношення його компетенції з органами державного управління на місцях потребує більш чіткої, аніж сьогодні, регламентації повноважень цих органів. Це повинно бути спрямовано на забезпечення ефективного функціонування місцевого самоврядування як демократичної інституції громадянського суспільства, яке знаходиться в Україні в стадії становлення.

Автор вважає, що названі проблеми знаходяться в початковій стадії своєї розробки, рівень наукового опрацювання питань реалізації компетенції місцевого самоврядування є недостатнім і потребує ґрунтовного дослідження по самому широкому колу питань.

Викладене вплинуло на вибір теми дисертації і проведення наукового дослідження актуальних питань.

#### **Мета й основні завдання дисертаційного дослідження**

Метою дослідження роботи є комплексний аналіз нормативної бази вітчизняного та

зарубіжного законодавства, наукових досягнень і практики функціонування влади на місцях для визначення поняття та змісту компетенції місцевого самоврядування в контексті формування в Україні демократичної, соціальної, правової держави, визначення шляхів підвищення ефективності місцевого самоврядування, в першу чергу, через удосконалення правового статусу.

Зазначена мета визначили наступні завдання дослідження:

- проаналізувати поняття “компетенція місцевого самоврядування”, визначити її елементний склад, співвідношення компетенції і функцій місцевого самоврядування;
- визначити загальні та специфічні риси місцевого самоврядування, дослідити еволюцію його розвитку в Україні;
- визначити роль і місце закріплення компетенції місцевого самоврядування в загальному регулюванні його правового статусу;
- на основі аналізу чинного законодавства розкрити сутність і зміст компетенції місцевого самоврядування на сучасному етапі;
- визначити роль органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у реалізації компетенції місцевого самоврядування;
- запропонувати конкретні рекомендації, спрямовані на вдосконалення компетенції місцевого самоврядування та його органів з метою підвищення ефективності їх діяльності.

**Предметом дослідження** є комплекс суспільних відносин у системі місцевого самоврядування, які складаються у процесі реалізації компетенції суб'єктами цієї системи.

**Об'єкт дослідження** - організаційно-правові проблеми реалізації компетенції місцевого самоврядування і його органів.

**Методологічну основу дисертаційного дослідження** складають сучасні методи пізнання, включаючи як загальнонаукові (діалектико-матеріалістичний, системний, соціологічний), так і спеціальні (порівняльно-правовий, нормативно-юридичний, структурно-функціональний, статистичний, метод моделювання і прогнозування та ін.). Застосування цих методів дало можливість розглянути компетенцію місцевого самоврядування як цілісну публічно-правову категорію і явище.

**Теоретичною основою дисертації** є праці вітчизняних та зарубіжних вчених в галузях: теорії держави і права, конституційного права і державного будівництва, адміністративного, фінансового, цивільного, екологічного права, а також праці з філософії, соціальної психології, історії, в яких досліджуються організаційно-правові проблеми реалізації компетенції, зокрема, дослідження С.Алексеева, Г.Атаманчука, Ю.Битяка, Г.Барабашева, І.Бачило, В.Борденюка, І.Бутко, Л.Веліхова, В.Волкова, М.Воронова, І.Грицяка, Р.Давидова, Р.Драго, В.Колісника, М.Корнієнка, М.Краснова, Л.Кривенко, О.Кутафіна, Б.Лазарєва, В.Манохіна, М.Орзіха, Р.Павловського, В.Погорілка, Б.Страшуна, Ю.Тодики, Ю.Тихомирова, В.Фадєєва, О.Фрицького, М.Цвіка, Ю.Шемчушенка, К.Шеремета, В.Яворського, А.Якімова, інших вчених. Дисертантом використані також роботи дореволюційних авторів, які досліджували проблеми місцевого самоврядування: В.Безобразова, М.Грушевського, А.Яценка, - а також праці зарубіжних авторів.

**Нормативну базу наукової роботи** складають чинне законодавство України та правові акти практичної діяльності органів місцевого самоврядування, нормативні акти, що стосуються теми дослідження, і які діяли раніше.

**Наукова новизна дисертації** полягає в тому, що вперше на теоретичному рівні дається поняття, розкривається зміст і сутність компетенції місцевого самоврядування, організаційно-правові проблеми її реалізації. Дисертант на фундаментальному рівні дослідив складові елементи компетенції, проаналізував категорію “питання місцевого значення”, що дало можливість переосмислити деякі теоретичні положення науки конституційного права,

викласти їх в авторському розумінні рішення комплексу проблем правового регулювання компетенції місцевого самоврядування.

На основі проведеного дослідження сформульовано комплекс положень, узагальнень, висновків та пропозицій, з яких на захист виносяться наступні:

- компетенція місцевого самоврядування - це правова категорія, що включає в себе предмети відання і владні повноваження, визначена Конституцією і законами України, має внутрішню єдність й узгодженість і включає в себе компетенцію територіальної громади та органів місцевого самоврядування;
- реалізація компетенції місцевого самоврядування здійснюється завдяки публічному характеру місцевого самоврядування;
- до відання територіальних громад повинно відноситись вирішення усіх питань місцевого значення, крім тих, що входять до компетенції органів державної влади;
- визначення на конституційному рівні категорії "питання місцевого значення" сприяло б територіальним громадам, їх органам в активному відстоюванні своїх прав;
- для ефективної реалізації компетенції органів та посадових осіб місцевого самоврядування необхідне більш чітке матеріальне і процесуально-правове нормативне забезпечення в чинному законодавстві;
- розмежування владних повноважень між суб'єктами місцевого самоврядування є однією з найважливіших умов їх ефективної роботи;
- процес реалізації компетенції місцевого самоврядування вимагає цілого комплексу передумов - правових, організаційних, матеріально-технічних;
- несталість норм, регулюючих компетенцію місцевого самоврядування, затримує розвиток місцевого самоврядування як важливого інституту демократії;
- чинне законодавство України потребує кардинальних змін для створення заінтересованості членів територіальної громади в реалізації компетенції місцевого самоврядування шляхом безпосередньої й опосередкованої участі, контролю.

**Теоретичне та практичне значення дисертаційного дослідження** в тому, що висновки і сформульовані на їх основі практичні пропозиції можуть бути використані для науково обгрунтованого підходу до розробки та реалізації цілісної концепції правового регулювання компетенції місцевого самоврядування. Дисертація включає певний обсяг систематизованих знань про компетенцію місцевого самоврядування і процес її реалізації. Робота виконана згідно з Комплексною цільовою програмою "Проблеми удосконалення організації і діяльності органів законодавчої та виконавчої влади і самоврядування в Україні" № 0186.0.070865.

Теоретичні узагальнення з питань правового регулювання компетенції місцевого самоврядування можуть бути використані для вдосконалення законодавства України, регулюючого цю сферу відносин, зміцнення основ місцевого самоврядування, підвищення ефективності діяльності його органів, розвитку активності й ініціативи населення.

Положення та висновки, викладені в дисертації, можуть бути також корисними у подальших дослідженнях в галузі конституційного, адміністративного права, у вивченні проблем місцевого самоврядування, в учбовому процесі відповідних навчальних закладів.

**Апробація результатів дисертаційного дослідження.** Основні теоретичні положення і практичні рекомендації містяться в опублікованих автором роботах, обговорювалися на кафедрі державного будівництва Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, доповідалися на науково-практичних міжнародних, республіканських та регіональних конференціях, семінарах. Матеріали і висновки дисертаційного дослідження використовувалися автором при визначенні компетенції

районних в місті Харкові рад і їх виконавчих органів, в роботі над статутом територіальної громади. Деякі теоретичні положення були використані під час читання лекцій, проведення практичних занять.

**Публікації.** Основні положення дисертації викладено у трьох наукових статтях та тезах.

**Структура дисертації.** У відповідності до мети, завдань і предмету дослідження, дисертація складається із вступу, трьох розділів, які включають десять підрозділів, висновку та списку використаних джерел. У додатках до дисертації містяться схеми: 1) взаємодії територіальної громади, представницьких органів їх виконавчих органів, сільського, селищного, міського голови; 2) компетенції територіальної громади та органів місцевого самоврядування. Повний обсяг дисертації складає 165 сторінок, обсяг додатків - 2 сторінки, а використаних літературних джерел - 14 сторінок (170 найменувань).

## ЗМІСТ РОБОТИ

**У вступі** обґрунтовується актуальність проведеного в роботі дослідження, визначаються мета, предмет дисертаційного дослідження, його об'єкт та завдання, методологічна і теоретична основи та наукова новизна, практичне значення одержаних результатів, апробація дослідження та його структура, формулюються основні положення, що виносяться на захист.

**Розділ 1** "Теоретичні аспекти правового регулювання компетенції місцевого самоврядування" складається з трьох підрозділів.

**У першому підрозділі** дається поняття компетенції місцевого самоврядування, її співвідношення з іншими правовими категоріями.

Конституція України, визнаючи місцеве самоврядування як фундаментальну основу устрою держави і суспільства і характеризуючи його статус, використовує терміни: "повноваження", "права", "компетенція". Поняття компетенції в законодавстві не визначено, більш того, часто цей термін не застосовується навіть тоді, коли, по суті, мова йде про компетенцію. Найбільш поширеною є позиція, що елементами компетенції є права та обов'язки, а в числі інших складових вказують: предмети відання, функції, завдання, що стоять перед органом, територія його діяльності, відповідальність. Територіальна громада, органи місцевого самоврядування виявляють себе в якості суб'єктів, що реалізують певні функції у визначеній системі суспільних відносин, тобто межі їх діяльності, юридично закріплені в законодавстві, є предметом відання органа. Другим елементом компетенції є повноваження. Реалізуючи їх, територіальна громада безпосередньо і через відповідні органи регулює різноманітні суспільні відносини шляхом надання прав учасникам правовідносин: органам, підприємствам, установам, організаціям, посадовим особам і громадянам, а також установленням їхніх обов'язків.

Повноваження, як елемент компетенції, це сукупність прав і обов'язків владного характеру, які визначають вид і міру впливу територіальної громади, органів місцевого самоврядування на суспільні відносини на відповідному територіальному рівні з метою задоволення законних інтересів населення.

До елементів компетенції в юридичній літературі нерідко відносять функції. Ці дві категорії досить близькі. Найбільш поширене поняття функції - це головні (основні) напрямки діяльності органа, посадової особи. В дисертації дається більш широке визначення функції, яке застосовується філософією: функція - це зовнішній прояв властивостей об'єкта, його соціальне призначення у визначеній системі суспільних відносин. При аналізі співвідношення функцій і компетенції робиться висновок, компетенція - це правова форма

виразу функцій і юридичний засіб їх реалізації.

Компетенція місцевого самоврядування - це правова категорія, що включає в себе предмети відання і владні повноваження, визначена Конституцією і законами України, має внутрішню єдність й узгодженість і включає в себе компетенцію територіальної громади та органів місцевого самоврядування.

**У другому підрозділі** аналізується розвиток компетенції місцевого самоврядування в Україні. Простежується історія і відзначаються закономірності розвитку компетенції місцевого самоврядування, розглядається дискусія про джерело і природу влади, що здійснюється територіальними громадами і їх органами. В роботі наведені аргументи прихильників громадської, державницької та громадсько-державницької теорій місцевого самоврядування. На основі аналізу категорій “публічна влада” і “місцеве самоврядування”, зроблено висновок, що місцеве самоврядування, як право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення, поряд з державною владою, є підсистемою публічної влади. Це одна із форм реалізації народовладдя. Використання історико-правового методу дало можливість зробити висновок, що компетенція місцевого самоврядування безпосередньо залежить від іншої підсистеми публічної влади - держави.

**У третьому підрозділі** дисертації розкриваються особливості правового регулювання компетенції місцевого самоврядування на сучасному етапі. Вперше в Україні на конституційному рівні держава визнає і гарантує місцеве самоврядування (ст. 7) і закріплює його як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення (ст. 140), визначено систему місцевого самоврядування, його функції і компетенцію (ст. 143). Робиться висновок, що частиною національного законодавства стала Європейська Хартія про місцеве самоврядування, ратифікована Законом України в 1997 році. Проблема правового регулювання компетенції місцевого самоврядування полягає у визначенні ступеня деталізації предметів відання і повноважень територіальних громад. Самостійність вирішення питань місцевого значення по своїй природі не припускає зайвої законодавчої або іншої нормативної регламентації. Правове регулювання компетенції місцевого самоврядування може здійснюватись на основі двох протилежних принципів: а) дозволено лиш те, що закріплено в законі; б) дозволено все, що не заборонено законом. Додержуючись першого принципу, повинна бути врегульована компетенція органів місцевого самоврядування, визначена законом і статутом територіальної громади по можливості повно і вичерпно, що відповідає положенням, закріпленим в Конституції України - органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти тільки на підставі, у межах повноважень і способом, що передбачені Конституцією і законами України. У відповідності з другим принципом, має бути встановлена компетенція місцевого самоврядування, здійснювана безпосередньо територіальною громадою через референдум, загальні збори, до відання котрих необхідно віднести вирішення питань, закріплених за ними Конституцією і законами України, і питань місцевого значення, що прямо не віднесені до відання органів державної влади. Загалом, більше ніж сто законодавчих актів регулюють компетенцію місцевого самоврядування, аналіз яких може бути предметом самостійного дослідження.

**Розділ 2** Зміст компетенції місцевого самоврядування складається з чотирьох підрозділів.

**У першому підрозділі** дається характеристика загальної компетенції органів самоврядування. Зроблено спробу визначити категорію “питання місцевого значення”, яка потребує детальної характеристики, оскільки саме в цій площині лежить одна із головних проблем організації та функціонування самоврядування - проблема розмежування функцій і компетенції між місцевими органами державної виконавчої влади і органами місцевого самоврядування. При визначенні компетенції місцевого самоврядування необхідно враховувати наступні міркування: а) місцеве самоврядування і його органи знаходяться

найближче до громадян, які мешкають на відповідній території, тому можуть швидко, конкретно, практично просто з організаційної позиції і з найменшими витратами вирішити велику частину питань, що виникають; б) розмежовуючи предмети відання, необхідно керуватись принципом "субсидіарності", суть якого у тому, що система "питань місцевого значення" повинна будуватись знизу. Іншими словами, перед усім необхідно ставити питання, чи зможуть органи місцевого самоврядування успішно вирішити певну задачу, використовуючи адміністративні повноваження, організаційні можливості, компетентні кадри, і тільки при отриманні негативної відповіді ці питання доцільно передавати для вирішення іншим органам.

Дається класифікація компетенції місцевого самоврядування по наступним ознакам: а) по суб'єктам; б) функціональному і галузевому принципу; в) обсягу повноважень; г) територіальному принципу. Разом з тим, пропонується класифікацію компетенції місцевого самоврядування провести таким чином: а) компетенція, що пов'язана з комунальною сферою, не охопленою законодавством, і в якій в найбільшій мірі може виявитись самостійність громад; б) компетенція, пов'язана з виконанням територіальними громадами обов'язкових завдань, встановлених законодавством і віднесених до сфери "питання місцевого значення"; в) компетенція, пов'язана з виконанням делегованих державою повноважень. Але така класифікація може бути застосована лише після внесення відповідних змін в чинне законодавство про місцеве самоврядування в Україні.

Територіальна громада може вирішити будь-яке питання, віднесене Конституцією та іншими законами України до відання місцевого самоврядування, разом з тим, Закон України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" (ч.3 ст.6) встановлює, що на місцеві референдуми не виносяться питання про скасування законних рішень органів місцевого самоврядування. Ця норма суттєво обмежує права територіальних громад у вирішенні ключових питань місцевого значення. Рішення органу місцевого самоврядування може бути формально законним і одночасно суперечити інтересам територіальних громад. Доцільно в чинному законодавстві визначити ієрархію актів місцевого самоврядування передбачити правило, за яким розв'язання конфліктів між органами місцевого самоврядування має належати територіальним громадам.

Пропонується закріпити положення, коли загальні збори громадян невеликої територіальної громади, наприклад до 1000 жителів, як і місцевий референдум, були б самостійною формою вирішення питань місцевого значення і рішення, прийняті таким чином, були б обов'язковими для виконання на відповідній території суб'єктами системи місцевого самоврядування.

**У другому підрозділі** характеризується виключна компетенція місцевого самоврядування. Закріплення чинним законодавством України виключної компетенції сільських, селищних, міських, районних, обласних рад сприяє підвищенню ролі представницьких органів місцевого самоврядування, визначає форми і методи їх діяльності, має велике значення для реалізації територіальною громадою свого соціального призначення. Аналізуючи нормативні акти, що регулюють виключну компетенцію місцевих рад умовно можна виділити дві групи. До першої групи відносяться питання, що вирішуються на сесіях рад усіх рівнів: питання організації і діяльності місцевих рад та їх органів; розвиток місцевого самоврядування відповідної території; питання соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Другу групу складають питання, що визначаються специфічними функціями рад. Так, виключна компетенція сільських, селищних, міських рад охоплює організацію і контроль за діяльністю виконавчих органів, сприяння самоорганізації населення. Окрему групу складають питання взаємодії рад відповідно з сільським, селищним, міським головою. Міські ради визначають



обсяг і межі повноважень, які здійснюють районні у містах (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи. Виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради обирається голова ради, його заступник; утворюється президія (колегія) ради; затверджується за пропозицією голови ради структура і чисельність виконавчого апарату ради; заслуховуються звіти голів місцевих державних адміністрацій, їх заступників, керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджету, рішень ради із зазначених питань, а також про здійснення місцевими державними адміністраціями делегованих їм радою повноважень.

**У третьому підрозділі** дається характеристика галузевої компетенції місцевого самоврядування. В Законі “Про місцеве самоврядування в Україні” традиційно закріплено галузеву модель компетенції виконавчих органів місцевого самоврядування, яка не відповідає природі базового акту про місцеве самоврядування, як органічного закону. Саме цей закон має бути основою для розвитку галузевого законодавства, а не навпаки. Більшість чинних законодавчих актів, що регулюють компетенцію місцевого самоврядування, потребує внесення змін з урахуванням принципу розподілу повноважень між представницькими органами, виконавчими органами і сільським, селищним, міським головами. Аргументується необхідність підняти роль інституту місцевого референдуму у вирішенні загальних питань життєдіяльності територіальної громади.

**В четвертому підрозділі** характеризується делегована компетенція. Загалом, держава не повинна брати на себе вирішення тих питань, які: по-перше, впливають з колективних потреб жителів сіл, селищ, міст, тобто безпосередньо стосуються їх інтересів і, по-друге, можуть успішно вирішуватися територіальними громадами та обраними ними органами. Навіть ті питання, в яких досить виразно представлений інтерес держави, повинні вирішуватися органами, котрі найближче стоять до населення, тобто органами самоврядування. Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад поряд з власною компетенцією, мають повноваження, які в Законі “Про місцеве самоврядування в Україні” іменуються делегованими. В роботі визначається юридична природа делегування: а) акт про делегування повинен обов'язково прийматись делегуючим органом; б) делегуватись можуть тільки окремі повноваження, які є частиною власної компетенції, тобто орган не може делегувати більше, чим має сам; в) право делегувати повноваження повинно бути закріплено в законі; г) після делегування повноважень компетенція делегуючого органа не змінюється, компетенція органа, якому делегуються ці повноваження, тимчасово розширюється за рахунок одержаних додатково повноважень; д) делеговані повноваження можуть бути в будь-який час відізані, якщо повноваження делегуються на визначений строк, то для припинення делегування не потрібно прийняття відповідного юридичного акту; е) переделегування (субделегування) повноважень не може бути допустимим, оскільки це протирічить намірам органу, що делегував повноваження.

Делегована компетенція - це правова категорія, що включає в себе предмети відання і владні повноваження, які закріплені за органами держави або місцевого самоврядування, але їх реалізація, відповідно до Конституції і законів України, керуючись вимогами ефективності, здійснюється іншими органами.

**Розділ 3** Реалізація компетенції місцевого самоврядування складається з трьох підрозділів.

**У першому підрозділі** розглядаються загальні питання реалізації компетенції місцевого самоврядування. Стверджується, що головним завданням правового регулювання є реалізація права місцевого самоврядування закріпленого Конституцією України, переклад регулюючих можливостей у дійсність. В сфері місцевих відносин місцеві ради на всіх етапах свого розвитку реалізували свої функції через відповідні форми, методи діяльності.

Акцентується увага на тенденції цього процесу на різних етапах функціонування місцевих рад. Регулювання компетенції місцевого самоврядування здійснюється через встановлення їх прав та юридичної відповідальності, що дає їм можливість діяти в межах закріпленої за ними компетенції і вимагати відповідної поведінки від інших суб'єктів правовідносин. Реалізуючи компетенцію, суб'єкти місцевого самоврядування, їх посадові особи впливають на учасників суспільних відносин шляхом прийняття актів нормативного, індивідуального та змішаного характеру. В дисертації підкреслюється роль об'єктивних і суб'єктивних факторів, як явищ суспільного життя, що суттєво впливають на процес реалізації органами місцевого самоврядування своїх повноважень. Проведено аналіз соціально-політичних, правових, фінансово-економічних, організаційних факторів, які в тій чи іншій мірі, стримують реалізацію компетенції місцевого самоврядування. Реалізація компетенції місцевого самоврядування - це юридично закріплена діяльність суб'єктів системи місцевого самоврядування, спрямована на вирішення питань місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Другий підрозділ присвячений реалізації компетенції місцевого самоврядування представницькими органами, специфіка діяльності яких обумовлюється переліком завдань, що вони повинні вирішувати. Робиться висновок, що прийняття рішень - це одне з головних завдань представницького органу. Важливо, щоб ці рішення були в межах їх компетенції. Доказується, що чітко закріплена компетенція органів місцевого самоврядування є основою проведення, реалістичної місцевої політики, яка характеризується розумінням обставин і пошуками можливих дій. Вона формується головним чином на сесіях ради, де приймаються численні рішення, що стосуються умов життя громадян, визначаються довгострокові програми розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, вирішуються всі важливі справи територіальної громади. Світовий досвід місцевого самоврядування свідчить, що представницький орган повинен вирішувати, насамперед, слідуючи завдання:

- 1) визначити проблему і шляхи її розв'язання;
- 2) своїми рішеннями оптимально регулювати питання місцевого життя;
- 3) сформував дієздатний виконавчий орган;
- 4) чітко і своєчасно поставити завдання перед виконавчим органом, визначити головні напрями і принципи, якими повинен керуватися цей орган;
- 5) активно контролювати роботу виконавчого органа;
- 6) мобілізувати суспільну підтримку при вирішенні актуальних завдань і проблем місцевого життя.

Необхідно перш за все визначити актуальність рішення, тобто, наскільки воно потрібне в даний момент і на даній території, встановити адресатів, виявити можливу реакцію керованої системи на його появу, передбачити можливі негативні наслідки, тому доцільно за порадою звернутися до тих, на кого це рішення буде розраховане. Соціальні, технологічні, екологічні й економічні структурні зміни ставлять перед територіальною громадою комплексні завдання, які варто вирішувати не тільки шляхом інвестицій, але і часто шляхом зміни свідомості і ставлення до проблеми.

У третьому підрозділі розглядається процес реалізації компетенції місцевого самоврядування сільським, селищним, міським головами, виконавчими органами сільської, селищної, міської ради. Робиться висновок, що з одного боку сільський, селищний, міський голова є противага відповідній раді, а з іншого боку, що він є організатором виконання рішень, які приймає рада, організує роботу ради та її виконавчого комітету, має широкі права щодо персонального складу виконавчих органів ради, широкі представницькі функції, забезпечує виконання рішень територіальної громади. Доводиться, що виконавчі органи сільської, селищної, міської ради виконують значний обсяг роботи в управлінні місцевими

справами, що вимагає безперервної, послідовної і компетентної роботи апарату цих органів. Компетенція, що закріплена за місцевим самоврядуванням, визначає специфічну роль кожного його органу, і в той же час забезпечує узгодженість їх дій. Чим вище рівень організації керуючої системи, тим більше значення набуває питання про взаємозв'язок і взаємодію її елементів. Дисертант зробив висновок, що йде процес посилення ролі виконавчих органів. Тенденція скорочення чисельності представницьких органів місцевого самоврядування приводить до пониження ефективності контролю за виконавчими органами з боку відповідних рад. Скорочення чисельності комісій призводить до того, що деякі напрямки діяльності об'єктивно знаходяться поза увагою представницьких органів. Голова села, селища, міста має право вето, побороти яке часто не під силу радам. Звужена компетенція представницьких органів місцевого самоврядування, тому з посиленням ролі виконавчих органів актуальним є питання контролю за їх діяльністю.

Робиться висновок, що роль сільських, селищних і міських голів у справах місцевого самоврядування буде зростати, оскільки згідно Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" вони не тільки головують на сесіях відповідної ради, але й очолюють її виконавчий орган і фактично покликані формувати та здійснювати комунальну політику.

**У висновках** коротко підведено підсумки дослідження, які зводяться до слідуючого:

- невизначенність понять, що застосовуються при регулюванні правового статусу місцевого самоврядування та його органів, посадових осіб призводить до виникнення суперечок, до дублювання, виконання різними органами одних завдань, безвідповідальності;
- адміністративна та комунальна реформи - вимога часу і тому при їх проведенні повинні взаємодіяти державні органи та органи місцевого самоврядування, політичні партії, громадські організації і інші структури громадянського суспільства;
- гарантуючи місцеве самоврядування, держава повинна відійти від декларативних заяв і через прийняття відповідних законів створити умови для достатнього матеріально-фінансового і кадрового забезпечення ефективного функціонування;
- комунальне право формується як окрема галузь права і потребує активних наукових досліджень в цій сфері;
- історичні, національно-культурні, соціально-економічні особливості місцевого самоврядування повинні враховуватися в повній мірі в статуті територіальної громади і нормативних актах, що приймаються на місцевому референдумі чи відповідними органами в межах своїх повноважень;
- нормативне регулювання компетенції місцевого самоврядування Президентом України та Кабінетом Міністрів України з їх боку є перевищенням ними своїх повноважень.

### **Основний зміст дисертації викладено в публікаціях:**

1. Яворский В.Д., Любченко П.Н. Теоретические аспекты правового регулирования компетенции местных органов исполнительной власти и самоуправления // Проблемы законности: Респ. міжвідом. наук. зб., - № 32.-Х.: Нац.юр.акад. України, 1997.-С. 31-36.
2. Любченко П.Н. Вопросы правового регулирования компетенции местного самоуправления // Нова Конституція України і проблеми вдосконалення законодавства: Темат. зб. наук. праць. Відповід. ред. М.І.Панов.-Харків: Нац. юрид. академія України, 1997.- С. 24-29
3. Любченко П.Н. Организационно-правовые вопросы разработки и принятия уставов территориальных громад // Проблемы законности: Респ. міжвідом. наук. зб.,-№ 34.-Х.: Нац.юр.академія. України, 1998.-С.64-69.
4. Любченко П.Н. Местное самоуправление в городском районе // Становлення правової системи демократичної України та юридична наука: Короткі тези доповідей та наукових

повідомлень наук.конфер.молодих учених/ за ред. М.І.Панова.-Х.: Нац. юр. акад. України, 1998.- С. 21-22.

Любченко Павло Миколайович

Компетенція місцевого самоврядування: організаційно - правові питання реалізації. - Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02.- конституційне право.

Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, Харків, 1998.

Досліджується компетенція місцевого самоврядування, організаційно-правові проблеми її реалізації. Визначено поняття і зміст компетенції місцевого самоврядування, особливості її правового регулювання. Розглядаються питання реалізації компетенції місцевого самоврядування територіальними громадами та їх органами. Висвітлено соціально-політичні, організаційні, правові, фінансово-матеріальні чинники, які впливають на розвиток місцевого самоврядування.

Ключові слова: компетенція, територіальна громада, місцеві ради.

Любченко Павел Николаевич

Компетенция местного самоуправления: организационно - правовые вопросы реализации. - Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02.- конституционное право.

Национальная юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого, Харьков, 1998.

Исследуется компетенция местного самоуправления, организационно-правовые проблемы ее реализации. Определено понятие и содержание компетенции местного самоуправления, особенности ее правового регулирования. Рассматриваются вопросы реализации компетенции местного самоуправления территориальными громадами и их органами. Освещены социально-политические, организационные, правовые, финансово-материальные факторы, влияющие на развитие местного самоуправления.

Ключевые слова: компетенция, территориальная громада, местные советы.

Lubchenko Pavel Nickolaevich

The competence of municipal government, and the organization and legal matters of realization – Manuscript.

The dissertation for the competition for scientific degree of Candidate of jurisprudence of Sciences (Law) by speciality 12.00.02. - Constitutional law.

The National Juridical Academy of Ukraine named after Yaroslav Moudriy, Kharkov, 1998.

Are investigating the municipal government competence and problems of organization and legality it's realization. Has determined the concept and content of the municipal government competence and peculiarities of it's legal regulation. Are considering the questions about realization of the municipal government competence by territorial bulks and their bodies. Have elucidated socio-political, organizational, legal and financial and material factors for the municipal government progress.

Key words: the competence, territorial bulks, local soviets.

Відповідальний за випуск: к.ю.н., проф. Воронов М.П.

Підписано до друку 30.10.98р. Формат 60х90/16. Папір офсетний.  
Віддруковано на ризографі. Умовн. друк. арк 0,6. Облік.-вид.арк. 1,0  
Тираж 100 прим. Зам. № 416

---

Друкарня  
Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого  
310024, Харків, вул. Пушкінська, 77