

**М. М. БАЙМУРАТОВ**

**РОЛЬ КОМПЕТЕНЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
У СТАНОВЛЕННІ ЛОКАЛЬНОГО СТАЛОГО РОЗВИТКУ**

*Исследуются актуальные вопросы совершенствования и развития компетенции местного самоуправления, его субъектов и органов, ее влияние на процессы местного устойчивого развития.*

---

© БАЙМУРАТОВ Максим Михайлович – аспірант Маріупольського державного гуманітарного університету

*In the article the actual questions of perfection and development of jurisdiction of local self-government, his subjects and organs, are probed, its influence on the processes of local steady development.*

Концепція сталого розвитку виникла в межах світової спільноти понад півтора десятиліття тому. Історичним моментом у її виникненні, після якого ідея сталого розвитку набула світового звучання, стала доповідь прем'єр-міністра Норвегії (у подальшому – генерального директора Всесвітньої організації охорони здоров'я) Гро Харлем Брундтланд на Всесвітній конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку (1992 р.)<sup>1</sup>. Після цього багато урядів і муніципалітетів у всьому світі (особливо в Європі) використовували цю концепцію при розробці своїх стратегій.

Сталий розвиток на місцевому рівні може бути обґрунтований з декількох позицій. По-перше, який би рівень не зацікавив сталий розвиток, його реалізація починається та відбувається саме на локальному, місцевому рівні. По-друге, сталий розвиток насамперед стосується його суб'єктом й одночасно об'єктом виступає пересічна людина, яка функціонує на локальному рівні існування соціуму та продукує відповідні екзистенційні інтереси. По-третє, реалізація концепції сталого розвитку на локальному рівні соціуму спричиняє далекосяжні наслідки, причому в різних сферах діяльності територіальної громади, сформованих нею органів, а саме – органів місцевого самоврядування (далі – ОМСВ), інших суб'єктів громадянського суспільства та правовідносин, що функціонують на відповідній території, щодо суттєвіших настанов їх існування – наприклад, навколишнього середовища і здоров'я, формування мотивації прагнення суспільної згоди, соціальної відповідальності бізнесу тощо. Тобто тут виникає складна, багатоаспектна та багаторівнева система координат, в межах якої виникають якісно нові відносини між територіальною громадою, ОМСВ і бізнесом.

Як відомо, концепція сталого розвитку системно об'єднує три складові, три компоненти розвитку суспільства – економічну, екологічну (природоохоронну) і соціальну<sup>2</sup>. Ці складові знаходяться в складних, суперечливих взаємовідносинах. Основою ідеї сталого розвитку є гармонізація цих відносин, створення такої стратегії, на тлі якої достатнє економічне зростання не супроводжувалося б подальшим несприятливим впливом на навколишнє середовище, при якому здоров'я і благополуччя людей стало б провідною цінністю, знизився б рівень нерівності в місцевій спільноті й суспільстві. Іншими словами, сталий розвиток – це розвиток, який створює позитивні перспективи для всіх подальших поколінь, а не тільки для тих, що нині живуть і користуються благами поточного моменту<sup>3</sup>.

Слід зазначити, що така гармонізація у контексті її досягнення та реалізації є досить складним завданням. Адже для цього потрібне вирішення системного комплексу телеологічних домінант – від модернізації виробництв і впровадження передових природоохоронних технологій до вдосконалення системи охорони здоров'я та освіти, створення умов для суспільної злагоди, а також усвідомленого утвердження суспільством нової моралі, цінностей і традицій. Тому не дивно, що ставлення до завдань такої складності неоднозначне, більше того, скептичне. Подолання такого ставлення можливе тільки ефективними реальними діями і успішними управлінськими рішеннями в рамках концепції сталого розвитку.

Саме в контексті вироблення успішних управлінських рішень актуалізується питання зростання ролі компетенції ОМСВ у рамках концепції сталого розвитку.

Зазначений феномен зумовлений низкою чинників. Насамперед активними процесами демократизації, що супроводжуються тенденцією до децентралізації державної влади. Важливе значення тут має й зростання ролі територіальних громад, у рамках яких та на території функціонування яких ОМСВ здійснюють управлінські функції. Зазначені чинники впливають на формування компетенції та внутрішніх структур муніципального організму, призначених розв'язувати завдання, що стоять перед ним. В контексті реалізації концепції сталого місцевого розвитку представляє інтерес саме зміна цих структур у перспективі, якщо змінюються або модифікуються умови вирішення питань, що входять до їх компетенції.

У контексті зазначеного зростає теоретичне та практичне значення загальної компетенції місцевого самоврядування (далі – МСВ) та профільної компетенції його органів. Слід зазначити, що у вітчизняній юридичній літературі загальнотеоретичні аспекти проблеми компетенції досліджено недостатньо<sup>4</sup>. У наукових працях радянського періоду, йшлося, як правило, про компетенцію державного органу, що розглядалась як така, що має виключно імперативну природу та є виключною та переважною щодо компетенції інших суб'єктів права та управління. Крім того, в цей період місцевий розвиток належав до повноважень державних органів, бо місцеві ради виконували функції органів державної влади на місцях.

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 ОМСВ, особливої ролі компетенції у процесі формування локальної демократії та забезпеченні місцевого розвитку. Ця проблематика посіла особливе місце в працях Б. П. Андрєсюка, 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, А. А. Коваленка, М. І. Корнієнка, В. В. Кравченка, В. В. Медведчука, М. П. Орзіха, Б. А. Пережняка, В. Ф. Погорілка, О. В. Пришкіної, М. О. Пухтинського й інших учених. Однак питання компетенції у цих працях розглядалися як похідні від становлення інституту МСВ. Сучасні процеси становлення та розвитку компетенції МСВ та ОМСВ у її сучасному розумінні та значенні для становлення локальної демократії, сталого місцевого розвитку в Україні потребують нових підходів.

Загальновідомо, що у кожній державі функції управління здійснюються агентами центральної влади, що діють на території всієї країни. Тому говорити про централізацію, децентралізацію або деконцентрацію державної влади – означає порушувати питання про те, яким чином між органами, що утворюють апарат державного управління, розділяються відповідальність за забезпечення виконання різних функцій держави і право прийняття рішень з питань, пов'язаних з виконанням своїх функцій<sup>5</sup>. Таким чином, виникає та об'єктивується проблематика компетенції МСВ та його органів. Тобто онтологічний дискурс компетенції МСВ, особливо в умовах реалізації концепції сталого місцевого розвитку в Україні, проходить становлення в рамках демократичної державності та в системі координат, де «правосуб'єктність територіальної громади та її органів» проявляється у становленні компетенції МСВ та ОМСВ, коли остання спрямована на трансформацію зазначених інститутів у сервісні центри з надання публічних муніципальних послуг.

Зазначена трансформація змінює всю парадигму компетенції МСВ і ОМСВ, яка в статутарних умовах функціонує на основі субординаційно-реординаційних зв'язків і складається з відповідних структурних елементів (повноважень, пред-

метів відання, функцій, юридичної відповідальності тощо). Таким чином, повинен змінюватися й етимологічний дискурс терміна «компетенція». Системний аналіз численних доктринальних позицій яскраво свідчить не тільки про діаметрально протилежний підхід фахівців до розуміння цього складного правового феномена, а й про його склад з відповідної кількості елементів, набір яких обумовлюється не тільки позицією автора, а й субординаційними, координаційними, реординаційними та синергетичними акцентами, на яких робиться відповідний наголос.

Однак слід зазначити, що різні підходи до визначення сучасного змісту компетенції МСВ і ОМСВ визначаються ще низкою питань онтологічного, гносеологічного (епістемологічного), аксіологічного, прагматичного характеру, що пов'язані саме з концепцією сталого місцевого розвитку. Цей досить широкий «спектр» проблематики зумовлений деякими принциповими, суб'єктно-об'єктними та інституційними факторами. По-перше, зміна ролі МСВ та ОМСВ на сервісні центри надання публічних муніципальних послуг об'єктивує необхідність чіткого дотримання принципів місцевого самоврядування, закріплених у Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 р., ратифікованій Україною. По-друге, розбіжність підходів до суб'єктного складу, яка була раніше негативним чинником у визначенні компетенції (органи міжнародної організації, державні органи, органи управління, ОМСВ, посадові особи, громадські організації), починає сьогодні, за сприятливих умов з боку держави, працювати на сталий місцевий розвиток. По-третє, різне наповнення об'єктного складу компетенції (йдеться про сукупність предметів відання, прав і обов'язків; сукупність юридично встановлених повноважень; сукупність повноважень, прав і обов'язків; про сукупність прав і обов'язків; про сукупність предметів відання, завдань, повноважень, прав і обов'язків; про сукупність повноважень (прав і обов'язків), юридичної відповідальності, предметів відання /завдань і функцій/), що раніше звертало на себе увагу своєю неоднозначністю, дає прекрасну нагоду для розробки нових нормативно-законодавчих формул та структури компетенції МСВ та ОМСВ з метою належного забезпечення зазначеним інститутом та суб'єктами сталого місцевого розвитку.

Тобто, все те, що раніше тільки ускладнювало розуміння соціально-правового феномена компетенції МСВ і ОМСВ, вводило в оману дослідників, в умовах соціальної трансформації в контексті досягнення завдань сталого місцевого розвитку, може сприяти ініціюванню, виникненню та розвитку нових субординаційних, координаційних, реординаційних зв'язків, що спочатку схематично, а потім реально відобразатимуть архітектуру якісно нової концепції компетенції МСВ і ОМСВ в контексті трансформації інституту в основний суб'єкт громадянського суспільства та управлінських структур ОМСВ – у сервісні центри надання публічних муніципальних послуг, демонструвати можливі шляхи актуалізації, модифікації, реалізації зазначеної компетенції, а також вказувати на необхідність глибокого структурного переосмислення поняття профільної компетенції МСВ та його суб'єктів і органів.

Системний аналіз умов становлення інституту місцевого самоврядування в Україні в контексті реалізації сталого місцевого розвитку, а отже, його нормативної регламентації, дає змогу виявити низку нових модифікаційних факторів зазначеної компетенції:

– принципи сталого місцевого розвитку повинні бути закріплені законодавчо як принципи функціонування МСВ та ОМСВ на теренах України;

– структура компетенції МСВ, в умовах реалізації концепції сталого місцевого розвитку, повинна містити такі елементи, що розташовані за принципом «моторошки»: компетенція МСВ – компетенція суб'єктів МСВ (компетенція конкретного суб'єкта МСВ) – компетенція ОМСВ (компетенція конкретного ОМСВ). Хоча доктринальні розробки багатьох учених, зокрема В.І. Фадєєва, В.М. Додонова, П.М. Рабіновича, показують, що такі елементи в основному тотожні компетенції органу держави, тобто зазначені види компетенції є похідними один від одного<sup>6</sup>. Це в умовах реалізації сталого місцевого розвитку не позбавляє таку конструкцію позитивного потенціалу. Слід відзначити, що більш глибоке дослідження компетенційних зв'язків та правового статусу зазначених суб'єктів свідчить про те, що такі доктринальні висновки є передчасними, а у деяких випадках й хибними. Особливо в контексті визначення первинного суб'єкта місцевого самоврядування в Україні, яким відповідно до ст. 140 Конституції України виступає територіальна громада. Однак загальновідомо, що правосуб'єктність останньої не тільки є, а й залишається декларативною, бо не відображена практично в жодному законодавчому акті країни, в тому числі у профільному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р.

Хоча члени територіальної громади й формують шляхом виборів місцеві ради, що виступають представницькими органами МСВ, останні фактично позбавлені відповідної компетенції, яка в основному закріплена за виконавчими комітетами місцевих рад, що одноособово формуються сільським, селищним, міським головою. Тобто фактично лівова частка компетенції місцевих рад належить нелегітимному суб'єкту, який не конституційований територіальною громадою. Вважаємо, що модернізація компетенції МСВ і ОМСВ під сталий місцевий розвиток може сприяти усуненню зазначених суттєвих недоліків.

Необхідно визнати, що у сфері компетенції МСВ, його суб'єктів та органів є ще чимало проблем, що потребують доктринального дослідження та нормативно-правового вирішення. Вважаємо, що концепція сталого місцевого розвитку їх не тільки загострює, а й дає відповідний шанс достатньо високого управлінського гатунку для їх вирішення. Тому дослідження проблематики компетенції МСВ, її структурної архітекτονіки та «компетенційної наповнюваності», особливо в контексті реалізації сталого місцевого розвитку, стають актуальними серед проблем конституційного і муніципального права, що потребують свого системного дослідження.

1. *Садovenko A.П., Середа В.І., Масловська Л.Ц.* Сталий розвиток суспільства. – К., 2007. – С. 85. 2. *Згуровський М.З.* Сталий розвиток у глобальному і регіональному вимірах: аналіз за даними 2005 р. – К., 2006. – С. 14. 3. *Авербух Л.Г., Баймуратов М.А., Долженков О.А., Фрейдлин М.П.* Стратегический план устойчивого развития Одессы. – Одесса, 2008. – С. 5. 4. *Кузнецов И.Н.* Компетенция высших органов власти и управления СССР. – М., 1969; *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. – М., 1972; *Авакьян С. А.* Правовое регулирование деятельности Советов. – М., 1980; *Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф.* Компетенция местных Советов. – М., 1986. 5. *Пронкин С.В., Петрунина О.Е.* Государственное управление зарубежных стран. – М., 2001. – С. 70. 6. *Фадеев В.И.* Муниципальное право России. – М., 1994. – С. 87; *Конституционное (государственное) право: Справочник /*

Под ред. В. И. Лафитского. – М., 1995. – С. 63–64; *Рабинович П.М.* Основи загальної теорії права та держави. – Бородянка, 1993. – С. 38.