

## КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК БАЗИС ДЛЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЇХ ЮРИДИЧНИХ СЛУЖБ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

### THE COMPETENCE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES AS A BASIS FOR THE FUNCTIONING OF THEIR LEGAL SERVICES: A NORMATIVE AND LEGAL ASPECT

Зломинова В.М., аспірант кафедри конституційного  
та адміністративного права  
Запорізький національний університет

Нісевич О.В., доктор філософії,  
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін  
Навчально-науковий інститут права та психології Національної академії внутрішніх справ

Метою наукової статті є охарактеризувати компетенцію органів місцевого самоврядування як базис для функціонування їх юридичних служб: нормативно-правовий аспект. Встановлено, що компетенція органів місцевого самоврядування має унікальну правову природу, яка поєднує елементи стабільності та змінності. Визначено, що компетенція органів місцевого самоврядування відрізняється від компетенції органів державної влади: по-перше, за джерелом легітимзації (від громади, а не від держави як такої); – по-друге, за спрямованістю (локальний, а не загальнодержавний масштаб); – по-третє, за ступенем гнучкості (ОМСВ мають більшу свободу у виборі форм і способів реалізації повноважень). Обґрунтовано, що компетенція органів місцевого самоврядування – це встановлений Конституцією України, законами та іншими нормативно-правовими актами обсяг юридично закріплених прав, обов'язків і предметів відання, в межах яких ці органи здійснюють публічно-владну діяльність з метою вирішення питань місцевого значення, представництва інтересів територіальної громади та забезпечення реалізації принципу муніципальної автономії. Встановлено, що у національному законодавстві України, а також у вітчизняній правовій доктрині поняття компетенції здебільшого використовується для окреслення сукупності юридично визначених (тобто закріплених у нормативно-правових актах) сфер відання, прав та обов'язків органів публічної влади. Підкреслено, що структурно компетенцію органу прийнято поділяти на дві взаємопов'язані складові: предмети відання, що охоплюють ті сфери суспільних відносин, на які спрямована його регулююча та управлінська діяльність, та повноваження – сукупність прав і обов'язків, наданих органу державної чи місцевої влади з метою реалізації функцій у межах визначених сфер відання.

**Ключові слова:** адміністративний орган, адміністративно-судочинні відносини, децентралізація, нормативно-правове регулювання, органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, представництво, принцип, публічний інтерес, публічні закупівлі, публічні фінанси, цифровізація, цифрове суспільство, юридична служба.

The purpose of the scientific article is to characterize the competence of local self-government bodies as a basis for the functioning of their legal services: a normative and legal aspect. It has been established that the competence of local self-government bodies has a unique legal nature, which combines elements of stability and variability. It has been determined that the competence of local self-government bodies differs from the competence of state authorities: firstly, by the source of legitimation (from the community, and not from the state as such); – secondly, by the focus (local, and not nationwide scale); – thirdly, by the degree of flexibility (local self-government bodies have greater freedom in choosing the forms and methods of exercising their powers). It is substantiated that the competence of local self-government bodies is the scope of legally established rights, obligations and areas of responsibility established by the Constitution of Ukraine, laws and other regulatory legal acts, within which these bodies carry out public and governmental activities in order to resolve issues of local importance, represent the interests of the territorial community and ensure the implementation of the principle of municipal autonomy. It is established that in the national legislation of Ukraine, as well as in the domestic legal doctrine, the concept of competence is mostly used to outline the set of legally defined (i.e., enshrined in regulatory legal acts) areas of responsibility, rights and obligations of public authorities. It is emphasized that structurally, the competence of the body is usually divided into two interrelated components: subjects of competence, covering those areas of public relations to which its regulatory and administrative activities are directed, and powers – a set of rights and obligations granted to a state or local government body in order to implement functions within the defined areas of competence.

**Key words:** administrative body, administrative-judicial relations, decentralization, regulatory and legal regulation, state executive bodies, local self-government bodies, representation, principle, public interest, public procurement, public finances, digitalization, digital society, legal service.

**Постановка проблеми.** Повноваження юридичної юридичних служб в органах місцевого самоврядування утворюють обсяг їх компетенції [1].

Термін «компетенція» активно використовується у вітчизняному законодавстві та юридичній доктрині для позначення обсягу повноважень суб'єкта правовідносин. Його лексичне коріння сягає латинського *competentia*, що у перекладі означає «відповідність», «придатність», «здатність здійснювати певні дії». Така етимологія свідчить про тісний зв'язок компетенції із функціональними характеристиками суб'єкта владних повноважень [2, с. 178].

**Стан наукової розробки проблеми.** Доцільно констатувати, що незважаючи на значну кількість досліджень у галузі службового, муніципального, адміністративного та конституційного права, в рамках окремих наукових досліджень були проаналізовані лише загальні або суміжні

питання організаційно-правової структури та функціонального призначення юридичної служби в органах місцевого самоврядування в Україні, зокрема у працях таких вчених, як В. Б. Авер'янов, Т. О. Коломоєць, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, М. Ю. Віхляєв, Р. А. Калюжний, О. В. Кузьменко, М. П. Кучерявенко, Є. В. Курінний, Ю. О. Легеза, Ю. А. Волкова, В. К. Колпаков, Т. О. Карабін, Я. В. Лазур, Н. Б. Писаренко, та ін. та інших. Тому питання функціонування юридичних служб в органах місцевого самоврядування нашої держави залишаються недостатньо вивченими, чим й зумовлена актуальність даного дослідження, яке спрямоване на поєднання теоретичних засад, аналізу правозастосовчої практики та формування пропозицій щодо вдосконалення організаційно-правового механізму функціонування юридичних служб органів місцевого самоврядування в Україні.

**Метою наукової статті** є охарактеризувати компетенцію органів місцевого самоврядування як базис для функціонування їх юридичних служб: нормативно-правовий аспект.

**Виклад основного матеріалу.** Теорія компетенції, що ґрунтується на ідеї наділення конкретного суб'єкта владними повноваженнями в певних сферах суспільного та державного життя, є здебільшого категорією юридичної науки. У ґносеологічному аспекті компетенція розглядається як:

- а) ключовий елемент при дослідженні явищ і тенденцій у сфері нормативного регулювання та фактичної реалізації діяльності суб'єктів права;
- б) основа комунікації між суб'єктами правовідносин;
- в) важливий інструмент для аналізу механізмів правового впливу на учасників правовідносин;
- г) ефективний засіб розв'язання правових колізій.

Такий підхід дозволяє осмислити компетенцію не лише як статичну категорію нормотворчості, а й як динамічний інструмент правового регулювання.

У історичній ретроспективі виникнення феномену компетенції пов'язується з періодом Римської імперії, де виконання публічних функцій було тісно пов'язане із законом як вищим проявом справедливості, порядку та вираженням суспільного інтересу. Саме в римському праві сформувалося уявлення про чітке розмежування владних повноважень між суб'єктами публічного управління, що можна вважати прообразом сучасного поняття компетенції. Закон (lex) у римській традиції виступав не лише джерелом норм, а й актом, що легітимізував владу та окреслював межі її реалізації [3, с. 35-37; 4].

Із занепадом Римської імперії та переходом до доби феодалізму структура публічної влади зазнала істотних змін. У європейському середньовіччі домінуючим стало уявлення про владу як божественне дарування, що концентрувалося в руках монарха або феодального сеньйора. У цей період ідея компетенції ще не мала системного юридичного оформлення, проте вже тоді простежувалося прагнення до регламентації повноважень різних владних суб'єктів – зокрема, шляхом видання хартій, привілеїв і локальних правових актів.

Особливого значення набуло звуження розуміння компетенції як межі юрисдикції окремих суб'єктів влади. Наприклад, в англо-саксонській традиції (зокрема після Великої хартії вольностей 1215 року) вперше було чітко задекларовано розмежування повноважень між королем, феодалами та церквою. Аналогічні процеси мали місце і в континентальній Європі, де поступово формувалися органи станово-представницької влади, кожен з яких мав свою сферу впливу й відповідальності.

Таким чином, у середньовічній правовій думці заклалися основи концепції компетенції як визначеного, обмеженого кола владних повноважень, що реалізуються в межах певної юридичної ієрархії. Ця ідея згодом отримує подальший розвиток у період формування національних держав та становлення теорії поділу влад [5, с. 111].

Набуття Україною державної незалежності актуалізувало не лише проблематику, а й саму феноменологію компетенції як правової категорії. Компетенція набула значення одного з ключових та ефективних чинників формування, розвитку й модернізації системи публічної влади. Вона стала універсальним механізмом диференціації влади на публічну державну та публічну самоврядну (муніципальну), а також – основним функціонально-прикладним інструментом реалізації процесів децентралізації та деконцентрації владних повноважень [1].

У цьому контексті компетенція відіграє не лише роль засобу правового регулювання, а й виступає фундаментом для розбудови ефективною, прозорою та збалансованою системи управління на всіх рівнях публічної влади.

Однак при цьому в умовах триваючої реформи децентралізації системи організації муніципальної влади визначається актуальним подальше дослідження питання визначення змісту компетенційних повноважень юридичних служб органів МС.

Слід зазначити, що проблемам дослідження компетенційних повноважень юридичних служб органів місцевого самоврядування. В приділено достатньо уваги сучасними вченими, і зокрема, у працях таких вчених, як М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, В. І. Борденюк, Т. О. Коломось, О. А. Лазор, Ю. О. Легеза, П. М. Любченко, Н. В. Мішина, М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілко та інших.

У національному законодавстві України, а також у вітчизняній правовій доктрині поняття *компетенції* здебільшого використовується для окреслення сукупності юридично визначених (тобто закріплених у нормативно-правових актах) сфер відання, прав та обов'язків органів публічної влади. Структурно компетенцію органу прийнято поділяти на дві взаємопов'язані складові: предмети відання, що охоплюють ті сфери суспільних відносин, на які спрямована його регулююча та управлінська діяльність, та повноваження – сукупність прав і обов'язків, наданих органу державної чи місцевої влади з метою реалізації функцій у межах визначених сфер відання [7]. Під терміном «*повноваження органів місцевого самоврядування*», який більш детально розкрито у чинному законодавстві України, слід розуміти закріплені в нормативно-правових актах права та обов'язки, що визначають обсяг і межі самостійного вирішення питань місцевого значення. Зміст таких повноважень охоплює, з одного боку, забезпечення належних умов для надання публічних послуг з метою задоволення потреб територіальних громад, а з іншого – здійснення контролю за дотриманням вимог чинного законодавства у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці [8].

Наявність владних повноважень органів місцевого самоврядування підтверджується, зокрема, тим, що вони, діючи на підставі та в межах, визначених чинним законодавством, ухвалюють нормативно-владні акти, обов'язкові для виконання на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

У науковій літературі простежується усталений підхід щодо співвідношення понять «*компетенція*» та «*повноваження*» представницьких органів місцевого самоврядування. Зазначені категорії розглядаються як взаємопов'язані, при цьому компетенція виступає ширшим, системним поняттям, що охоплює як предмет відання (сфери суспільних відносин, на які спрямована діяльність органу), так і повноваження (конкретні права та обов'язки). Такий підхід дозволяє трактувати компетенцію як цілісну, внутрішньо узгоджену правову конструкцію, яка визначається на рівні Конституції України та спеціального законодавства [9].

Органи місцевого самоврядування, незважаючи на свою відносну автономність, є суб'єктами публічної влади, компетенція яких, подібно до органів державної влади, має похідний характер – вона встановлюється державою через Конституцію та закони України. Реалізуючи цю компетенцію, органи місцевого самоврядування виступають не лише представниками інтересів територіальних громад, а й діють як носії делегованих повноважень, тим самим представляючи інтереси держави на місцевому рівні [10; 11].

Оскільки повноваження органів місцевого самоврядування закріплюються в законодавстві, у науковій літературі неодноразово акцентується увага на існуванні дублювання повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, а також між органами місцевого самоврядування різного рівня. Такі колізії об'єктивно призводять до виникнення конкуруючої компетенції та численних компетенційних спорів.

Нормативне закріплення повноважень органів місцевого самоврядування здійснюється у різних законодавчих актах, при цьому спостерігається нерівномірність підходів як за обсягом, так і за структурою викладення, що часто не відповідає базовим принципам нормопроєктування. Відтак, на сучасному етапі не доводиться говорити про

належну системність та внутрішню логіку у формуванні законодавчої бази компетенції органів місцевого самоврядування, що свідчить про фрагментарність, еклектичність і методологічну неузгодженість підходів законодавця до визначення повноважень органів місцевого самоврядування [12; 13].

Становлення та подальше вдосконалення системи місцевого самоврядування в Україні, яке відбувається в контексті муніципальної реформи, наочно виявляє наявні проблеми у сфері правового регулювання компетенції як системи органів місцевого самоврядування в цілому, так і їх структурних підрозділів зокрема. Одним із яскравих свідчень зазначених дисфункцій є неузгодженість механізмів делегування повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування.

У чинній практиці делегування залишається, по суті, одностороннім актом органів виконавчої влади, що здійснюється без договірного оформлення, всупереч загальноновизнаним засадам публічно-правових відносин. Відсутність двосторонньої згоди при делегуванні порушує баланс публічної влади та унеможливорює ефективну реалізацію переданих функцій на місцевому рівні.

Такий підхід не лише послаблює інституційну самостійність органів місцевого самоврядування, але й перешкоджає реалізації принципу повсюдності місцевого самоврядування, відповідно до якого ОМСВ мають забезпечувати управління усіма справами місцевого значення без виключень.

Крім того, практика обмеженого або часткового передавання повноважень, без належного нормативного, організаційного та фінансового забезпечення, гальмує процес конкретного вирішення питань, які фактично реалізуються на рівні територіальних громад.

У зв'язку з цим доцільним є перехід до договірної моделі делегування повноважень, яка базується на принципах взаємної згоди, чіткого визначення змісту, меж і механізмів реалізації делегованих функцій. Такий підхід повинен ґрунтуватися на принципі розподілу влад, що передбачає чітке розмежування повноважень між представницькими та виконавчо-розпорядчими органами публічної влади, а також їх відповідальність у межах власної компетенції [12; 13].

Таким чином, як свідчить аналіз, у науковій літературі існують різні підходи до тлумачення компетенції органів місцевого самоврядування. Водночас варто враховувати, що в загальнотеоретичному вимірі компетенція ОМС співвідноситься з компетенцією органів державної влади за своїми онтологічними та гносеологічними характеристиками. Це обумовлено тим, що обидва типи органів публічної влади функціонують за аналогічними алгоритмічними, парадигмальними та функціональними принципами.

Структурна й змістовна подібність підходів до визначення компетенції органів місцевого самоврядування та органів державної влади пояснюється наявністю спільних типових юридично визначених сфер та об'єктів впливу, які функціонують як ключові елементи їх компетенції. До таких об'єктів впливу належать:

- а) сфери суспільного і державного життя, включаючи галузі економіки, соціально-культурного розвитку, публічного управління та суспільних трансформацій;
- б) сталий (системний) характер діяльності, що передбачає регулярність і передбачуваність здійснення функцій у межах визначених повноважень;
- в) юридичні дії, як форма реалізації владних повноважень, включаючи прийняття рішень, укладення договорів, винесення приписів тощо;
- г) матеріальні об'єкти, з якими пов'язана діяльність відповідного суб'єкта публічної влади (інфраструктура, земельні ресурси, об'єкти комунальної власності тощо);
- г) фінансово-бюджетні ресурси, які є необхідною передумовою для реалізації компетенції, зокрема у сфері надання публічних послуг;

д) державні та інші інститути, включаючи органи, організації, установи, що перебувають у сфері впливу відповідного суб'єкта;

е) керівники і посадові особи, на яких покладено обов'язок реалізації окремих функцій у межах компетенції органу;

є) правові акти, що становлять інструмент вираження волі органу влади та слугують засобом регулювання відповідних суспільних відносин.

Саме унікальні поєднання вказаних сфер і об'єктів впливу формують специфіку компетенції кожного суб'єкта публічного права, вирізняючи її за обсягом, змістом та функціональною спрямованістю [13, с. 178].

Водночас компетенція місцевого самоврядування та його органів має низку характерних ознак, які відрізняють її від компетенції органів державної влади. Ці відмінності дозволяють розглядати компетенцію місцевого самоврядування як самостійну правову категорію, що сформована на основі особливостей правового статусу територіальних громад та принципів муніципальної автономії.

Компетенція органів місцевого самоврядування поєднує у собі як статичні характеристики (визначений нормативно обсяг прав та обов'язків, сфери відання, засоби реалізації), так і динамічні характеристики, що проявляються у гнучкості, адаптивності до соціально-економічних змін, здатності до трансформації відповідно до потреб громади та розвитку правової системи.

До статичних характеристик компетенції органів місцевого самоврядування належать:

- нормативна визначеність: повноваження ОМСВ закріплюються у Конституції України, законах та інших нормативно-правових актах, що визначає їх правову легітимність та стабільність; – органічний зв'язок з територіальною громадою: ОМСВ діють від імені громади, що обумовлює територіальну обмеженість їх компетенції; – структурна завершеність: компетенція охоплює як предмети відання, так і інструменти реалізації (юридичні дії, правові акти, організаційні механізми).

Натомість динамічні характеристики компетенції виявляються у її здатності до:

- адаптації до соціально-економічних змін: територіальні громади можуть ініціювати перерозподіл повноважень або впроваджувати нові форми муніципального управління відповідно до потреб мешканців; – розвитку через практику: у процесі діяльності органів МСВ виникають нові управлінські функції, які поступово отримують нормативне закріплення; – взаємодії з іншими суб'єктами публічної влади: зокрема, через укладення договорів про співробітництво, делегування повноважень або участь у державних програмах.

**Висновки.** Відтак, компетенція органів місцевого самоврядування має унікальну правову природу, яка поєднує елементи стабільності та змінності. Вона суттєво відрізняється від компетенції органів державної влади:

- по-перше, за джерелом легітимації (від громади, а не від держави як такої); – по-друге, за спрямованістю (локальний, а не загальнодержавний масштаб); – по-третє, за ступенем гнучкості (ОМСВ мають більшу свободу у виборі форм і способів реалізації повноважень).

Такий підхід дозволяє не лише чітко відмежувати компетенцію місцевого самоврядування від інших форм публічної влади, але й трактувати її як динамічну, еволюційну правову конструкцію, що має власну методологічну цінність у системі публічного управління.

Отже, компетенція органів місцевого самоврядування – це встановлений Конституцією України, законами та іншими нормативно-правовими актами обсяг юридично закріплених прав, обов'язків і предметів відання, в межах яких ці органи здійснюють публічно-владну діяльність з метою вирішення питань місцевого значення, представництва інтересів територіальної громади та забезпечення реалізації принципу муніципальної автономії.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Легеза Ю.О. Децентралізація податків та зборів як гарантія соціально-економічного розвитку територіальної громади. *Правова позиція*. 2023. № 4 (41). С. 100-103.
2. Миколенко О. І. Компетенція. Адміністративне право України : словник термінів / за заг. ред. Т. О. Коломєць, В. К. Колпакова ; Держ. Вищ. Навч.закл. «Запоріж. нац. ун-т». К.: Ін Юре, 2014. С. 178
3. Мирза С. С. Основи римського права. Альбом схем: Наочний посібник . Одеса: ОДУВС, 2014. 167 с.
4. Золотухіна Л.О., Легеза Ю.О. Гарантії захисту публічного інтересу. *Юридичний бюллетень*. 2020. Випуск 14. С. 39-45
5. Історія вчень про державу і право : підручник / за ред. проф. Г. Г. Демиденка, проф. О. В. Петришина. Х. : Право, 2009. 256 с.
6. Бисага Ю. М., Рогач О. Я., Бачинська А. В. Муніципальне право України. Ужгород: Піра, 2008.
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
8. Лазор А. О. Формування та функціонування представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : Автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Спеціальність : 25.00.04 – місцеве самоврядування; Акад. муніцип. упр. К., 2010.
9. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління : конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії. К.: Парламентське вид-во, 2007.
10. Leheza Yu.O. Public environmental funds as a source of the formation of local budgets of Ukraine. *Legal scientific electronic journal*. 2022. №7. P. 522-524.
11. Битяк Ю. П. Повноваження та організація діяльності місцевих державних адміністрацій, їх відносини з органами місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування : Збірник наук. праць*. Х., 2002. Вип. 4. С. 9-11
12. Кравець О. О. Компетенційні повноваження юридичної служби в органах місцевого самоврядування. *Судова апеляція*. 2016. № 3. С. 29-30.
13. Баймуратов М.О., Кофман Б.Я. Компетенційні повноваження органів місцевого самоврядування в сфері захисту прав людини в період миру і воєнного стану в Україні: актуальні питання регламентації та регулювання. URL: <https://constitutionalist.com.ua/bajmuratov-m-o-kofman-b-ia-kompetentsijni-povnovazhennia-orhaniv-mistsevoho-samovriadvannia-v-sferi-zakhystu-prav-liudyny-v-period-myru-i-voiennoho-stanu-v-ukraini-aktualni-pytannia-rehlamentatsii/>