

рію (опитувальників) для вивчення основних процесів, структур та активних учасників, що впливають на прийняття управлінських рішень у цій сфері.

Список використаних джерел

1. *Hanney S. R.* The utilization of health research in policy-making: concepts, examples and methods of assessment / S. R. Hanney, M. A. Gonzalez-Block, M. J. Buxton, M. Kogan // *Health Research Policy and Systems*. - 2003. - N 1. - P. 2-5.
2. *Tracy C. S.* Evidence-based medicine in primary care: qualitative study of family physicians / C. S. Tracy, C. D. Guilherme, E. G. Ross // *BMC Family Practice*. - 2003. - Vol. 4. - P. 6.
3. *Игнатьев А. В.* Информационно-инструментальный базис поддержки управленческих решений в региональной компании / А. В. Игнатьев // *Известия Таганрог. гос. радиотех. ун-та*. - 2006. - Т. 59. - № 4. - С. 229-234.
4. *Лехан В. М.* Застосування принципів доказового менеджменту для прийняття управлінських рішень щодо підвищення якості медичної допомоги / В. М. Лехан, О. Л. Зюков // *Україна. Здоров'я нації*. - 2009. - № 1-2 (10). - С. 71-74.
5. *Улезько А. В.* Моделирование как инструмент принятия управленческих решений / А. В. Улезько, А. В. Котарев // *Вест. Воронеж. гос. аграр. ун-та*. - 2008. - № 1. - С. 73-80.
6. *Ушаков И. В.* Внедрение системы менеджмента качества в деятельность медицинской организации / И. В. Ушаков // *Бюл. нац. науч.-исслед. ин-та общест. здоровья РАМН*. - 2006. - № 3. - С. 142-143.
7. *Фуркалюк М. Ю.* Менеджмент качества медицинской помощи: классификация дефектов оказания акушерско-гинекологической медицинской помощи / М. Ю. Фуркалюк, И. Н. Курило, П. И. Алешин, С. А. Комарец // *Мед. право*. - 2007. - № 4. - С. 40-49.
8. *Чайковский Д. В.* IT для управленческих решений: расчет эффективности. Влияние информационных технологий на принятие управленческих решений / Д. В. Чайковский // *Рос. предпринимательство*. - 2009. - № 7. - С. 76-83.
9. *Шаклеин И.* Информационная картина менеджмента - основа принятия управленческих решений / И. Шаклеин // *Управл. учет и финансы*. - 2005. - № 1. - С. 9-15.

Наталія Васюк,

аспірант кафедри управління

охороною суспільного здоров'я НАДУ

Повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у сфері охорони громадського здоров'я: сутність поняття

У статті проводиться аналіз теоретико-методологічних та нормативно-правових засад повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у сфері охорони громадського здоров'я та представлений огляд ступеня розробленості проблеми.

Ключові слова: місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, повноваження місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування у сфері охорони громадського здоров'я.

The article analyzes the theoretical and methodological and legal foundations of local state administrations and local authorities in the field of public health degree and developed of the review problems.

Key words: local government administration, local governments, the powers of local administrations, local governments in public health.

Постановка проблеми. У сучасній Україні мають місце конфлікти між суб'єктами конституційно-правових відносин. Найчастіше такі конфлікти виникають між органами самоврядування і місцевими державними адміністраціями; між радами та їх виконавчими комітетами; між місцевими радами та обраними населенням сільськими, селищними та міськими головами; між міськими головами і головами обласних (районних) державних адміністрацій; між радами та представниками територіальних громад тощо.

Так, місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою [1]. Органи державної влади не мають права підмінити територіальні громади, органи місцевого самоврядування, втручатися у сферу їх компетенції за винятком випадків, коли це необхідно для забезпечення законності та правопорядку і в передбачений законом спосіб.

Основне завдання органів місцевого самоврядування - це вирішення ними під свою відповідальність частини публічних справ у межах чинного законодавства України та в інтересах місцевого населення [2, с. 58]. Місцеве самоврядування як автономна форма публічної влади характеризується власною сферою компетенції.

Вирішенню конфліктних ситуацій, що пов'язані з розмежуванням повноважень органів влади на місцевому рівні, мають сприяти наукові дослідження, спрямовані на розкриття сутності понятійно-категоріального апарату.

Аналіз останніх публікацій. Теоретико-методологічні засади повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування досліджували як вітчизняні, так і зарубіжні вчені, зокрема М.О.Баймуратов, З.В.Балабаєва, П.Д.Біленчук, С.Д.Дубенко, О.Є.Кутафін, П.І.Надолішній, Н.Р.Нижник, М.В.Підмогильний, Р.М.Плющ, В.Ф.Погорілко, М.О.Пухтинський, Л.В.Сморгунов, В.І.Фадєєв, О.Ф.Фрицький та інші науковці.

Власне бачення щодо визначення поняття "повноваження" дають такі вчені, як В.В.Кравченко, О.Д.Лазор, О.Я. Лазор, Ю.О.Оболенський, М.В.Пітцик, І.М.Солоненко та ін.

Проте серед *невирішених повністю частин загальної проблеми* є створення та підтримка сприятливого життєвого середовища, необхідного для

всестороннього розвитку людини, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади. Залишається проблема удосконалення повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, зокрема у сфері охорони здоров'я.

Саме тому *метою* даної *статті* є аналіз теоретико-методологічних та нормативно-правових аспектів поняття "повноваження" місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у сфері охорони громадського здоров'я та розкриття його сутності.

Виклад основного матеріалу. В Європейській хартії місцевого самоврядування, в Конституції та інших законодавчих актах України, у вітчизняній літературі широко застосовуються терміни "компетенція місцевого самоврядування", "сфера компетенції місцевого самоврядування", "повноваження місцевого самоврядування", "компетенція органів місцевого самоврядування", "повноваження органів місцевого самоврядування", "предмети відання місцевого самоврядування та його органів" тощо. Відсутність нормативних визначень цих термінів, проте, зумовила їх різне тлумачення. При цьому висловлюються різні точки зору як щодо сутності компетенції місцевого самоврядування, так і щодо змісту цього поняття, його співвідношення з іншими близькими поняттями та термінами [3, с. 264].

У Конституції України використовуються терміни "повноваження", "права", "компетенції" [4]. Елементами компетенції є права та обов'язки, а в числі інших складових зазначають предмети відання, функції, завдання, що стоять перед органом, сфера його діяльності, відповідальність. Іншим елементом компетенції є повноваження. Реалізуючи їх, суб'єкти управління безпосередньо й через відповідні органи регулюють суспільні відносини шляхом надання прав учасникам правовідносин: органам, підприємствам, установам, організаціям, посадовим особам і громадянам, а також визначення їх обов'язків.

В Європейській хартії місцевого самоврядування вживається термін "компетенція місцевого самоврядування" [5]. Це новий для українського законодавства та вітчизняної науки термін, він ще не отримав ні нормативного, ні доктринального визначення. В зарубіжній літературі під компетенцією місцевого самоврядування розуміють встановлену нормами конституції, законів, підзаконних актів сукупність прав, обов'язків та предметів відання територіальної громади, органів та посадових осіб місцевого самоврядування для здійснення функцій і завдань місцевого самоврядування [6; 7].

Повноваження як елемент компетенції - це сукупність прав і обов'язків владного характеру, які визначають вид і міру впливу суб'єкта суспільних відносин на ці відносини на відповідному територіальному рівні з метою задоволення законних інтересів населення [8].

Великий тлумачний словник сучасної української мови дає визначення поняття "повноваження" як право, надане кому-небудь для здійснення чогось [9, с. 1000].

В юридичних енциклопедіях поняття "повноваження" означає сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними в установленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій. За визначенням Ю.С.Шемшученка, термін "повноваження" є близьким за своїм значенням до терміна "компетенція" [10, с. 590; 11, с. 693].

В.В.Кравченко та М.В.Пітцик зазначають, що повноваження - права та обов'язки органу, якими він наділяється стосовно його предметів відання, тобто для вирішення тих питань, що становлять ці предмети відання [3].

Можна погодитися з В.Д.Біленчуком, що повноваження місцевого самоврядування - це визначені Конституцією та законами України, іншими правовими актами права і обов'язки територіальних громад, органів місцевого самоврядування із здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування [12, с. 24].

О.Д.Лазор та О.Я.Лазор виділяють повноваження як законодавчо надане право щось робити, а вже наявність реальної влади забезпечує можливість їх виконання. Потрібно зауважити, що повноваження делегуються посаді, а не індивіду, і вони завжди є обмеженими. Це означає, що існує така влада, яка може зменшити, обмежити можливості органу місцевого самоврядування застосувати свої повноваження [2].

У теорії адміністративного менеджменту Б.В.Новіков, Г.Ф.Сініюк, П.В.Круш виділяють повноваження як обмежене право використовувати ресурси організації та спрямовувати зусилля деяких її співробітників на виконання нових завдань. Повноваження делегують посаді, а не певній особі, яка обіймає цю посаду. Якщо особа змінює роботу, то вона втрачає повноваження старої посади й отримує повноваження нової. Часто плутають повноваження та владу. Повноваження визначають як обмежене делеговане певній посаді право використовувати ресурси організації, а влада - це реальна здатність діяти та мати можливість впливати на ситуацію. Можна мати владу, не маючи повноважень. Інакше кажучи, особа, яка обіймає посаду, має право діяти, а влада визначає, що вона реально може робити. Способи використання влади можуть як позитивно, так і негативно впливати на організацію [13].

Тому виникає питання, що ж таке повноваження? Можна погодитися із вітчизняним ученим І.М.Солоненком, який визначає повноваження як право віддавати накази, розпорядження та добиватися їх виконання, здійснювати необхідні дії або приймати управлінські рішення. Повноваження використовуються для виконання зобов'язань [14].

Окремі вчені визначають повноваження як конкретні права, що характеризуються правом і обов'язком здійснювати певні посадові обов'язки та наявністю адміністративних функцій, що дають змогу виконувати завдання органу державної влади. Повноваження органу державної влади - складова компетенції органу, яка встановлена для нього законом відповідно до Конституції України та яка забезпечує реалізацію відповідних функцій стосовно конкретних об'єктів юрисдикції (предметів відання) [15, с. 261].

У процесі визначення предметів відання місцевого самоврядування вихідною формулою мають бути положення Європейської хартії місцевого самоврядування, згідно з яким місцеве самоврядування є самостійним і під свою відповідальність вирішує питання місцевого значення в інтересах місцевого населення, та питання, що віднесені до відання органів державної влади, але їх вирішення згідно з принципом децентралізації делегується системі місцевого самоврядування [5].

Як зазначає Є.С.Шугріна, органи місцевого самоврядування Російської Федерації, як і органи державної влади, наділені відповідним комплексом повноважень державно-владного характеру, без яких неможливо управління. Органи місцевого самоврядування можуть наділятися законом окремими державними повноваженнями [16].

У Коментарі до Конституції Російської Федерації зазначено, що органи місцевого самоврядування не мають "компетенції встановлювати свою компетенцію", тобто не можуть самостійно визначати коло своїх повноважень, на відміну від держави як такої, місцеве співтовариство не наділене суверенітетом [17].

В.Ф.Погорілко та О.Ф.Фрицький зазначають, що повноваження об'єктивно співвідносяться з основними функціями рад та є предметним відображенням функцій.

Термін "повноваження" звичайно визначається як офіційно надане кому-небудь право певної діяльності, ведення справ. Повноваження місцевого самоврядування - це закріплені нормами муніципального права за населенням (територіальними громадами), виборними та іншими органами місцевого самоврядування, посадовими особами права і обов'язки, необхідні для здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування на своїй території. Відповідно до основних функцій представницьких органів органи місцевого самоврядування повинні мати власні повноваження [18].

Ці повноваження, згідно з п. 4 ст. 4 Європейської хартії про місцеве самоврядування, мають бути повними і винятковими [5]. Вони можуть заперечуватися або обмежуватися іншим органом влади, центральним або регіональним, тільки в межах, установлених законом.

Конституція України, Закон України "Про місцеве самоврядування" та інші закони наділяють органи місцевого самоврядування повноваження-

ми - правами й обов'язками, які впливають із завдань і функцій місцевого самоврядування на відповідній території [4; 19].

Так, Закон України "Про місцеве самоврядування" виокремлює "делеговані повноваження" - повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад. Органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються відповідно до законів власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади [19].

Повноваження місцевих державних адміністрацій, визначені в законі, покликані реалізовувати відповідні функції [20]. Закон України "Про місцеві державні адміністрації" закріплює повноваження місцевих державних адміністрацій та встановлює перелік питань, які належать до відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України. Також цей закон визначає здійснення місцевими державними адміністраціями повноважень інших органів (органів місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами; Кабінету Міністрів України) та закріплює галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій, у тому числі і у сфері охорони громадського здоров'я [1].

Однак порівняння змісту цих статей із положеннями ст. 44 Закону України "Про місцеве самоврядування" означає, що останні практично поглинаються повноваженнями, визначеними в Законі України "Про місцеві державні адміністрації" [20, с. 69].

Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а в Автономній Республіці Крим - також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їх компетенції [19].

Таким чином, основні висновки проведеного дослідження полягають ось у чому. Закон України "Про місцеві державні адміністрації" формально виділяє предметну і галузеву компетенцію місцевих державних адміністрацій. Закон України "Про місцеве самоврядування" виокремлює поняття "делеговані повноваження".

Аналіз наукової літератури показав, що, незважаючи на теоретичну розробленість проблем повноважень місцевих державних адміністрацій та

органів місцевого самоврядування, у дослідженнях не визначено принципів розподілу повноважень, відсутній чіткий розподіл повноважень між рівнями, органами та посадовими особами системи місцевого самоврядування та місцевої виконавчої влади.

Проаналізувавши теоретико-методологічні напрацювання щодо сутності повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, дослідженням встановлені різні підходи до визначення терміна "повноваження", а саме частина вчених визначає повноваження як елемент та складову компетенції, інша - як предметне відображення функцій. Сутнісними елементами поняття "повноваження" місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у сфері охорони громадського здоров'я виступають права і обов'язки, що закріплені за цими органами влади в законодавчому порядку.

У перспективі подальші дослідження мають сприяти науково обгрунтованому чіткому визначенню категорій "повноваження", "компетенція", "предмети відання" органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій у сфері охорони громадського здоров'я.

Список використаних джерел

1. Закон України про місцеві державні адміністрації. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=586-14>
2. Лазор О. Я. Місцеве самоврядування: вітчизняний та зарубіжний досвід : навч. посіб. / О. Я. Лазор, О. Д. Лазор. - Львів : Ліґа-прес, 2002. - 464 с.
3. Кравченко В. В. Муніципальне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко, В. В. Пітцик. - К. : Атіка, 2003. - 672 с.
4. Конституція України (із змінами і доп.). - К. : Атіка, 2006. - 64 с.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовт. 1985 р. - Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036&pass=4/UMfPEGznhh7o3.ZivNbSQANI4HQs80msh8Ie6
6. Постовой Н. В. Муніципальное право России / Н. В. Постовой. - М. : Новый Юрист, 1998. - С. 274.
7. Кравченко В. В. Конституційне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко. - Вид. 4-те, виправ. та доп. - К. : Атіка, 2006. - 568 с.
8. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев - М. : Юрид. лит. - 1972. - 280 с.
9. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і доп.) / укл., голов. ред. В. Т. Бусел. - К. ; Ірпінь : ВТФ "Перун", 2005. - 1728 с.
10. Юридична енциклопедія. 4 том (Н-П) / голова ред. колегії Ю. С. Шемшученко. - К. : Вид-во "Укр. енцикл." ім. М. П. Бажана, 2002. - 717 с.
11. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. - К. : ТОВ "Вид. "Юрид. думка", 2007. - 992 с.
12. Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) : навч. посіб. / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. - К. : Атіка, 2000. - 304 с.

13. *Новіков Б. В.* Основи адміністративного менеджменту : навч. посіб. / Б. В. Новіков, Г. Ф. Сініок, П. В. Круш. - К. : Центр навч. л-ри", 2004. - 560 с.
14. *Солоненко І. М.* Управління організаційними змінами у сфері охорони здоров'я : монографія / І. М. Солоненко, І. В. Рожкова. - К. : Фенікс, 2008. - 276 с.
15. *Оболенський О. Ю.* Державне управління та державна служба : словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. - К. : КНЕУ, 2005. - 480 с.
16. *Шугрина Е. С.* Муниципальное право Российской Федерации : учеб. / Е. С. Шугрина - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. - 672 с.
17. Комментарий к Конституции Российской Федерации. - М., 1994. - С. 39-41.
18. *Погорілко В. Ф.* Муніципальне право України : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. - К. : Юрінком Інтер, 2001. - 350 с.
19. Закон України про місцеве самоврядування в Україні. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=280%2F97-%E2%F0>
20. *Нижник Н. Р.* Державне управління в Україні: організаційно-правові засади : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко та ін. ; за заг. ред. проф. Н. Р. Нижник. - К. : Вид-во УАДУ, 2002. - 164 с.