

УДК: 356.354

DOI: 10.35432/tisb312024307267

Володимир Марущак

*доктор наук з державного управління, професор,
завідувач кафедри державознавства, права та євроінтеграції
Навчально-наукового інституту публічної служби та управління
Національного університету «Одеська політехніка»
<https://orcid.org/0000-0003-2850-5628>
e-mail: len090170@ukr.net*

Павло Чистяков

*аспірант кафедри державознавства, права та євроінтеграції
Навчально-наукового інституту публічної служби та управління
Національного університету «Одеська політехніка»
<https://orcid.org/0009-0001-5864-9991>
e-mail: faetonbyx@gmail.com*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ РОЗМЕЖУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЙ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Стаття стосується сучасних проблем місцевого самоврядування. Обґрунтовується необхідність удосконалення нормативно-правової бази та розмежування компетенції в середині самого місцевого самоврядування. Розвиток держави неможливий без розвитку регіонів, від того, наскільки сильною є регіональна влада, як вона забезпечує надання соціальних послуг населенню. Розуміючи важливість цієї проблеми, на сучасному етапі розвитку всіх гілок влади постає питання про необхідність вдосконалення теорії та практики сучасного державотворення, зумовленого трансформаціями в політичній системі суспільства, проведенням адміністративно-територіальних, регіональних реформ, упровадженням конструктивного соціального партнерства між центром і територіями.

Таким чином, проблема модернізації сучасної системи місцевого самоврядування в Україні набуває нового концептуального змісту. Її розв'язання сприятиме вирішенню важливих для населення питань у межах регіону.

Ключові слова: місцеве самоврядування, компетенція, повноваження, нормативно-правове регулювання, територіальна громада, органи місцевого самоврядування.

Volodymyr Marushchak

*Doctor of Science in Public Administration, Professor,
Head of the Department of State Studies, Law and European Integration
ESI of Public Service and Administration Odessa Polytechnic National University
<https://orcid.org/0000-0003-2850-5628>
e-mail: len090170@ukr.net*

Pavlo Chistyakov

*PhD student of the Department of State Studies, Law and European Integration
ESI of Public Service and Administration Odessa Polytechnic National University
<https://orcid.org/0009-0001-5864-9991>
e-mail: faetonbyx@gmail.com*

ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS OF THE DELIMITATION OF THE COMPETENCE OF LOCAL GOVERNMENT

The article deals with the current problems of local self-government. The author substantiates the need to improve the regulatory framework and delimitation of competence within local self-government. The development of the state is impossible without the development of the regions, depending on how strong the regional authorities are and how they provide social services to the population. Realizing the importance of this problem, at the current stage of development of all branches of power, the question arises of the need to improve the theory and practice of modern state-building, due to transformations in the political system of society, administrative-territorial and regional reforms, and the introduction of constructive social partnership between the center and the territories.

The relevance of the article is due to the fact that there is no comprehensive study of the modern integration context of local self-government development, and adoption of regulatory legal acts by bodies and officials.

In the context of the formation and development of our State, its attempts to enter the world community with dignity, studies of the problems of efficiency of law-making activities of local self-government in the regions are of particular importance. Such studies are necessary not only to create theoretical concepts but also to develop practical recommendations for the activities of state and regional authorities: after all, it is regional and local authorities that have to solve economic and financial problems within their territories.

Thus, the problem of modernizing the current system of local self-government in Ukraine is gaining a new conceptual content. Its solution will contribute to solving important issues for the population within the region.

Key words: local self-government, jurisdiction, normatively legal adjusting, regulation, local community, local self-government bodies.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Актуальність теми дослідження обумовлена складними, суперечливими процесами становлення локальної демократії, неоднозначним, амбівалентним ставленням до неї держави. Має місце позитивне ставлення — визнання, легалізація, нормативна регламентація й гарантування місцевого самоврядування, прийняття цілої низки найважливіших документів, спрямованих на інституціоналізацію місцевого самоврядування в Україні. У зв'язку з цим особливого значення набуває розроблення теоретичних основ становлення й розвитку форм місцевого самоврядування України, що має стати вихідним для досліджень з цієї проблематики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Дослідженням питань організаційно-правового характеру розвитку місцевого самоврядування присвячена низка праць вітчизняних науковців. Серед таких можна зазначити роботи Л.Горбунова, В.Барського, Ю.Делія,

О.Солоненко, Б.Калиновського та інших.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті - обґрунтування організаційно-правових форм розмежування компетенції місцевого самоврядування з метою удосконалення діючого законодавства.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Організаційно-правовою основою місцевого самоврядування є Конституція України. На її основі формується відповідна законодавча база і організаційна структура місцевого самоврядування. Подальшим підґрунтям правового регулювання місцевого самоврядування виступають закони: "Про місцеве самоврядування в Україні"; "Про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування" та сама Хартія; "Про столицю України - місто-герой Київ"; "Про органи самоорганізації населення"; "Про статус депутатів місцевих рад"; "Про службу в органах місцевого самоврядування"; "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів". Окремі правові норми, що стосуються організаційно-правової та основи місцевого самоврядування врегульовані Бюджетним та Земельним кодексом України, а також іншими законами України.

Законодавство про місцеве самоврядування має значні прогалини, через відсутність належної його систематизації, формами якої є інкорпорація та кодифікація. Тому виникає думка щодо можливості підготовки та прийняття Кодексу «Про місцеве самоврядування».

Органи місцевого самоврядування всіх рівнів можуть здійснювати повноваження органів державної виконавчої влади, надані їм законом. Ці повноваження за своїм характером є делегованими органам місцевого самоврядування. Поділ повноважень органів місцевого самоврядування на власні та делеговані по-різному оцінюються у теорії державного управління. Прихильники громадівської концепції місцевого самоврядування схильні розглядати власні повноваження територіальних громад як їх природні повноваження, які держава за ними визнає та гарантує. Прихильники концепції муніципального дуалізму, вважають, що це логічно випливає з поєднання в місцевому самоврядуванні громадських та державних засад. Прихильники державницької концепції місцевого самоврядування вважають місцеве самоврядування частиною державного управління, а його застосування є лише свідченням того, що якусь частину питань держава не може повністю довірити самоврядуванню.

Поділ повноважень органів місцевого самоврядування на власні та делеговані є європейським стандартом. Він передбачений Європейською Хартією місцевого самоврядування. Інша справа, що його реалізація в законодавстві України породжує певні проблеми, а отже, потребує свого вдосконалення.

Основним носієм повноважень місцевого самоврядування визначаються територіальні громади сіл, селищ, міст. Межі цих повноважень співпадають з питаннями місцевого значення, які територіальні громади мають вирішувати як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Повноваження сільських, селищних, міських рад обмежуються власними (самоврядними) повноваженнями місцевого самоврядування, а повноваження їх виконавчих органів поділяються на дві групи: власні (самоврядні) та делеговані. З огляду на те, що відповідно до Хартії органи місцевого самоврядування при здійсненні делегованих повноважень мають право "у міру можливостей... пристосовувати цю свою діяльність до місцевих умов" (частина п'ята статті 4), саме виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, а не самі ці ради, є найбільш повноважним елементом у системі місцевого самоврядування.

Проблемою, яка заслуговує на увагу в сфері місцевого самоврядування є проблема вдосконалення порядку розподілу повноважень у системі самого місцевого самоврядування тобто: села, селища, міста між її основними елементами - територіальною громадою, радою та її виконавчими органами - з тим, щоб забезпечити верховенство територіальної громади стосовно органів місцевого самоврядування, а також верховенство ради стосовно їх виконавчих органів.

Розподіл повноважень в системі місцевого самоврядування може йти декількома шляхами.

Суть першого полягає в визначенні виключних повноважень територіальної громади і виключних повноважень ради як представництва територіальної громади. Виключність цих повноважень полягає в тому, що вони представляють собою визначення функцій і компетенції, які обов'язково мають реалізуватися самою громадою на місцевому референдумі, чи радою на її пленарному засіданні. При цьому існує пріоритет повноважень територіальної громади відносно повноважень органів місцевого самоврядування і ради. В такому разі територіальна громада як верховна влада території може брати до свого розгляду та вирішувати будь-яке питання, віднесене до відання місцевого самоврядування, а рада вирішує питання за винятком тих, які є виключними повноваженнями самої територіальної громади. За виконавчими органами ради залишається рішення питань, що віднесені до відання місцевого самоврядування.

Суть другого шляху розподілу повноважень в системі місцевого самоврядування полягає в тому, що пріоритет повноважень територіальної громади полягає в вирішенні питань місцевого значення, повноваження рад та їх виконавчих органів визначаються окремо, без права рад приймати до свого розгляду та вирішувати на своєму засіданні будь-які питання, навіть власні (самоврядні), віднесені до компетенції їх виконавчих органів, що відповідає діючому законодавству.

Важливим питанням місцевого самоврядування є поєднання в його діяльності місцевих і державних інтересів. Що пов'язано з забезпеченням комплексного економічного і соціального розвитку адміністративно-територіальної одиниці. Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, наділені повноваженнями, які дають можливість управляти відповідною територією. В тім територіальні громади та ради де-юре і де-факто такі функції не здійснюють.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що органи місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов і особливостей можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти (частина сьома статті 16). В тім яка природа цих договорів не ясно. Зрозуміло що це не цивільні договори. Оскільки річ йде про публічні відносини, то і договори повинні бути публічними, які в юридичній літературі їх називають адміністративними, оскільки пов'язані з питаннями управління територіями. В тім сама проблема адміністративних договорів в цілому не розроблена, а що стосується місцевого самоврядування вона безумовно повинна мати свою специфіку. Хоча договір є угодою волевиявлення сторін, тим не менш повинні бути встановлені правила їх складання, виконання та відповідальності сторін, а по питанням, які найбільш часто виникають – розроблені типові публічні договори між органами місцевого самоврядування.

Причина використання публічних договорів може бути неспроможність районних, обласних рад брати на себе додаткові повноваження з огляду на відсутність власних виконавчих органів або, не бажання сільських, селищних, міських рад доручати реалізацію

своїх власних повноважень органам державної влади.

Ідея повернення районним, обласним радам права та реальної можливості створювати власні виконавчі органи, чітке розмежування їх повноважень по вертикалі має право на життя, оскільки за роки незалежності система стабілізувалася, органи місцевого самоврядування мають достатній професійний потенціал, який в змозі реалізувати повноваження місцевого самоврядування в повному обсязі, приблизно, який не витримує до європейських стандартів місцевого самоврядування.

Організаційно-правова основа місцевого самоврядування виглядає досить проблематично, що потребує подальшого удосконалення правової бази.

Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" передбачає врегулювання територіальних суспільних відносин, що виникають в процесі здійснення місцевого самоврядування, статутами самих територіальних громад, та іншими актами локального характеру. Статут територіальної громади села, селища, міста, відповідно статті 19 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», може прийняти представницький орган місцевого самоврядування з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування на основі Конституції України та у межах цього Закону. Статут це своєрідна маленька Конституція місцевої громади. Втім значення її недооцінене, а реальної юридичної сили вони не мають, а значна частина місцевих громад не поспішає їх приймати. Вбачається, що це пов'язано з декларативним змістом статутів територіальних громад.

Так, предметом статуту територіальної громади можуть бути та питання, які відповідно до закону можуть вирішуватися саме територіальними громадами або радами, а саме: організація органів самоврядування на рівні районів у містах; здійснення функцій виконавчого органу сільської ради сільським головою одно (частина третя статті 10); наділення органів самоорганізації частиною власних (самоврядних) повноважень місцевого самоврядування, а також матеріально-технічними та фінансовими ресурсами (частина восьма статті 16); передача іншим окремим організаціям повноважень щодо управління майном, яке належить комунальній власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення (пункт 31 частини I статті 26).

В статуті має й інші особливості, які можуть стати предметом врегулювання в її статуті. Особливості територіальної громади можуть бути обумовлені характером територіальної та матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування відповідного рівня, а також іншими чинниками.

Прихильники громадівської концепції місцевого самоврядування послідовно відстоюють багатоваріантність організаційних структур місцевого самоврядування. З огляду на це вони пропонують відмовитися від визначення законом цих структур з тим, щоб, наприклад, надати право самим органам місцевого самоврядування визначати характер та назву своїх виконавчих органів. Ця пропозиція на перший погляд заслуговує на увагу, але тільки на перший погляд. Адже тяжко собі уявити ситуацію, якби одні й ті самі виконавчі органи рад загальної компетенції в одному й тому самому районі чи області мали різні назви - виконавчий комітет, мерія, управа і т.п. А як бути тоді законодавцю при визначенні окремих повноважень таких органів. Тому уніфікація їх назв нам видається доцільною, практично необхідною.

Згідно ефективного функціонування місцевого самоврядування є проблема взаємовідносин представницьких органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади. Питання взаємодії органів місцевого самоврядування із місцевими

органами державної влади безпосередньо пов'язано з проблемою вибору одної з трьох моделей здійснення місцевого самоврядування - державницької, громадської чи муніципального дуалізму.

Відповідно до Закону України "Про місцеві державні адміністрації", "Для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації" [3]. Взаємодія місцевих органів в основному зводиться до підпорядкованості і відповідальності в частині здійснення як місцевими радами, так і місцевими державними адміністраціями делегованих повноважень, які передаються відповідним місцевим державним, адміністраціям за рішенням районних, обласних рад. Необхідність інституту делегування обумовлена насамперед тим, що на місцевому рівні досить важко чітко визначити, де закінчуються державні інтереси та починаються інтереси громад.

Органами місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям делегують такі повноваження:

- підготовка і внесення на розгляд ради проектів програм та пропозицій до програм соціально-економічного, культурного розвитку;
- забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;
- підготовка і подання до відповідних органів виконавчої влади фінансових показників і пропозицій до проекту Державного бюджету України;
- сприяння інвестиційній діяльності;
- залучення підприємств, установ та організацій до роботи щодо обслуговування населення, затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту, і т.ін.
- підготовка питань щодо надання землі для містобудівних потреб;
- забезпечення розвитку науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, туризму; сприяння роботі громадських організацій в цих галузях;
- здійснення необхідних заходів щодо ліквідації наслідків екологічних катастроф, стихійного лиха, епідемій, епізоотій, інших надзвичайних ситуацій;
- прийняття рішень про заборону використання окремих природних ресурсів загального користування, і т.п. Делегування відповідних повноважень супроводжується передачею місцевим державним адміністраціям фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення. Голови місцевих державних адміністрацій мають право вносити на розгляд відповідних рад питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, а також інші пропозиції.

Повернімося тепер до делегованих повноважень, здійснюваних місцевими радами. Перед тим, ніж охарактеризувати їх, зазначимо, що на цікаву колізію щодо того, кому саме надаються ці повноваження, вказує Ю.Делія. Так, згідно ст. 143 Конституції України, вони надаються органам місцевого самоврядування; до останніх же ст. 140 Конституції відносить сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також районні і обласні ради. Звідси випливає, що делеговані повноваження надаються як радам, так їх виконавчим комітетам. У той же час в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» про делегування повноважень власне радам не йдеться; їх перебирають самі лише виконкоми.

Вкажемо, що ці повноваження здійснюються виконавчими комітетами в таких галузях, як соціально-економічний і культурного розвиток, планування та облік; бюджет, фінансів і ціни; управління комунальною власністю; житлово-комунальне господарства,

побутове, торгівельне обслуговування, громадське харчування, транспорт і зв'язок; будівництво; освіта, охорона здоров'я, культури, фізкультури і спорту; регулювання земельних відносин та охорона навколишнього природного середовища; соціальний захист населення; оборонна робота; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, і т.д. (ст. 27-41 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Природно, що в таких сферах життя, як забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод ... громадян, делеговані повноваження значно перевищують обсяг власних (самоврядних), а в деяких галузях (оборонної роботи наприклад), виконавчі органи сільських, селищних, міських рад наділяються лише делегованими повноваженнями [2].

Зазначимо, що Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» не є досконалим в частині розподілу власних та делегованих повноважень. Як справедливо наголошує Б.Андресюк, слід не пошкодувати ні часу, ні зусиль, щоб чіткіше розмежувати компетенцію муніципальних органів і місцевих державних адміністрацій, узагальнити позитивний досвід у цьому плані в окремих регіонах і поширити його на всю Україну. Розмежування функцій і збалансування інтересів територіальних громад, органів місцевого самоврядування, з одного боку, і органів виконавчої влади - з іншого має стати стрижнем повномасштабної адміністративної реформи, що проводиться [1, с.173].

Ідея кодифікація норм місцевого самоврядування дозволила б усунути прогалини та протиріччя у відповідних нормативно-правових актах. Впровадження кодексу дозволить населенню знайомитись з актами місцевих органів і використовувати їх, і таким чином володіти законодавством в своїх інтересах.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Аналіз нормативно-правової бази та наявність значного масиву нормативних актів з місцевого самоврядування дає можливість пропонувати кодифікацію законодавства у формі Кодексу про місцеве самоврядування. Поряд з проблемою розмежування компетенції між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, все більше актуальності набуває проблема вдосконалення порядку розподілу повноважень у системі самого місцевого самоврядування.

Література

1. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: колективна монографія / [В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін.]; за ред.: В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. К. : Атіка, 2017. 864 с.
2. Баймуратов М. О., Клепацький М. М., Князєв В. М., Кравченко В. В., Піцик М. В. Актуальні проблеми виконання законів України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації". Товариство науковців по сприянню муніципальній реформі. К. : Атіка, 2013. 288с.
3. Бориславська О.М., Янюк Н.В. Проблеми органів місцевого самоврядування у виконанні делегованих повноважень. Аспекти самоврядування. 2006. № 4 (36).

References

1. Aktualni problemy stanovlennia ta rozvytku mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: kolektyvna monohrafiia / [V. O. Antonenko, M. O. Baimuratov, O. V. Batanov ta in.]; za red.: V. V. Kravchenka, M. O. Baimuratova, O. V. Batanova. K. : Atika, 2017. 864 s.
2. Baimuratov M. O., Klepatskyi M. M., Kniaziev V. M., Kravchenko V. V., Pitsyk M. V. Aktualni problemy vykonannia zakoniv Ukrainy "Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini" ta

"Pro mistsevi derzhavni administratsii". Tovarystvo naukovtsiv po sprianniun munitsipalnih reformi. K. : Atika, 2013. 288s.

3. Boryslavska O.M., Yaniuk N.V. Problemy orhaniv mistsevoho samovriaduvannia u vykonanni delehovanykh povnovazhen. Aspekty samovriaduvannia. 2006. № 4 (36).