

ХАРАКТЕРНІ ОЗНАКИ ПИТАНЬ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ ЯК КРИТЕРІЙ РОЗМЕЖУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ

LEGAL NOTION “LOCAL SIGNIFICANCE ISSUES” CHARACTERISTIC SIGNS AS A CRITERION FOR DIFFERENTIATION OF LOCAL GOVERNMENT POWERS

Сидор М.Я., к.ю.н.,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівський державний університет внутрішніх справ

У статті досліджується один з критеріїв розмежування компетенції органів місцевого управління – органів державної влади на місцях та органів місцевого самоврядування, а саме правова категорія «питання місцевого значення». Зокрема, аналізується її характерні риси, що могли б стати основою визначення цього поняття на законодавчому рівні.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, компетенція, повноваження, питання місцевого значення.

В статье исследуется один из критериев разграничения компетенции органов местного управления – органов государственной власти на местах и органов местного самоуправления, а именно правовая категория «вопросы местного значения». В частности, анализируются ее характерные черты, которые могли бы стать основой определения этого понятия на законодательном уровне.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, местные государственные администрации, компетенция, полномочия, вопросы местного значения.

The article researches one of the differentiation criteria of local government powers between local bodies of public authority and bodies of local self-government namely a legal notion “local significance issues”. In particular, the specific features of the legal notion, provided by the author, could be adopted as the basis of its legal definition.

It is noticed that correct understanding of the notion “local significance issues” should be considered through the prism of that: firstly, local interests would be optimally taken into account; secondly, the interests of the state would be taken into account (and not be violated), and thirdly, these issues wouldn't go beyond the powers granted by the state.

It is noted that local significance issues are a set of entrepreneurial, socio-cultural and economic affairs, carried out in order to ensure the life of the population of the municipality effectively. In addition, it is emphasized that “local significance issues” should not be equated with the notion “local interests”, since local significance issues synthesize state and local interests. The author also notes that his definition is also not appropriate to bind to the concept of “local interest” because of the significant abstractness of the latter. And also notes that when characterizing local significance issues as follows solely from the collective interests of local residents, it is impossible to identify them with all objects of local activity of local self-government bodies. There are some features that could form the basis of the legal definition of the concept of “local significance issues”, since the definition of this concept is important not only for the development of local self-government in Ukraine, but also for the delimitation of the powers of local public authorities, which will also facilitate their interaction with the aim the effectiveness of the management at the local level. These characteristics include, in particular, the following: 1) territoriality; 2) publicity; 3) admissibility; 4) compliance with material, financial, organizational and other possibilities; 5) expediency.

Key words: bodies of local self-government, local state administrations, competence, powers, local significance issues.

Постановка проблеми та стан дослідження. Прагнення України інтегруватися в Європейський адміністративний простір вимагає від нашої держави проведення реальних та ефективних реформ у сферах державного управління та місцевого самоврядування. Останні мають базуватися на таких основних правових засадах, як децентралізація влади та субсидіарність. Реалізація цих засад на місцевому рівні проєктує поєднання загальнодержавних та локальних інтересів, виразниками яких виступають органи виконавчої влади, що представлені дуалістично – місцевими державними адміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади та органами місцевого самоврядування як представницькими, так і виконавчими. І хоч таке представлення на місцевому рівні зумовлене необхідністю механізмів стримувань і противаг, досягнення ефективності управління через взаємодію та співпрацю.

Адміністративно-правове становище місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування визначається статусом цих органів, що проявляється насамперед у закріпленні їхніх повноважень. При цьому ефективність взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів самоврядування безпосередньо залежить від ефективності правового регулювання їхніх повноважень, усунення їхнього дублювання та конкуренції, що можливе передусім у разі чіткого розмежування компетенції цих органів місцевого управління.

Співвідношення інститутів місцевої публічної влади, зокрема розмежування компетенції, а також взаємодія їх органів останніми роками привертали увагу багатьох як

українських, так і зарубіжних науковців, у тому числі Т.О. Карабін, В.В. Кравченко, А.Р. Крусян, Г.Ф. Скрипкіна, О.А. Уварова та чимало інших. Разом із тим наявні дослідження присвячені окремим аспектам проблеми, що розглядається, що є причиною виникнення необхідності у дослідженні співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування передусім крізь призму запропонованих у науковій літературі критеріїв розмежування компетенції.

У зв'язку з чим метою статті є дослідження питання розмежування повноважень місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування за допомогою такої юридичної конструкції, як «питання місцевого значення».

Виклад основного матеріалу. Як зазначає А.Р. Крусян, компетенція органів місцевого управління – складна, комплексна категорія. Як наукове поняття вона надана як компетенція органів, що здійснюють публічну владу на місцях, тобто як компетенція органів місцевого самоврядування і компетенція місцевих органів виконавчої влади (місцевих державних адміністрацій). Компетенція органів місцевого управління містить: по-перше, предмети відання органів, у межах яких здійснюються їхні основна і допоміжні функції; по-друге, повноваження цих органів – закріплені у законодавстві їхні права й обов'язки; по-третє, територіальну сферу їхньої діяльності – місцевий рівень [1, с. 11]. Погоджуючись із таким співвідношенням понять компетенція – предмети відання, повноваження, зауважимо, що закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] та «Про місцеві державні адміністрації»

[3] по-різному визначають це співвідношення. Зокрема, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» у Розділі «Організаційно-правова основа місцевого самоврядування» містить Главу «Повноваження сільських, селищних, міських рад», а статті цієї Глави закріплюють компетенцію рад. Натомість Закон України «Про місцеві державні адміністрації» містить Розділ «Компетенція місцевих державних адміністрацій» із Главою «Повноваження місцевих державних адміністрацій», ст. 13 якої, зокрема, визначає питання, що вирішуються місцевими державними адміністраціями. Як бачимо, законодавець непослідовно втілює своє бачення співвідношення базових понять, що визначають основи діяльності органів місцевої публічної влади. Окрім того, оскільки йдеться про органи, які функціонують на одному рівні управління, то законодавчі акти, які визначають їхній статус, мають уніфіковано закріпити співвідношення компетенції, повноважень тощо.

О.А. Уваров пропонує методику розмежування предметів відання і повноважень між державними органами влади й органами місцевого самоврядування. Суть цієї методики полягає, по-перше, в уточненні й уніфікації змісту терміна «питання місцевого значення», який в законодавстві отождоженостя з винятковою компетенцією органів місцевого самоврядування. По-друге, в послідовній диференціації сфер, ділянок і інструментів, за допомогою яких вдається знайти власні повноваження органів місцевого самоврядування, в таких сферах їх реалізації, які дуже тісно переплетені із здійсненням державних функцій [4, с. 10].

В.А. Григор'єв звертає увагу, що законодавець, застосовуючи в нормативно-правових актах термін «питання місцевого значення», робить акцент на «всі питання місцевого значення», однак не дає їх дефінітивне визначення [5, с. 237]. Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 7 грудня 1990 року містив згадку «питань місцевого життя» (Преамбула) [6]. Закон України «Про внесення змін до Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 26 березня 1992 року називав «питання місцевого життя» як основний об'єкт місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 1) [7]. Конституція України ж називає їх «питаннями місцевого значення», перераховуючи в ч. 1 ст. 143 найбільш важливі з них [8]. При цьому тлумачення законодавства на систематичному рівні з метою виявлення специфіки «питань місцевого значення», незважаючи на наявність бланкетної відсилки в конституційній дефініції місцевого самоврядування про те, що питання місцевого значення вирішуються в межах Конституції та законів України, також не дає конструктивного результату. Причиною цього, вважає вчений, є те, що в сучасному законодавстві України повністю зберігся вагомий рудимент радянського типу влади – майже повна тотожність функцій і повноважень органів різного рівня, що натепер є першопричиною конфліктів, які виникають через дублювання чи нечітке розмежування компетенції між різними органами місцевого управління і самоврядування [5, с. 237].

В юридичній літературі пропонуються ознаки, які можуть лягти в основу легального визначення поняття «питання місцевого значення». Адже визначення цього поняття має велике значення не лише для розвитку місцевого самоврядування в Україні, а й для розмежування повноважень місцевих органів публічної влади, що сприятиме також їхній взаємодії з метою ефективності здійснення управління на місцевому рівні. До таких ознак, зокрема, віднесено: 1) територіальність; 2) публічність; 3) допустимість; 4) відповідність матеріальним, фінансовим, організаційним та іншим можливостям; 5) доцільність [4, с. 26–27]. Подібні ознаки (критерії) визначає Н.В. Нагорна: 1) місцевий (локальний) характер; 2) максимальна приближеність органів влади до населення; 3) відмова від проміжних рівнів управління; 4) ефективність і економічність управління [9, с. 13].

Ці чи інші ознаки лягли в основу розуміння питань місцевого значення інших науковців. Зокрема, український учений В.В. Кравченко вважає, що питання місцевого значення – це такі питання, що мають локально-територіальний характер і виникають у процесі функціонування територіальної громади, задоволення потреб її членів. Ці питання носять комплексний характер, оскільки пов'язані з реалізацією інтересів членів територіальної громади в усіх сферах місцевого життя: економіка, освіта, культура, громадський порядок тощо. Водночас, на його думку, чітко визначити коло питань місцевого значення, відмежувати їх від питань загальнодержавного чи регіонального значення надзвичайно важко, оскільки сама Європейська Хартія не містить будь-яких критеріїв такого розмежування, надаючи тим самим повну свободу з цього питання національному законодавству [10, с. 150–152]. М.А. Баймуратов та Т.М. Буряк з цього приводу констатують, що аналіз наявної конституційної та законодавчої бази нормативно-правової регламентації об'єктного складу місцевого самоврядування свідчить про те, що основна проблематика легалізації і легітимації питань місцевого значення лежить у сфері визначення компетенції органів місцевого самоврядування, щодо якої в українського законодавця досі не вироблено єдиних підходів [11, с. 86]. У цьому плані лідирує російський законодавець, зусиллями якого прийнято спеціальний закон Російської Федерації «Про загальні засади організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» від 6 жовтня 2003 року [12], у якому визначено диференційовано, залежно від територіального рівня, поняття та перелік питань місцевого значення. Ними визнаються питання безпосереднього забезпечення життєдіяльності населення муніципального утворення, вирішення яких відповідно до Конституції Російської Федерації і цього Федерального закону здійснюється населенням і (або) органами місцевого самоврядування самостійно. Для прикладу, до питань місцевого значення поселень у законі, зокрема, віднесено:

- 1) формування, твердження, виконання бюджету поселення і контролю за виконанням цього бюджету;
- 2) встановлення, зміна і відміна місцевих податків і зборів поселення;
- 3) володіння, користування і розпорядження майном, що перебуває в муніципальній власності поселення;
- 4) організація у межах поселення електро-, тепло-, газо- і водопостачання населення, водовідведення, постачання населення паливом;
- 5) зміст і будівництво автомобільних доріг загального користування, мостів і інших транспортних інженерних споруд у межах населених пунктів поселення, за винятком автомобільних доріг загального користування, мостів і інших транспортних інженерних споруд федерального і регіонального значення;
- 6) забезпечення малозабезпечених і громадян, що проживають у поселенні і житлових умов, що потребують поліпшення, житловими приміщеннями відповідно до житлового законодавства, організація будівництва, створення умов для житлового будівництва;
- 7) створення умов для надання транспортних послуг населенню і організація транспортного обслуговування населення у межах поселення;
- 8) участь у попередженні і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій у межах поселення;
- 9) забезпечення первинних заходів пожежної безпеки у межах населених пунктів поселення;
- 10) створення умов для забезпечення жителів поселення послугами зв'язку, громадського харчування, торгівлі і побутового обслуговування;
- 11) організація бібліотечного обслуговування населення;
- 12) створення умов для організації дозвілля і забезпечення жителів поселення послугами організацій культури;

13) охорона і збереження об'єктів культурної спадщини (пам'ятників історії і культури) місцевого (муніципального) значення, розташованих у межах поселення;

14) забезпечення умов для розвитку на території поселення масової фізичної культури і спорту;

15) створення умов для масового відпочинку жителів поселення і організація облаштування місць масового відпочинку населення;

16) сприяння у встановленні відповідно до федерального закону опіки і опікування над жителями поселення, що потребують цього;

17) формування архівних фондів поселення;

18) організація збору і вивозу побутових відходів і сміття;

19) організація впорядкування й озеленення території поселення, використання та охорони міських лісів, розташованих у межах населених пунктів поселення;

20) планування забудови території поселення, територіальне зонування земель поселення, встановлення правил землекористування і забудови території поселення, вилучення земельних ділянок у межах поселення для муніципальних потреб, зокрема шляхом викупу, здійснення земельного контролю за використанням земель поселення;

21) організація освітлення вулиць і установки покажчиків з назвами вулиць і номерами будинків;

22) організація ритуальних послуг і місць поховання.

Органи місцевого самоврядування поселення мають право вирішувати інші питання, не віднесені до компетенції органів місцевого самоврядування інших муніципальних утворень, органів державної влади і не виключені з їхньої компетенції федеральними законами і законами суб'єктів Російської Федерації, тільки за наявності власних матеріальних ресурсів і фінансових коштів (за винятком субвенцій і дотацій, що надаються з федерального бюджету і бюджету суб'єкта Російської Федерації).

Таким чином, перелік питань місцевого значення не є вичерпним. Він може бути розширений законами, але, як зазначає Г.Ф. Скрипкін, для цього необхідно дотримуватись трьох умов:

1) ці питання не мають стосуватися компетенції інших органів державної влади та місцевого самоврядування (принцип залишкової компетенції);

2) на вирішення цих питань органами місцевого самоврядування не встановлено прямої заборони законом;

3) вирішення питань можливе лише за рахунок власних коштів муніципальних утворень [13, с. 74].

Загалом треба відзначити, що адекватне розуміння питань місцевого значення має розглядатися крізь призму того, щоб: по-перше, були оптимально враховані місцеві інтереси; по-друге, були враховані (не порушені) інтереси держави, і по-третє, щоб не вийти за рамки наданих державою повноважень. Крім того, необхідно погодитись, що питання місцевого значення – це сукупність насамперед «господарських, соціально-культурних і економічних справ, що здійснюються з метою ефективного забезпечення життєдіяльності населення муніципального утворення» [14, с. 4–5].

При цьому необхідно зауважити, що питання «місцевого значення» не слід ототожнювати з терміном «місцеві інтереси», оскільки питання місцевого значення синтезують у собі державні та місцеві інтереси. Їх визначення також не зовсім доцільно прив'язувати до поняття «місцевий інтерес» через значну абстрактність останнього. Крім того, у характеристиці питань місцевого значення як таких, що впливають виключно із колективних інтересів місцевих жителів, унеможливорюється їх ототожнення з усіма об'єктами локальної діяльності органів місцевого самоврядування. Тому питання місцевого значення пропонується визначати як усі справи, вирішення яких віднесено Конституцією України, законами та підзаконними нормативними актами до предметів відання органів місцевого самоврядування [15, с. 10].

Висновки. Як бачимо, основним критерієм розмежування компетенції між державними органами влади й органами місцевого самоврядування є питання місцевого значення, які можна охарактеризувати такими ознаками: 1) територіальність; 2) публічність; 3) допустимість; 4) відповідність матеріальним, фінансовим, організаційним та іншим можливостям; 5) доцільність.

Адекватне розуміння питань місцевого значення має розглядатися крізь призму того, щоб: по-перше, були оптимально враховані місцеві інтереси; по-друге, були враховані (не порушені) інтереси держави, і по-третє, щоб не вийти за рамки наданих державою повноважень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Крусян А.Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Одеса, 1999. 19 с.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. ст. 170.
3. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квітня 1999 року № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. ст. 190.
4. Уваров А.А. Местное самоуправление в соотношении с государственной властью в Российской Федерации: проблемы развития и взаимодействия : автореф. дис. на соискание ученой степени доктора юрид. наук 12.00.02. Москва, 2002. 38 с.
5. Григорьев В.А. Эволюция местного самоуправления: Отечественная и зарубежная практика : монография. Київ : Истина, 2005. 424 с.
6. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон УРСР від 7 грудня 1990 року № 533-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 2. Ст. 5.
7. Про внесення змін до Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» : Закон України від 26 березня 1992 року № 2234-XII. URL: <http://ua-info.biz/legal/basefi/ua-rmpqwt/str5.htm> (дата звернення: 24.04.2019).
8. Конституція України від 28 червня 1996 року (з наступними змінами і доповненнями). *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
9. Нагорная Н.В. Реформы местного самоуправления в России и Германии: территориальные и функциональные аспекты (сравнительно-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Санкт-Петербург, 2009. 26 с.
10. Кравченко В. До питання про сучасну концепцію місцевого самоврядування. Переваги місцевого самоврядування : Міжнародна конференція «*Переваги місцевого самоврядування*» (29–30 травня 2001 р., м. Ірпінь, Київ. обл.). Київ : Логос, 2011. С. 147–157.
11. Баймуратов М.А. Объектный состав публичной самоуправленческой (муниципальной) власти: телеологические установки, идентификация, конституционно-правовая регламентация. Сумы : Университетская книга; Москва : ТрансЛит, 2007. 231 с.
12. Про загальні засади організації місцевого самоврядування в Російській Федерації : Федеральний Закон Російської Федерації від 6 жовтня 2003 р. № 131-ФЗ. URL: <http://www.rg.ru/2003/10/08/zakonsamouprav.html> (дата звернення: 24.04.2019).
13. Скрипкин Г.Ф. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления : учебное пособие. Москва : Юнити-Дана : Закон и право, 2010. 128 с.
14. Сергиенко А.М. Правовое регулирование вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований городов федерального значения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Санкт-Петербург, 2009. 19 с.
15. Карабін Т.О. Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні і практичні питання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 24 с.