

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 352:340.14

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).181](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).181)*Ю. В. Камардіна**старший викладач кафедри права та публічного адміністрування
Маріупольського державного університету*

ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ВИЗНАЧЕННЯ ЮРИДИЧНОЇ КАТЕГОРІЇ «ПИТАННЯ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ» В КОНТЕКСТІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Місцеве самоврядування є найважливішою ланкою публічної влади, доповнює і зміцнює державну владу, але за своєю природою є незалежним інститутом. Оскільки воно найбільш наближене до населення, місцеве самоврядування здатне в більш повному обсязі забезпечувати реалізацію потреб громадян, що живуть на конкретній території, порівняно з іншими формами публічної влади. При цьому важливим є теоретичне осмислення цілей і завдань діяльності місцевого самоврядування, законодавчо закріплених в юридичній категорії «питання місцевого значення».

Теоретико-правові проблеми визначення категорії «питання місцевого значення» створюють практичні труднощі для реалізації повноважень органів місцевого самоврядування. З одного боку, відповідно до законодавства територіальні громади мають право самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення. Тобто відповідно до законодавства муніципальна влада несе відповідальність перед населенням за ефективне вирішення питань місцевого значення, оскільки від цього залежать рівень задоволеності членів територіальної громади. З іншого боку, органи місцевого самоврядування, які представляють інтереси територіальної громади, повинні самостійно визначати порядок вирішення питань місцевого значення. Вони діють як інструменти державної влади, реалізуючи повноваження, які визначені чинним законодавством України.

Таким чином, найважливішим напрямом удосконалення системи місцевого самоврядування в Україні має бути чітке теоретико-правове обґрунтування юридичної категорії «питання місцевого значення», що враховує конституційний принцип самостійності вирішення населенням питань місцевого значення та виключає можливість некоректного визначення і неефективної реалізації повноважень органів місцевого самоврядування.

Дослідженню поняття та змісту юридичної категорії «питання місцевого самоврядування» присвячено не дуже багато праць. Серед науковців, які займалися вивченням цієї проблеми, варто виділити таких: М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, В.В. Кравченко, В.В. Шаповал. Однак подальше дослідження теоретико-правових проблем визначення юридичної категорії «питання місцевого значення» на конституційному та галузевому рівні в контексті муніципальної реформи не втрачає актуальності.

Метою статті є аналіз теоретико-правових проблем визначення юридичної категорії «питання місцевого значення» на конституційному та галузевому рівні в контексті муніципальної реформи.

Питання місцевого значення відіграють основну роль в організації та існуванні інституту місцевого самоврядування України. Цільова спрямованість місцевого самоврядування на вирішення питань місцевого значення визначена Конституцією України [1] і конкретизована в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2].

Конституція України гарантує право громадян на участь в управлінні справами держави безпосередньо або через обраних представників (ст. 38). Місцеве самоврядування здійснюється населенням безпосередньо, а також через органи місцевого самоврядування (сільськими, селищними, міськими радами та їх виконавчими органами). Конституція України визначила місцеве самоврядування як самостійну форму здійснення влади народом, виділила органи місцевого самоврядування із системи органів державної влади, визнала економічну основу місцевого самоврядування – комунальну власність – поряд з іншими формами власності. Конституція визнала місцеве самоврядування як забезпечення можливості прийняття рішень з питань місцевого значення населенням самостійно (ст. 142). Саме для вирішення питань місцевого значення відповідно до чинного законодавства:

- утворюються територіальні громади в різних організаційно-територіальних формах;
- створюються і наділяються відповідними повноваженнями органи і посадові особи місцевого самоврядування;
- органи місцевого самоврядування приймають локальні акти;
- формується комунальна власність;
- формується та виконується місцевий бюджет.

Однак право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого розвитку, визначене Конституцією України та іншими законодавчими актами, переважно залишається нереалізованим, а «задеклароване в законодавстві самоврядування територіальної громади трансформується в самоврядування органів влади» [3, с. 362]. Саме тому головне завдання започаткованої реформи місцевого самоврядування – це розмежування предметів (об'єктів) відання місцевого самоврядування та органів державної влади.

Проаналізувавши ст. 140 Конституції України, ми визначили, що об'єктом місцевого самоврядування виступає частка публічних (громадських чи суспільних) справ, яку становлять питання місцевого значення, тобто такі питання, що мають локально-територіальний характер і виникають в процесі функціонування територіальної громади, задоволення потреб її членів. Ці питання мають комплексний характер, оскільки вони пов'язані з реалізацією інтересів членів територіальної громади в усіх сферах місцевого життя – в економіці, освіті, культурі, громадському порядку тощо [4, с. 150–152].

Питання місцевого значення – це також гарантована Конституцією України галузь (сфера) самостійної діяльності територіальних громад, що включає як соціальні, господарські, так і владно-публічні повноваження і функції, найбільш ефективно здійснення яких можливе тільки на місцевому рівні за безпосередньої участі населення. Оскільки населення, як правило, слабо розуміється в складних питаннях розподілу компетенції між різними рівнями публічної влади (хто і за що відповідає, від кого слід вимагати надання якісних послуг), то необхідно подбати про те, щоб формулювання питань місцевого значення не призводило до непорозумінь. В. Кравченко зазначає: «Законодавцем досі не надана дефінітивна характеристика питань місцевого значення, але з огляду на їх важливість як динамічної складової частини існування територіальної громади, а також самого інституту місцевого самоврядування, можна дійти висновку, що до кола зазначених питань належать такі, від вирішення яких прямо залежить стабільне існування та функціонування територіальної громади» [4, с. 148].

Також слід відзначити, що основною причиною конфліктів між різними органами місцевої влади

досі залишається законодавча невизначеність стосовно об'єкта місцевого самоврядування – питань місцевого значення. Відсутність такого визначення зумовлює втручання в діяльність органів самоврядування органів державної виконавчої влади. Тому, як зауважує Н.В. Бодак, треба чітко розмежувати інтерес держави та локальні інтереси, а це можливо лише у разі чіткого визначення таких локальних питань, що автоматично приведе до структуризації та розмежування компетенції органів самоврядування та держави, виключення з практики їх функціонування та взаємодії дублювання і колізій компетентнісних повноважень [5, с. 32].

Подібна невизначеність в науці муніципального права неминує призводить до дефектів законодавства. Відзначимо, що в чинному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» не визначено поняття «питання місцевого значення» та не надано чіткої класифікації цих питань. Т.М. Буряк зазначає, що питання місцевого значення лежать в основі і складають компетенцію місцевого самоврядування і його органів. Це наявно бачимо у положеннях ст. 10 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», де говориться, що сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їхнього імені та в їхніх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами. Отже, системний аналіз структурних елементів компетенції місцевого самоврядування, зокрема й предметів ведення місцевого самоврядування як сфери місцевого життя, у межах яких діє передбачений законом, а тому компетентний у них орган, дозволяє виявити їх глибокий екзистенціальний зв'язок з питаннями місцевого значення, предметами ведення й об'єктивним складом місцевого самоврядування, компетенцією й телеологічним призначенням локальної демократії [6, с. 16]. При цьому обсяг і зміст категорії «питання місцевого значення» не повинні виходити за рамки предметного складника компетенції місцевого самоврядування.

Саме тому слід зазначити нормативну і теоретичну неврегульованість правової категорії «питання місцевого значення», яка створює труднощі під час визначення сфери компетенції і ступеня самостійності органів місцевого самоврядування при здійсненні повноважень. З одного боку, ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказує на те, що територіальні громади мають право самостійно вирішувати питання, віднесені до питань місцевого значення. Однак Закон не надає роз'яснення щодо переліку цих питань та механізмів їх вирішення. З іншого боку, при цьому згідно зі змістом цієї ж норми територіальні громади можуть наділяти органи та посадових

осіб місцевого самоврядування правом вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Саме для вирішення питань місцевого значення створюються та наділяються певними повноваженнями органи місцевого самоврядування, які приймають локальні нормативні акти. Також визначається комунальна власність, формується та виконується місцевий бюджет для забезпечення життєдіяльності населення на відповідній території. Отже, бачимо, що питання місцевого значення ототожнюються з повноваженнями органів місцевого самоврядування щодо їх вирішення.

Тому вважаємо вкрай важливим окремо зупинитися на питаннях методології формування питань місцевого значення. Першочерговим, на нашу думку, для вирішення цього завдання пропонується підхід, згідно з яким необхідно скласти загальні вимоги до питань місцевого значення, яким вони повинні відповідати, а вже потім визначити їх формулювання. У Конституції України перелік питань місцевого значення надається в розгорнутому вигляді. Так, ч. 1 ст. 143 визначає, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Таким чином, питання місцевого значення, встановлені Конституцією України, можна розбити на дві великі групи:

1) питання, пов'язані з виконанням владних, регулюючих і контролюючих функцій (формування, затвердження і виконання місцевого бюджету; встановлення місцевих податків і зборів; володіння, користування і розпорядження комунальним майном тощо). Такі питання, як правило, є загальними для всіх видів територіальних громад;

2) питання господарського плану, пов'язані з життєзабезпеченням територіальних громад і наданням муніципальних послуг населенню в таких сферах, як водопостачання, електропостачання, благоустрій території тощо.

При цьому обсяг і зміст категорії «питання місцевого значення» не повинні виходити за рамки предметного складника компетенції місцевого самоврядування.

Як бачимо, перелік питань місцевого значення не є вичерпним, законодавство залишило можливість вирішувати інші питання, дотримуючись таких умов:

– вирішення інших питань не повинно мати прямої заборони чинним законодавством;

– вирішення інших питань можливе лише за допомогою коштів територіальної громади;

– інші питання не повинні виходити за рамки компетенції інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Таким чином, відповідно до норм Конституції України і Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» питання місцевого значення виступає як частина публічних справ, здійснення яких спрямоване на безпосереднє забезпечення життєдіяльності населення на території відповідної територіальної громади. Такі публічні справи виконуються населенням безпосередньо і (або) через виборні та інші органи місцевого самоврядування. Зміст цього поняття містить, як бачимо, два критерії класифікації питань місцевого значення – матеріальний та формально-юридичний. Від матеріального критерію залежить те, наскільки якісно та в якому обсязі буде забезпечуватися життєдіяльність населення відповідної територіальної громади. Формально-юридичний критерій означає, що питання місцевого значення та методи їх виконання повинні бути чітко визначені Конституцією, законодавством про місцеве самоврядування та статутом територіальної громади.

В умовах муніципальної реформи є певні труднощі та протиріччя під час формулювання питань місцевого значення та формування їх переліку. В.В. Кравченко вважає, що чітко визначити коло питань місцевого значення, відмежовуючи їх від питань загальнодержавного чи регіонального значення, надзвичайно важко, оскільки сама Європейська Хартія не містить яких-небудь критеріїв такого розмежування, надаючи тим самим повну свободу з цього питання національному законодавству [4, с. 152]. Відповідно до ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. Тобто найбільш суттєвим у визначенні місцевого самоврядування, яке містить Хартія, є те, що воно називає об'єкт самоврядування – регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ. Очевидно, що загальність цього припису не є випадковою. У різних країнах існують відмінні моделі місцевого самоврядування, по-різному сприймається обсяг місцевих справ.

В. Шаповал стверджує, що визначення місцевого самоврядування, яке містить Хартія, дозволяє

загально окреслити об'єкт місцевого самоврядування, встановити його суб'єкт, визначити юридичні межі самоврядної діяльності. Однак згідно з цим визначенням носіями самоврядної влади є органи місцевого самоврядування. Фактично на другий план відходить населення адміністративно-територіальної одиниці (територіальної громади), яке нібито є сувереном щодо муніципальних справ, здійснюваних в межах цієї одиниці [7]. Зазначені обставини гальмують розвиток та функціонування системи місцевого самоврядування, що є причиною неякісного надання адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях. Унаслідок цього не забезпечується створення та підтримка сприятливого життєвого середовища, яка необхідна для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав. Для вирішення цієї проблеми 01.04.2014 року Урядом було запропоновано Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [8].

Згідно з концепцією перша відмінна ознака питань місцевого значення – це їх спрямованість на безпосереднє життєзабезпечення населення і їх локальний характер. Наслідки рішень цих питань повинні обмежуватися територією даних територіальних громад.

Другою особливістю питань місцевого значення, як вона запланована Концепцією, є їх самостійне вирішення територіальними громадами завдяки максимальному залученню населення до прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення, сприяння розвитку форм прямого народовладдя.

Концепцією пропонується розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності. Тобто перелік питань місцевого значення потрібно визначити як вичерпний, гарантуючи тим самим відмежування сфери муніципальної діяльності від сфери діяльності органів державної влади.

Третя відмінна риса питань місцевого значення полягає в тому, що самостійне їх рішення гарантується запровадженням в Концепції ефективних механізмів участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема і з питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, затвердження статутів територіальних громад, проектів містобудівної документації (генеральних планів розвитку міст, селищ, сіл тощо).

Четверта відмінна риса питань місцевого значення полягає в тому, що вони належать до компетенції органів місцевого самоврядування. Відповідно до очікуваних результатів впровадження муніципальної реформи Концепцією передбачене

утворення об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення. Таким чином, питання місцевого значення відповідної територіальної громади слід розуміти в тому сенсі, що ці питання вирішуються або населенням безпосередньо, або органами місцевого самоврядування, що створюються прямо або опосередковано цим населенням.

Оскільки обсяг питань місцевого значення настільки великий, що населення не може самостійно його вирішувати, основну частину цих питань вирішують органи місцевого самоврядування. Водночас Концепцією передбачено, що населення може залежно від обставин вирішити будь-яке з цих питань завдяки запровадженню механізму прямого народовладдя. Це можливо завдяки удосконаленню правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановленню додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення. Це дозволить створити сприятливі правові умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування.

Такий підхід до визначення питань місцевого значення дозволяє краще враховувати особливості змісту та специфічні умови діяльності територіальних громад. Саме тому головна задача муніципальної реформи – визначення питань місцевого значення, від змісту яких залежить безпосереднє забезпечення життєдіяльності населення територіальної громади, зміст діяльності органів місцевого самоврядування, склад комунальної власності, обсяг видатків з місцевих бюджетів, джерела доходів місцевих бюджетів.

Таким чином, перелік питань місцевого значення за своєю суттю є переліком соціально-економічних благ, очікуваних населенням відповідної територіальної громади від своїх органів місцевого самоврядування.

Питання місцевого значення виступають як встановлений Конституцією України і Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» обсяг публічних справ, здійснення яких спрямоване на безпосереднє забезпечення життєдіяльності населення на території відповідної територіальної громади. Ці справи виконуються населенням безпосередньо і (або) через виборні та інші органи місцевого самоврядування.

Однією з передумов становлення дієздатних територіальних громад, створення повноцінної системи місцевого самоврядування в будь-якій державі є визначення її сфери відання. Започаткована у 2014 році муніципальна реформа до очікуваних результатів відносить утворення об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішу-

вати питання місцевого значення. Тобто питання місцевого значення – це питання безпосереднього забезпечення життєдіяльності населення територіальної громади, вирішення яких здійснюється населенням і (або) органами місцевого самоврядування. Такі питання стосуються інтересів кожного громадянина.

Оскільки вирішення питань місцевого значення не можна здійснити без певної самостійності, відзначимо, що заходи можливої і належної поведінки (права, обов'язки і повноваження) на місцевому рівні гарантують органам місцевого самоврядування визначення порядку та процесу вирішення питань місцевого значення. Самостійність місцевої влади у вирішенні питань місцевого значення органами місцевого самоврядування – це реальна можливість визначити стратегічні напрями, що породжує ініціативність місцевої влади. Тому кожне питання місцевого значення має на меті певні дії органів місцевого самоврядування. Ці дії повинні бути зрозумілі населенню.

Література

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. №280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
3. Ковенко О.Ю. Адміністративна реформа як крок до створення успішних територіальних громад. *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. пр. Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України. 2012. Вип. 2. С. 362–368.
4. Кравченко В. До питання про сучасну концепцію місцевого самоврядування. *Переваги місцевого самоврядування* : матер. Міжнар. конф., м. Ірпінь, Київ. обл., 29–30 травня 2001 р. Київ : Логос. 2001. С. 147–157.
5. Бодяк Н.В. Адміністративно-правові засади організації місцевої влади: сучасний стан та перспективи розвитку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ужгород, 2017. 237с.
6. Буряк Т.М. Конституційно-правова регламентація об'єктного складу місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Маріуполь, 2007. 214 с.
7. Шаповал В. Сутність місцевого самоврядування (питання теорії). Муніципальний рух: новий етап розвитку. *Муніципальний рух в Україні – 10 років розвитку* : матеріали VII Всеукр. муніцип. слухань, м. Бердянськ, 8 березня 2001 р., / заг. ред. М. Пухтинського. Київ : Логос, 2002. URL: http://www.municipal.gov.ua/data/loads/7slyhanna_zbirnik_mynryh_statta_shapoval.
8. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>. (дата звернення: 15.08.2019).

Анотація

Камардіна Ю. В. Проблеми законодавчого визначення юридичної категорії «питання місцевого значення» в контексті муніципальної реформи в Україні. – Стаття.

У статті аналізуються нормативно-правові основи і теоретичні підходи до розгляду юридичної категорії «питання місцевого значення». Встановлено, що найважливішим напрямом удосконалення системи місцевого самоврядування в Україні має бути чітке теоретико-правове обґрунтування юридичної категорії «питання місцевого значення», що враховує конституційний принцип самостійності вирішення населенням питань місцевого значення та виключає можливість некоректного визначення і неефективної реалізації повноважень органів місцевого самоврядування. Доведено, що взаємозв'язок теоретичних проблем трактування юридичної категорії «питання місцевого значення» і повноважень органів місцевого самоврядування створює практичні труднощі для ефективних механізмів участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема і з питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, затвердження статутів територіальних громад тощо. Запропоновано визначити питання місцевого значення як частину публічних справ, здійснення яких спрямоване на безпосереднє забезпечення життєдіяльності населення на території відповідної територіальної громади. Ці справи мають виконуватися населенням безпосередньо і (або) через виборні та інші органи місцевого самоврядування. Зроблено висновки про можливість застосування низки теоретичних підходів до осмислення питань місцевого значення як складової частини інституту місцевого самоврядування. Це надасть можливість більш ефективно та системно реалізувати головне завдання муніципальної реформи – визначення питань місцевого значення, від змісту яких залежить безпосереднє забезпечення життєдіяльності населення територіальної громади, зміст діяльності органів місцевого самоврядування, склад комунальної власності, обсяг видатків з місцевих бюджетів, джерела доходів місцевих бюджетів.

Ключові слова: питання місцевого значення, органи місцевого самоврядування, законодавство, територіальна громада, муніципальна реформа.

Summary

Kamardina Yu. V. Problems of legislative definition of the legal category “local issues” in the context of municipal reform in Ukraine. – Article.

The article analyzes the legal framework and theoretical approaches to the consideration of the legal category “local issues”. It is established that the most important direction of improvement of the system of local self-government in Ukraine should be a clear theoretical and legal substantiation of the legal category of “local importance”, which takes into account the constitutional principle of “autonomy of resolving issues of local importance to the population” and eliminates the possibility of incorrect identification and ineffective implementation of local authorities. It is proved that the interrelation of theoretical problems of interpretation of legal category “issues of local importance” and powers of local self-government bodies creates practical difficulties for effective mechanisms of public participation in the development of important management decisions

by local self-government bodies, in particular on issues of determining the strategy of territorial community development, approval communities, etc. It is proposed to define “issues of local importance” as a share of public affairs, the implementation of which is aimed at directly ensuring the life of the population in the territory of the respective territorial community and within the specified territory, executed by the population directly and (or) through elected and other local self-government bodies. Conclusions have been made about the possibility of applying a number of theoretical approaches to understanding issues of local importance as a component

of the institution of local self-government. As a result, this will enable the main task of municipal reform to be implemented more effectively and systematically – to determine the issues of local importance, on the content of which depends directly on the livelihood of the population of the territorial community, the content of activities of local self-government bodies, the composition of communal property, the amount of expenditures from local budgets, sources of local revenues. budgets.

Key words: issues of local importance, local self-government bodies, legislation, territorial community, municipal reform.