

рами (законами, нормами, інструкціями і т. ін.) в процесі дії на місцеві справи активно включаються неформальні (культурні цінності, неписані правила, традиції, звичаї і т. ін.). Останні складають живу душу самоврядування, суть його неформальної організації, визначаючи природу справжньої самодіяльності населення, що ще більш наближає Україну до місцевого самоврядування європейських країн.

З цих позицій проблема місцевого самоврядування — не чиясь примха, побажання, а об'єктивна вимога становлення і функціонування громадянського суспільства, правової, демократичної, соціальної держави, передбаченої ст. 1 Конституції України [1]. Місцеве самоврядування є там і тоді, де і коли росте самодіяльність населення, творчість і ініціатива людей у вирішенні своїх життєво важливих проблем на основі сучасних методів управління та самоврядування.

Тим часом соціальний простір територіальних громад, який і є об'єктом вивчення муніципальної науки, сьогодні характеризується крайньою соціальною напругою, можна сказати, дезорганізований. Населення цих громад стурбоване розвалом соціальної інфраструктури, систематичними затримками зарплати, пенсій, зростанням убогості, хвороб, наростаючою кількістю техногенних вибухів і катастроф. Абсолютно очевидно, що рівень корпоративної культури місцевого самоврядування, технологічні інформаційні системи, матеріально-фінансове, правове забезпечення відстають від тих вимог, які сьогодні ставить життя. Розкрити багатоманітні механізми формування корпоративної культури — важливе завдання муніципальної науки.

Література

1. Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

УДК 352.075

А. Т. Назарко

КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНІВ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Політико-правова природа, призначення й становище в суспільстві й державі місцевого самоврядування в містах, правове закріплення основ організації й діяльності міських органів самоврядування спричиняють необхідність у належному науковому дослідженні та правовій регламентації компетенції органів міського самоврядування. Об'єктивно необхідним є створення, з одного боку, таких громад, які могли б самостійно і під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення, а з іншого — виконувати конституційний обов'язок держави з гарантування нормального функціонування та розвитку місцевого самоврядування в Україні, як одного з найбільш важливих інститутів демократії. Зрозуміло, що проведення системної та глибокої реформи

© А. Т. Назарко, 2005

місцевої влади, зокрема системи місцевого самоврядування, потребує великої підготовчої роботи і не тільки в київських кабінетах та наукових установах.

Компетенція місцевого самоврядування — явище динамічне. Встановлена Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», вона може змінюватися іншими законами, але це обов'язково повинно спричинити внесення відповідних змін до базового закону, приводячи таким чином нові норми, що визначають компетенцію місцевого самоврядування, в дію. При цьому повинен незмінно зберігатися принцип відповідності видаткових повноважень доходним джерелам територіальної громади. Запропонований порядок набуття чинності нормами, які встановлюють компетенцію місцевого самоврядування, буде своєрідним механізмом кодифікації цих норм, що є практично дуже важливим.

Компетенція органів міського самоврядування (так само як і органів самоврядування в селі й селищі) є складною правовою категорією, до складу якої входять такі тісно взаємозалежні елементи: предмети ведення, повноваження й територіальна сфера діяльності (територія міста). Предмети ведення органів міського самоврядування — це юридичне позначення тих сфер громадського життя міста, у яких ці органи компетентні.

Уточнення предметів ведення відіграє велику роль у регламентації компетенції органів міського самоврядування. По суті, предмети ведення органів міського самоврядування охоплюють всі сторони життя міста, всієї її сфери, починаючи від організації й визначення структури органів місцевого самоврядування в місті й закінчуючи благоустроєм міста, побутовим обслуговуванням жителів міста.

При цьому було б правильним в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» чітко розмежувати поняття «компетенція місцевого самоврядування» та «компетенція територіальної громади». Під компетенцією місцевого самоврядування слід розуміти предмети відання та повноваження місцевого самоврядування, віднесені до таких Конституцією та законами України. Компетенція територіальної громади — компетенція місцевого самоврядування, закріплена для даної територіальної громади законом і статутом територіальної громади.

Таким чином, компетенція територіальної громади повинна встановлюватися, виходячи з компетенції місцевого самоврядування. За територіальною громадою слід закріпити право на власний розсуд включати до складу своєї компетенції предмети відання, не виключені законом із компетенції місцевого самоврядування, та встановлювати відповідний обсяг повноважень щодо їх реалізації. Зрозуміло, що розширення компетенції територіальної громади повинно допускатися за наявності коштів, необхідних для реалізації додаткових предметів відання територіальної громади, що не суперечить ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка забороняє обмеження для органів місцевого самоврядування «для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, що не виключене з їхньої компетенції й не віднесене до компетенції іншого органу влади».

Нормативно-правове закріплення компетенції значною мірою залежить від визначення територіальної основи місцевого самоврядування. Вихідним при цьому є визнання існування двох взаємопов'язаних, але не тотожних явищ —

адміністративно-територіального та муніципально-територіального устрою. При цьому, на думку С. Саханенко, муніципально-територіальний устрій — це «визнання державою права жителів на самоврядування в межах конкретних сіл або добровільного об'єднання у єдиний самоврядний колектив мешканців кількох сіл, селищ, міст» [1]. Відповідно до цього муніципально-територіальна одиниця є частиною території країни, яка має юридично закріплені межі, назву і де здійснюються функції місцевого самоврядування безпосередньо в особі територіальних колективів, представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування, головних посадових осіб поселень, а також через органи державної влади в частині делегованих місцевим самоврядуванням повноважень. Певною спробою поєднати ці підсистеми є проект Закону України «Про територіальний устрій України» [2]. Зокрема згідно із ст. 9 проекту як первинну одиницю муніципального устрою запропоновано ввести поняття громади, якою є адміністративно-територіальна одиниця, до якої входять жителі одного або декількох поселень, яка має визначені в установленому законом порядку межі її території і є територіальною основою для створення та діяльності органів місцевого самоврядування громади та надання населенню громади визначеного законом рівня адміністративних, соціальних та культурних послуг.

Зрозуміло, обсяг компетенції залежить від можливостей територіальних громад, які визначаються їх кількісними характеристиками. У зв'язку з цим у проекті запропоновано типологізацію територіальних громад, зокрема місто-район, місто-регіон та ін. З огляду на викладене необхідно внести зміни також до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де слід прописати територіальну основу місцевого самоврядування. Кожний тип територіальних громад доцільно наділити відповідною компетенцією та повноваженнями, об'єктами власності та джерелами доходів. Зокрема, на рівень міст-регіонів можуть бути передані своєрідні функції «столичного» міста, тобто місто-регіон повинно стати дійсно економічним, політичним, культурним центром відповідної території.

Слід відзначити й те, що як Конституція і Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», так і проект Закону України «Про територіальний устрій України», хоч і містять спробу створити правові передумови для поєднання централізації та децентралізації в управлінні містами, не дали однозначної відповіді на запитання про організацію у них влади на рівні районів. Йдеться, зокрема, про внутрішню суперечливість та неузгодженість положень Конституції, які визначають концептуальні засади організації управління районами міст. Так, якщо у ч. 1 ст. 140 місцеве самоврядування визначено як право територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції та законів України, а питання організації управління районами міст віднесено до компетенції міських рад, то в ч. 1 ст. 142 територіальні громади міських районів визнаються суб'єктами права комунальної власності, а в абз. 3 п. 8 розділу XV «Перехідні положення» зафіксовано існування у містах районних рад, які після набуття чинності Конституцією повинні здійснювати свої повноваження відповідно до закону. Невизначеним залишається і статус

міських районів, а відповідно і органів місцевого самоврядування в них, згідно із проектом, що розглядається (див., наприклад, ст. 11-1).

Вирішення ж питань муніципально-територіального устрою є власною компетенцією територіальних громад. Так, відповідно до діючих норм населення через місцеві референдуми самостійно вирішує питання про утворення, перетворення, ліквідацію територіальної громади (шляхом об'єднання або роз'єднання, виділення або приєднання, набуття або втрати території). Крім того, безпосередньо або через представницькі органи територіальні громади вирішують питання щодо найменування та перенайменування вулиць, проспектів, бульварів, майданів, парків, скверів, мостів та інших споруд, які знаходяться на території поселення, вносять пропозиції щодо найменування або перенайменування населених пунктів, встановлення їх меж, віднесення до категорій міст, сіл, селищ.

Крім того, через статuti територіальних громад в містах, а також рішення представницьких органів місцевого самоврядування в межах поселення можуть бути створені інші муніципально-територіально одиниці, зокрема територіальні громади районів у місті, у випадку визнання за ними права на самоврядування з боку міських рад; території, де діють органи самоорганізації населення — будинки, квартали, вулиці, мікрорайони, села та селища, де відсутні територіальні громади; різного роду спеціалізовані території — курортні зони, архітектурні та інші заповідники місцевого значення, виборчі округи по обранню депутатів місцевої ради, сільського, селищного, міського голови, проведенню місцевих референдумів тощо.

Однак і держава володіє певними повноваженнями відносно утворення територіальних громад — визначає за яких умов, критеріїв, обставин поселення або група поселень можуть утворити власну громаду. Так, відповідно до ст. 7 перехідних положень Закону України «Про місцеве самоврядування» до прийняття закону про територіальний устрій України мешканці села, селища, міста, об'єднані в межах однієї територіальної громади, можуть прийняти рішення про вихід з неї лише за умов наявності фінансово-матеріальної бази, достатньої для забезпечення здійснення кожною з цих громад функцій та повноважень місцевого самоврядування.

Визнання і сприйняття українським законодавцем та органами міського самоврядування принципів Європейської декларації міських прав та Європейської хартії міст дозволить більш чітко систематизувати повноваження міських рад, визначити межі їх компетенції, розширивши при цьому сферу відповідальності міської влади, а також уніфікувати «питання місцевого значення», які є основним об'єктом місцевої демократії і не знайшли своєї конституційної регламентації. Крім того, положення цих міжнародних нормативно-правових актів можуть бути покладені в основу статутів територіальних громад міст та інших населених пунктів України, активізувавши та модифікувавши локальну законотворчість.

Література

1. Саханецко С. Адміністративно-територіальний та муніципально-територіальний устрій: проблеми співвідношення та реформування // Управління сучасним містом. — 2001. — № 4-6. — С. 45-52.
2. Проект Закону України «Про територіальний устрій України» // www.kmu.gov.ua/