

УДК 342.5 (045)

*О. Г. Курчин*  
кандидат юридичних наук

## ПОНЯТТЯ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

**Актуальність дослідження.** Місцеве самоврядування сьогодні є невід'ємною частиною реалізації та забезпечення життєдіяльності населення, виступаючи в рамках єдиного політичного курсу органів публічної влади кожної країни. В сучасному світі місцеве самоврядування є також основою для розвитку принципів демократії, формування єдиного інтересу та відповідальності жителів у рамках розроблення та вирішення питань на локальному рівні, включаючи містобудівну сферу як один з найважливіших ключових питань місцевого значення.

Одним з важливих питань функціонування органів місцевого самоврядування в частині здійснення їх містобудівної компетенції є їх компетенція як сукупність законодавчо визначених функцій та повноважень у відповідній сфері суспільних відносин.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання юридичного змісту компетенції органів місцевого самоврядування були предметом багатьох досліджень муніципально-правової, адміністративно-правової науки, а також дисциплін з теорії та практики публічного управління й адміністрування. В цьому відношенні можна виділити праці вітчизняних вчених, які присвячені питанням організації та діяльності органів місцевого самоврядування, таких як М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, Ю. В. Ковбасюк, О. В. Зарудін, А. О. Краснейчук, В. Ф. Золотарьов, О. І. Пархоменко-Кучевіл, В. А. Грабовський, У. С. Мустафєва, Є. А. Ручкін-Якименко та ін.

Водночас у наявних дослідженнях відсутній спеціальний аналіз компетенції органів місцевого самоврядування як суб'єктів містобудівної діяльності, що становить важливе науково-практичне завдання на сучасному етапі муніципально-правового розвитку.

**Мета статті** – дослідити теоретичні і практичні аспекти компетенції органів місцевого самоврядування у сфері містобудування.

**Виклад основного матеріалу.** У незалежній Україні становленню і розвитку сучасної теорії і практики місцевого самоврядування певний час в інерційний спосіб протидіяла наука радянського будівництва. Як справедливо наголошує В. Пархоменко, «перебудова організації місцевого самоврядування, що розпочалась майже одночасно з проголошенням незалежності Української держави нової доби, викликала інтерес до ролі цього інституту в різні періоди історії України» [1, с. 8].

Стосовно досліджуваного питання слід зазначити, що в конституційно-правовій науці України ведеться дискусія щодо пріоритетності безпосередньої чи представницької форм демократії в системі місцевого самоврядування України. Необхідно звернути увагу і на існуючі розбіжності стосовно вирішення цього питання в Європейській Хартії про місцеве самоврядування та національному законодавстві України.

У першому випадку головним суб'єктом місцевого самоврядування вважаються органи місцевого самоврядування. Так, Європейська Хартія про місцеве самоврядування визначає місцеве самоврядування як право і реальну здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти ними, діючи в рамках закону, під власну відповідальність і в інтересах місцевого населення [2]. У ч. 2 ст. 3 Європейської Хартії подано перелік суб'єктів місцевого самоврядування, які реалізують самоуправлінські повноваження: «це право здійснюється радами або зборами, що складаються з членів, обраних шляхом вільного, таємного, рівного, прямого і загального голосування. Ради або збори можуть мати підзвітні і виконавчі органи. Це положення не виключає звернення до зборів громадян, референдуму або якоїсь іншої форми прямої участі громадян там, де це припускається законом».

Отже, головним суб'єктом місцевого самоврядування Європейська Хартія визнає органи місцевого самоврядування, компетенція яких у сфері містобудування має забезпечувальну спрямованість, тобто, іншими словами, спрямована на забезпечення життєво важливих інтересів певного локального соціуму (територіальної громади).

В той же час, чинна Конституція України первинним суб'єктом місцевого самоврядування визнає безпосередньо саму територіальну громаду [3], тобто фактично надає право самостійно вирішувати місцеві справи тільки первинним суб'єктам місцевого самоврядування – громадам, а таким підхід переважно базується, як зазначає М. І. Корнієнко, на громадянській теорії місцевого самоврядування, відповідно до якої громада має муніципальну владу, самостійну і незалежну від центральної влади по своїй природі, а «сутність самоврядування полягає в наданні місцевій громаді права самій оберігати свої громадські інтереси і в збереженні за урядовими органами завідування одними тільки державними справами. Грома-

дівська теорія, таким чином, виходить з протиставлення місцевої громади державі, вимагаючи, щоб громада і держава віддали тільки свої власні інтереси» [4, с. 18].

Існування такої розбіжності, як зазначає В. М. Шаповал, є наслідком наявності «двох підходів до природи місцевого самоврядування, двох філософій оцінки відповідного явища. Ці підходи відображені у змісті двох основних і, по суті, протилежних теорій місцевого самоврядування – державницької та громадівської» [5, с. 50].

Виходячи з подібного трактування, одним з об'єктів компетенції органів місцевого самоврядування є сфера містобудівної діяльності як екзистенційне середовище реалізації законних інтересів та соціальної активності членів локального соціуму рівня певної територіальної громади.

Узагальнене визначення компетенції спробувала сформулювати Т. М. Бялкіна, відповідно до якого «найбільш оптимальним підходом до змісту компетенції як категорії публічного права, що являє собою правовий засіб розподілу управлінської праці, визначення обсягу публічних справ кожного суб'єкта управління, зміст якої потребує чіткого нормативно-правового закріплення, є включення до її складу предметів відання, тобто певних сфер (галузей) суспільного життя, а також повноважень, тобто міри можливої і необхідної поведінки суб'єктів публічного управління в рамках даних предметів відання» [6, с. 82].

Крім того, згаданий вище автор наводить три основних висновки щодо юридичного змісту компетенції з позицій публічного права (а отже, зокрема, і конституційного). По-перше, сутність компетенції як правової категорії проявляється в управлінській діяльності суб'єктів публічної влади, тобто вона виступає в якості правового засобу, що дозволяє визначити роль і місце конкретного суб'єкта в управлінському процесі шляхом законодавчого закріплення за ним певного обсягу публічних справ. По-друге, елементами компетенції як категорії публічного права є предмети відання, що дозволяють визначити сферу управлінської діяльності суб'єктів публічної влади, а також повноваження, що виступають у якості міри можливої та необхідної поведінки вказаних суб'єктів у даних сферах. Включення до складу компетенції інших елементів не відповідає основним теоретичним положенням про сутність управлінського процесу, який характеризується наявністю цілей, функцій, завдань, а компетенція у цьому логічному ряді виступає у ролі засобу досягнення вказаних параметрів управлінської діяльності. По-третє, необхідним є законодавче закріплення дефініції «компетенція» з регламентацією її основних елементів в цілях усунення існуючих різночитань у її вживанні [7, с. 75].

При цьому, як вбачається, головний обсяг завдань та функцій місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності реалізується виборними (представницькими) органами місцевого самоврядування. Водночас поряд з органами місцевого самоврядування як опосередкованими виразниками інтересів та волі територіальної громади не менш важливу роль відіграє ефективне й розвинуте громадянське суспільство на рівні локального соціуму (територіальної громади), що ґрунтується на свідомій зацікавленості членів громади у вирішенні питань життєдіяльності територіальної громади, одним з найважливіших з яких є проблематика належного практичного здійснення містобудівної діяльності. У таких випадках людина самостійно висловлює свої думки і пропозиції, голосує, виражаючи свою волю, тобто бере безпосередню участь у розгляді та вирішенні питань місцевого життя, в управлінні справами територіальної громади, наприклад, на наш погляд, цілком можливим є проведення місцевих референдумів або консультативних опитувань громадської думки щодо важливих питань забудівлі, реконструкції або перепланування, пов'язаних з певними змінами історичного вигляду міста.

Безпосередня та представницька демократія в сукупності забезпечують необхідні умови з тим, щоб територіальні громади не тільки володіли правом на самоврядування, але й фактично здійснювали його. Переваги органів місцевого самоврядування як форми представницької демократії полягають у можливості виборних органів регулярно здійснювати функції управління, оперативно вирішувати будь-які питання місцевого життя, в професійності такого управління тощо.

Сьогодні ідея самоврядування і свободи громади, як державного органу, полягає в найактивнішій участі в державному житті і в налагоджуванні державних справ. Слід зазначити, що з цією думкою погоджуються сучасні європейські та провідні українські спеціалісти з цього питання, зокрема, у працях європейських авторів вживаються терміни на зразок «місцевого управління» чи «місцевого врядування» на означення як місцевого управління, так і місцевого самоврядування, оскільки головне місце в європейському муніципальному праворозумінні посіло явище конституційної децентралізації системи органів публічної влади на рівні розмежування та гарантування відповідного обсягу їх компетенції.

Серед різних моделей співвідношення компетенції органів держави та органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності можна відзначити також і теорію муніципального дуалізму, згідно з якою органи місцевого самоврядування є незалежними від держави лише в суто громадських справах, а у сфері політичній розглядаються як органи держави, що виконують її

функції й повноваження. Відповідно до цього й ті справи, які покликані вирішувати органи місцевого самоврядування, мають поділятися на так звані «власні», що здійснюються незалежно від державних органів і «делеговані» – під їх контролем та адміністративною опікою [8, с. 44]. Окремі елементи даної теорії просліджуються в архітектоніці повноважень органів місцевого самоврядування, що встановлюється чинним ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [9].

У порівнянні з конституційним положенням, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», на наш погляд, більш повною мірою відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування, оскільки під місцевим самоврядуванням розуміє не тільки гарантоване державою право, але і реальну здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України, у тому числі – щодо сфери містобудівної діяльності як одного з ключових напрямів функціональної діяльності органів місцевого самоврядування.

На сучасному етапі муніципально-правового розвитку на доктринальному рівні продовжується дискусія щодо природи місцевого самоврядування: чи воно є формою децентралізації публічної (державної) влади, певної самостійності місцевих органів, чи формою самоорганізації населення.

Іншими словами, місцеве самоврядування – це певна організаційна і функціональна самостійність місцевої влади чи, з іншого боку, це самоврядування людей, що мешкають на певній території.

Очевидно, що зміст положень Конституції України щодо місцевого самоврядування ґрунтується на ідеї самоврядування саме населення, тобто на теорії природного права громади. Прийняття в Україні засад цієї теорії, яка на наших теренах звичайно зветься громадівською, пояснюється насамперед намаганням відійти від засад так званого радянського державного будівництва, котре лише умовно співвідносилось з реальним місцевим самоврядуванням.

У світлі сучасних проблем розвитку компетенції органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності, як здається, необхідно вирішити на науково-практичному та нормативно-правовому рівні наступні ключові концептуальні й функціональні завдання:

а) розкриття місця і ролі органів місцевого самоврядування в системі органів публічної влади, що мають компетенцію у сфері містобудівної діяльності;

б) формування інституціональної та нормативної системи реалізації містобудівної діяльності органами місцевого самоврядування;

в) розроблення концепції розвитку містобудівної діяльності органів місцевого самоврядування;

г) узагальнення зарубіжного досвіду реалізації містобудівної діяльності органами місцевого самоврядування з подальшою імплементацією позитивного зарубіжного досвіду до національної правової системи України.

Отже, в цілому треба наголосити на тому, що компетенція органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності одночасно поєднує в собі як державні, так і громадські (муніципально-локальні) елементи, з чого випливає загальний висновок про те, що органи місцевого самоврядування в межах їх містобудівної компетенції вирішують як питання місцевого значення, так і виконують повноваження, надані їм органами державної виконавчої влади.

**Висновки.** Таким чином, компетенцію органу місцевого самоврядування в сфері містобудівної діяльності можна визначити як сукупність його конкретних функцій та повноважень, встановлених нормативно на рівні законів та підзаконних актів з метою забезпечення повноцінного життєвого середовища локального соціуму (територіальної громади), що включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури.

### Література

1. Пархоменко В. Історичні корені місцевого самоврядування в Україні / В. Пархоменко // Аспекти самоврядування. – 1998. – № 1. – С. 8-14.
2. Європейська Хартія про місцеве самоврядування // Віче. – 1993. – № 6.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Муніципальне право України: Підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін. ; За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 592 с.
5. Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування / В. Шаповал // Право України. – 2002. – № 3. – С. 48-54.
6. Бялкина Т. М. Компетенція місцевого самоуправління: проблеми теорії і правового регулювання / Т. М. Бялкина. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006. – 406 с.
7. Философский энциклопедический словарь. – М., 1983. – 840 с.
8. Емельянов Н. А. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения / Н. А. Емельянов. – М., 1997. – 339 с.
9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

### Анотація

**Курчин О. Г. Поняття компетенції органу місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності. – Стаття.**

Стаття присвячена дослідженню концептуальних аспектів визначення компетенції органів місцевого самоврядування у сфері містобудування. Стверджується, що компетенція органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності одночасно поєднує в собі як державні, так і громадські (муниципально-локальні) елементи, з чого випливає загальний висновок про те, що органи місцевого самоврядування в межах їх містобудівної компетенції вирішують як питання місцевого значення, так і виконують повноваження, надані їм органами державної виконавчої влади.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, муниципальне право, децентралізація, компетенція, містобудування.

### Аннотация

**Курчин О. Г. Понятие компетенции органа местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности. – Статья.**

Статья посвящена исследованию концептуальных аспектов определения компетенции органов местного самоуправления в сфере градостроительства. Утверждается, что компетенция органов местного са-

моуправления в сфере градостроительной деятельности одновременно сочетает в себе как государственные, так и общественные (муниципально-локальные) элементы, из чего следует общий вывод о том, что органы местного самоуправления в пределах их градостроительной компетенции как решают вопросы местного значения, так и выполняют полномочия, предоставленные им органами государственной исполнительной власти.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципальное право, децентрализация, компетенция, градостроительство.

### Summary

**Kurchin O. G. The concept of competence of the local self-government in the field of urban development. – Article.**

The article is devoted to the study of conceptual aspects of determining the competence of local authorities in the field of urban development. It is argued that the competence of local authorities in the field of urban development simultaneously combines both state and public (municipal-local) elements, from which there follows a general conclusion that local governments within their urban development competence solve both issues of local importance, and carry out the powers granted to them by the state executive authorities.

**Key words:** local self-government, municipal law, decentralization, competence, urban planning.