

УДК 342.55

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ
НА ОСНОВІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ**

**CONSTITUTIONAL AND LEGAL CONSOLIDATION
OF POWERS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN UKRAINE
ON THE BASIS OF FOREIGN EXPERIENCE**

Кащишин М.А.,

*аспірант кафедри конституційного права та прав людини
Національної академії внутрішніх справ*

Стаття присвячена дослідженню питання конституційно-правового закріплення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні. У статті наводиться порівняльний аналіз конституційно-правового закріплення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах. Стаття містить аналіз конституційних положень, що закріплюють повноваження органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, повноваження органів місцевого самоврядування, конституційно-правове закріплення повноважень органів місцевого самоврядування, повноваження органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах.

Розвиток та удосконалення конституційно-правового закріплення повноважень органів місцевого самоврядування для будь-якої демократичної держави є пріоритетом. Аналіз основних систем місцевого самоврядування будується не лише на поєднанні теоретичних та практичних елементів, а й на поєднанні різних варіантів взаємодії як державних, так і громадських елементів. З огляду на зарубіжний досвід функціонування місцевого самоврядування, поширеною вважається так звана змішана модель організації місцевого самоврядування в поєднанні з прямим державним управлінням. Тож, щодо українського розвитку місцевого самоврядування слід зазначити, що як і будь-яка молода пострадянська держава, Україна на сьогоднішній день має звертатись до реформування та аналізу чи, можливо, запозичення тих

чи інших позитивних ознак зарубіжного досвіду.

Питання правової регламентації та реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах містять наукові дослідження В. Авер'янова, М. Васильєва, М. Воронова, Г. Задорожньої, Б. Калиновського, А. Колодія, В. Кравченка, Т. Іванова, А. Селіванова, І. Сопілки, В. Погорілка, П. Покатаєва, О. Федоренка, О. Фрицького та інших.

Метою статті є дослідження конституційно-правового закріплення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні в порівнянні із зарубіжним досвідом.

Розпочинаючи розгляд конституційно-правового закріплення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні на основі зарубіжного досвіду, слід, враховуючи чинні норми

Конституційно-правові засади організації та діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування

українського законодавства, виокремити, які саме органи мають на увазі.

До системи місцевого самоврядування України слід віднести територіальну громаду, сільську, селищну, міську ради; сільського, селищного, міського голову; старосту; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. Але не всі вищезазначені суб'єкти є органами місцевого самоврядування.

Згідно зі ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста, яка може утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову. Тож, з даного положення можна зробити висновок, що територіальна громада може утворити орган місцевого самоврядування, але не є ним.

Згідно зі ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їхні виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи, які є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади, що й унеможливує визначення останніх як органів місцевого самоврядування.

Згідно зі ст. ст. 12 та 14-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл),

селища, міста, а староста є виборною посадовою особою місцевого самоврядування, що обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Дані норми також не містять достатньо ознак для того, щоб охарактеризувати сільського, селищного, міського голову чи старосту як самостійний орган місцевого самоврядування.

Згідно зі ст. 14 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна, але наведені ознаки також не характеризують органи самоорганізації населення як самостійні органи місцевого самоврядування.

Тож, з вищенаведеного аналізу слід зазначити, що органом місцевого самоврядування є рада (сільська, селищна, міська, районна в місті).

Частина 1 ст. 143 Конституції України зазначає перелік повноважень територіальних громад та утворюваних ними органів, частина друга цієї ж статті містить перелік повноважень представницьких органів регіонального рівня – обласних та районних рад.

В.І. Борденюк зазначає, що головні повноваження місцевого самоврядування ч. 1 ст. 143 Конституція України адресує територіальним громадам та утворюваним ними органам місцевого самоврядування, під якими треба розуміти відповідні ради, а не їхні виконавчі органи, оскільки останні безпосередньо територіальною громадою не створюються [1].

На думку М.В. Камінської, за структурою повноваження органи місцевого самоврядування можна розділити на види:

- власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення;

- делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади, надані Законом органам місцевого самоврядування), здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях [2, с. 21–22].

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено групи повноважень місцевого самоврядування в таких сферах та галузях:

- соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку;

- бюджету;

- управління комунальною власністю;

- житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку;

- будівництва: освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища;

- соціального захисту населення;

- зовнішньоекономічної діяльності;

- адміністративно-територіального устрою;

- забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;

- відзначення державними нагородами, відзнаками Президента України та присвоєння почесних звань України [3, с. 93–96].

Стаття 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає виключну компетенцію місцевої ради, тобто питання, які:

- розглядаються обраними представниками територіальної громади – депутатами;

- обговорюються колегіальним органом – радою;

- вирішуються виключно на її пленарних засіданнях;

- не можуть передаватися іншим органам і посадовим особам для вирішення.

У свою чергу зазначені виключні повноваження органів місцевого самоврядування розподіляються на такі групи:

- організаційні (що передбачають організаційні питання роботи представницького органу);

- щодо утворення внутрішніх органів ради;

- контрольні (що передбачають контроль за діяльністю виконавчих органів рад);

- щодо прийняття рішень у сфері життєдіяльності адміністративно-територіальної одиниці [4, с. 67–68].

Районні в містах ради (в разі їх створення, адже від 2011 року навіть столиця України – місто Київ – не має районних у місті рад) та їхні виконавчі органи відповідно до Конституції та законів України здійснюють управління рухомим і нерухомим майном та іншими об'єктами, що належать до комунальної власності територіальних громад районів у містах, формують, затверджують, виконують відповідні бюджети та контролюють їх виконання, а також здійснюють інші повноваження, передбачені законодавством України, в обсягах і межах, що визначаються міськими радами.

Голова районної, обласної, районної в місті (в разі її створення) ради обирається відповідною радою із числа її депутатів у межах строку повноважень ради таємним голосуванням. У своїй діяльності він підзвітний раді й може бути звільнений з посади радою [5, с. 25–29].

Здійснюючи представницьку функцію, голова районної, обласної, районної в місті ради представляє раду у від-

носінах з іншими органами публічної влади, об'єднаннями громадян, трудовими колективами, підприємствами, установами, організаціями і громадянами. У межах номінаційної функції він представляє кандидатури для обрання на посаду заступника голови ради, призначає й звільняє керівників та інших працівників структурних підрозділів виконавчого апарату ради [6].

Здійснюючи установчу функцію, вносить на затвердження ради пропозиції щодо структури органів ради, їхнього виконавчого апарату, витрат на їх утримання; щодо утворення та обрання постійних комісій ради. У межах організаційно-розпорядчої функції забезпечує підготовку сесій ради і питань, що вносяться на її розгляд, скликає сесії, доводить рішення ради до виконавців; організовує відповідно до законодавства проведення референдумів та виборів, роботу президії (колегії) ради. Голова ради в межах своїх повноважень видає розпорядження.

Повноваження сільського, селищного, міського голови починаються з моменту оголошення сільською, селищною, міською виборчою комісією на пленарному засіданні ради рішення про його обрання і закінчуються в момент вступу на цю посаду іншої обраної відповідно до закону особи, крім дострокового припинення його повноважень у випадках, передбачених законом.

Сільський, селищний, міський голова наділений повноваженнями, які можна поділити на такі підгрупи:

- повноваження організаційно-розпорядчого характеру, головує засіданнях ради, очолює її виконавчий комітет; організовує роботу ради та виконкому; підписує їхні рішення; вносить на розгляд ради пропозиції щодо структури і штатів виконавчих органів ради, її апарату та виконкому; скликає сесії ради, формує порядок денний сесій, головує на пленарних засіданнях; забез-

печує підготовку на розгляд ради проєктів програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету та звіту про його виконання, оприлюднює затверджені радою програми, бюджет, звіти про їх виконання; є розпорядником бюджетних коштів;

- повноваження із забезпечення прав і свобод громадян: веде особистий прийом громадян; забезпечує на відповідній території додержання законодавства щодо розгляду звернень громадян та їх об'єднань; скликає загальні збори громадян за місцем проживання; забезпечує виконання рішень місцевого референдуму;

- кадрові повноваження: вносить на розгляд ради пропозицію і кандидатури на посаду секретаря ради, пропозиції про кількісний і персональний склад виконкому; призначає та звільняє з посад керівників виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності;

- представницькі повноваження: представляє громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах з органами публічної влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами й організаціями, громадянами в міжнародних відносинах;

- здійснюючи контрольні повноваження, має право зупиняти рішення ради з обґрунтуванням зауважень; зупиняти рішення виконавчого комітету з винесенням цього питання на розгляд ради; порушувати питання про дострокове припинення повноважень ради за рішенням місцевого референдуму;

- здійснює інші повноваження місцевого самоврядування, визначені законодавством України, якщо вони не віднесені до повноважень ради або не віднесені радою до відання її виконавчих органів [6].

Висновки. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища,

міста, яка може утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову. Тож, виходячи з даного положення, можна зробити висновок, що територіальна громада може утворити орган місцевого самоврядування, але не є ним.

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад не мають достатньо передбачених Законом ознак, щоб вважати останні органами місцевого самоврядування, так само, як і сільський, селищний, міський голова чи староста.

Визначені Законом України «Про місцеве самоврядування» ознаки також

не характеризують органи самоорганізації населення як самостійні органи місцевого самоврядування.

Тож, з вищенаведеного аналізу слід зазначити, що органом місцевого самоврядування є рада (сільська, селищна, міська, районна в місті).

У свою чергу органи місцевого самоврядування мають повноваження, що розподіляються на власні ((самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення) та делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади, надані Законом органам місцевого самоврядування), здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монографія. К.: Парламентське вид-во, 2007. 576 с.
2. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз. К.: КНТ, 2010. С. 21–22.
3. Чернецька О.В. Концептуальні основи співвідношення функцій та компетенції представницьких органів місцевого самоврядування. Часопис Київського університету права. 2011. № 2. С. 93–96.
4. Баймуратов М.О. Від римський муніципій – до сучасного місцевого самоврядування. Михайло Баймуратов: право як буття вченого: збірник наукових праць до 55-річчя професора М.О.Баймуратова; упорядник та відп. ред.. Ю.О.Волошин. К.: Логос, 2009. С. 67–68.
5. Батанов О.В. Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів державної виконавчої влади. Право України. 1999. № 5. С. 25–29.
6. Бальцій Ю. Правовий статус міського голови в Україні. Одеська національна юридична академія. О.: Фенікс, 2007. 176 с.

Статья посвящена исследованию вопроса конституционно-правового закрепления полномочий органов местного самоуправления в Украине. В статье приводится сравнительный анализ конституционно-правового закрепления полномочий органов местного самоуправления в Украине и зарубежных странах. Статья содержит анализ конституционных положений, закрепляющих полномочия органов местного самоуправления.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления, конституционно-правовое закрепление полномочий органов местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления в зарубежных странах.

The article is devoted to the study of the issue of constitutional and legal consolidation of powers of local self-government bodies in Ukraine. The article presents a comparative analysis of constitutional and legal consolidation of powers of local self-government bodies in Ukraine and foreign countries. The article contains an analysis of the constitutional provisions that establish the powers of local self-government bodies.

Key words: bodies of local self-government, powers of local self-government bodies, constitutional and legal consolidation of powers of local self-government bodies, powers of local self-government bodies in foreign countries.
