

Розділ 1

Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових учень. Конституційне право; муніципальне право. Філософія права

Органи місцевого самоврядування: теоретичні підходи до визначення поняття

В.В. Кравченко
кандидат юридичних
наук, доцент,
заслужений
юрист України,
завідувач кафедри
конституційного,
адміністративного та
міжнародного права,
ВНЗ «Університет
економіки та права
«КРОК»

У статті досліджено питання, що стосуються поняття та ознак органу місцевого самоврядування, класифікації цих органів. Сформульовано авторське визначення органу місцевого самоврядування, подано їх класифікацію за різними критеріями.

В статье исследованы вопросы, касающиеся понятия и признаков органа местного самоуправления, классификации этих органов. Сформулировано авторское определение органа местного самоуправления, представлена их классификация по различным критериям.

The article deals with issues related to the determination and features of local government, classification of these bodies. The author formulates a definition of the body of local government and gives their classification.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, муніципальна реформа.*

Постановка проблеми

Проблематика органів місцевого самоврядування як самостійного виду органів публічної влади набуває особливої актуальності в контексті муніципальної реформи, на необхідності проведення якої наголошує Президент України [1]. У ході реформи мають бути перерозподілені повноваження та відповідальність між органами місцевого самоврядування як у системі місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування

та органами виконавчої влади відповідно до принципу субсидіарності. А це, у свою чергу, потребує наукового осмислення природи органів місцевого самоврядування, чіткого визначення місця кожного виду таких органів у системі місцевого самоврядування, що дасть змогу сформулювати науково обґрунтовані пропозиції щодо напрямів та пріоритетів оптимізації системи територіальної організації влади, закріпленої Конституцією України [2], покращити якість адміністративних

та інших послуг, що надаються громадянам у системі місцевого самоврядування. На необхідність наукового дослідження проблематики органів місцевого самоврядування вказує також недостатній стан її опрацювання вітчизняною юридичною наукою, відсутність фундаментальних комплексних досліджень у цій сфері – окремі питання, пов'язані з ознаками органів місцевого самоврядування, їх класифікацією тощо, лише фрагментарно досліджені [3; 4; 5].

Зазначене свідчить про доцільність і необхідність подальшого наукового розроблення питань природи, особливостей органів місцевого самоврядування, принципів їх організації та діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Норми Конституції та інших законодавчих актів України досить часто оперують терміном «орган місцевого самоврядування», не містячи нормативного визначення цього поняття. У переважній більшості вітчизняних та зарубіжних підручників із муніципального права, наукових праць про поняття категорії «орган місцевого самоврядування» також не розкривається, предметом дослідження, як правило, виступають питання щодо принципів їх організації та діяльності [6] або ж компетенції та форм роботи цих органів [7; 8], що, як уявляється, не дає змоги повністю розкрити природу та сутність органів місцевого самоврядування.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Ознайомлення з сучасними науковими публікаціями дає можливість зробити висновок, що багато питань компетенції місцевого самоврядування залишаються невирішеними та потребують подальшого наукового аналізу. До них можна, зокрема, віднести такі:

- специфічні ознаки органів місцевого самоврядування, що виокремлюють серед інших видів органів публічної влади, громадських організацій тощо;
- статус окремих категорій посадовців місцевого самоврядування;
- місце сільського, селищного, міського

голови в структурі органів місцевого самоврядування;

– підстави відповідальності органів місцевого самоврядування та окремих посадовців тощо.

Формулювання цілей статті

Наведений вище перелік невирішених питань проблематики органів місцевого самоврядування не може бути охоплений у межах цієї статті, тому автор ставить перед собою більш конкретну мету – сформулювати визначення поняття «орган місцевого самоврядування», проаналізувати специфічні ознаки цих органів.

Виклад основного матеріалу дослідження

Як зазначалося вище, обходять питання щодо визначення поняття органу місцевого самоврядування й автори підручників та навчальних посібників із муніципального права.

У структурно-організаційному плані орган місцевого самоврядування є певним чином організований колектив людей, який характеризується органоутворюючими ознаками, що в сукупності дають змогу відмежувати органи місцевого самоврядування від органів державної влади, інших державних та комунальних установ, громадських організацій, господарських товариств тощо.

При цьому доцільно виходити з положень Конституції України (ст. 5, 19, 38 тощо), згідно з якими органи місцевого самоврядування є самостійним видом органів публічної влади – вони не входять у систему органів державної влади. Такий підхід дає можливість виділити ознаки, що, по-перше, притаманні будь-яким органам публічної влади, у тому числі й органам місцевого самоврядування, по-друге, специфічні ознаки органів місцевого самоврядування як самостійного виду органів публічної влади.

У відповідній літературі [9, с. 28-30], зокрема, виділяють такі найважливіші ознаки органу публічної влади:

- 1) система різних за характером, значенням, рівнем посад, що заміщуються посадовими особами, наділеними спеціальним статусом;

2) статутно-правовий характер, тобто на відміну від інших організацій він засновується на підставі Конституції та законів України, інших нормативних актів. При цьому визначений порядок формування органу передбачає, як правило, обрання або призначення його посадових осіб;

3) необхідність здійснення завдань та функцій публічної влади;

4) наявність публічно-владних повноважень, що дає змогу виокремити ці органи серед інших державних чи комунальних установ, які також утворюються для здійснення завдань і функцій публічної влади, але не наділяються владними повноваженнями, наприклад, державні та комунальні заклади освіти.

Публічно-владні повноваження – необхідний атрибут усіх органів публічної влади, що знаходить відображення в їх конституційному найменуванні – «органи державної влади», «органи місцевого самоврядування». Публічно-владний характер повноважень органів публічної влади виявляється в тому, що:

а) рішення, які приймає орган публічної влади, обов'язкові для виконання всіма громадянами, іноземцями, особами без громадянства, органами, установами та організаціями, їх посадовими особами, на яких поширюється компетенція цього органу;

б) для забезпечення виконання прийнятих рішень орган публічної влади отримує необхідні матеріальні засоби;

в) виконання рішень органу публічної влади, прийнятих у межах його компетенції, забезпечується не лише застосуванням різноманітних засобів переконання, заохочення, організаційно-масової роботи тощо, а й можливістю застосування відповідних засобів примусу.

Своє юридичне вираження публічно-владні повноваження органу знаходять у його компетенції (лат. *competentia* від *competo* – взаємно прагну, відповідаю, підходжу). Компетенція органу публічної влади – це складне правове явище, що обумовлює обґрунтування в спеціальній юридичній літературі різних підходів щодо визначення її елементів. Однак, у вітчиз-

няній науці конституційного права найбільш поширеним є тлумачення поняття «компетенція органу» як сукупності його предметів відання та повноважень. При цьому предмети відання органу вказують на ті сфери суспільного життя, на які спрямована його регулююча діяльність. Це означає, що кожний орган публічної влади функціонує лише в тих сферах суспільних відносин, що визначаються метою його утворення та закріплюються законом. Іншими словами, предмети відання органу – це визначене законодавством коло його діяльності, питання, які згідно з законом він може і повинен вирішувати.

Повноваженнями орган публічної влади наділяється законом не взагалі, а лише стосовно його предметів відання, тобто виключно для вирішення тих питань, що становлять ці предмети відання. Наявність у органа прав і обов'язків (повноважень), наданих для здійснення відповідних владних дій, характеризують його юридичну компетентність. Слід підкреслити, що поняття «компетенція органу публічної влади» охоплює лише ті його повноваження, що спрямовані на зовнішні об'єкти управління (зовні органу). Такі повноваження отримали в юридичній літературі назву компетенційні повноваження [11, с. 235].

Повноваження, пов'язані із самоорганізацією органу (спрямовані всередину органу) – самоорганізаційні повноваження – не входять до складу його компетенції. Прикладом таких повноважень районної, обласної ради може слугувати їх право обирати зі свого складу голову районної, обласної ради.

Особливістю повноважень органів публічної влади у порівнянні з правами та обов'язками фізичної особи є те, що, поперше, орган, його посадові особи згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. По-друге, значна частина прав органу одночасно є його обов'язками: здійснення органом одних і тих же дій стосовно одного суб'єкта може виступати як реалізація права цього органу, а стосовно іншого – як обов'язок.

Публічно-владні повноваження органу реалізуються у відповідних правових і організаційних формах та із застосуванням методів, які чітко визначаються Конституцією і законами України. Так, правовими формами діяльності місцевих рад є їх сесії (ст. 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Специфічними ознаками органу місцевого самоврядування (як самостійного виду органів публічної влади) є такі:

1) орган місцевого самоврядування не входить до системи органів державної влади, він виступає самостійним (організаційно відокремленим) елементом системи місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування не утворюють також власної системи органів, що суперечило б принципам автономності місцевого самоврядування – органи місцевого самоврядування різного територіального рівня в принципі не можуть бути підпорядковані по вертикалі. Слід зазначити, що в окремих працях з муніципального права ще зберігається використання терміна «система» стосовно сукупності органів місцевого самоврядування. Це можна розглядати як рудимент наукової дисципліни радянських часів – «радянського будівництва». Дійсно, в умовах декларування та реалізації принципу «єдиної системи рад народних депутатів» такий підхід був об'єктивно обумовлений. Однак із запровадженням принципу визнання місцевого самоврядування в практику державного будівництва він втрачає будь-який сенс, оскільки сукупність органів місцевого самоврядування не утворює і не може утворювати системи – вона не характеризується наявністю загальних системоутворюючих ознак [12, с. 158]. Зокрема, їй не притаманні конкретні відносини між окремими елементами, ця сукупність також не має спільного органу управління;

2) орган місцевого самоврядування утворюється з метою виконання завдань та функцій місцевого самоврядування (як самостійної форми публічної влади). Зазначене не виключає їх участі в реалізації завдань та функцій держави (шляхом виконання делегованих повноважень);

3) посади в органі місцевого самоврядування займають фізичні особи, які наділяються згідно з законом спеціальним статусом – депутата місцевої ради або службовця органів місцевого самоврядування. Закони України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських рад» [13] та «Про службу в органах місцевого самоврядування» [14] передбачають, що депутатами місцевих рад і службовцями органів місцевого самоврядування можуть бути лише громадяни України;

4) владними повноваженнями орган місцевого самоврядування наділяється з метою вирішення питань місцевого значення (самоврядні повноваження). При цьому, свої владні самоврядні повноваження він здійснює в інтересах територіальної громади (територіальних громад) та від її (їх) імені;

5) фінансування діяльності органу місцевого самоврядування здійснюється з бюджету місцевого самоврядування, районного, обласного бюджетів.

З урахуванням вищезазначених ознак орган місцевого самоврядування можна визначити як організаційно самостійний елемент системи місцевого самоврядування, що утримується за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування, районних, обласних бюджетів і є колективом громадян України – депутатів місцевої ради або службовців органів місцевого самоврядування, – заснований у встановленому законом порядку для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування, наділений з цією метою відповідними владними повноваженнями, що реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах в інтересах відповідної територіальної громади (територіальних громад).

Види органів місцевого самоврядування визначені Конституцією України (ст. 140) та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 5, 10, 11). До них відносяться:

1. Представницькі органи місцевого самоврядування – виборні органи (ради), які

складаються з депутатів і відповідно до закону наділяються правом представляти інтереси територіальної громади та приймати від її імені рішення. Наявність представницького органу, що обирається членами територіальної громади, – необхідна ознака місцевого самоврядування.

Місце представницького органу в системі місцевого самоврядування досить чітко окреслено в Європейській хартії місцевого самоврядування [15, ст. 3], яка віддає їм пріоритет з-поміж інших органів місцевого самоврядування: місцеве самоврядування здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи.

Це положення Хартії отримало логічний розвиток у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [16], що закріплює пріоритетне значення представницьких органів серед інших органів місцевого самоврядування встановленням їхньої виняткової компетенції (ст. 26).

Представницькими органами згідно з Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» є сільські, селищні, міські ради – вони представляють сільські, селищні, міські громади та здійснюють від їхнього імені та в їхніх інтересах функції й повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України.

Районна в місті рада є представницьким органом внутрішньоміської (районної у місті) громади, яка згідно з Конституцією України не виступає самостійним суб'єктом місцевого самоврядування. Районна у місті рада не має самостійного конституційного статусу і створюється за рішенням міської ради відповідно до положень п. 2 Прикінцевих та Перехідних положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [16]. Таку характеристику статусу районної у місті ради було підтверджено в рішенні Конституційного Суду України від 9 лютого 2000 р. № 1-рп/2000 (справа про місцеве самоврядування) [17].

2. Обласні та районні ради мають від-

мінну від сільських, селищних, міських рад природу. Вони не виступають представницькими органами обласних і районних громад, оскільки Конституція України не передбачає існування таких громад і не розглядає населення області, району як суб'єкт місцевого самоврядування, відповідно, обласні, районні ради конституційовані як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією та законами України, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Обласна, районна рада не утворює власних виконавчих органів, а відповідні повноваження делегуються нею обласній, районній державній адміністрації. Організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів здійснює виконавчий апарат ради, що утворюється відповідною радою. Він сприяє взаємодії та зв'язкам ради з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

3. 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. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Відділи, управління та інші виконавчі органи сільської, селищної, міської, районної в місті ради створюються радою в межах затверджених нею структури і штатів для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Відділи, управління та інші виконавчі органи ради є підзвітними і підконтрольними раді, яка їх утворила, підпорядкованими її виконавчому комітетові, сільському, селищному,

міському голові, голові районної у місті ради.

Особливе місце в системі місцевого самоврядування займає сільський, селищний, міський голова, який є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста. Голова здійснює три основні функції:

1) представляє територіальну громаду у відносинах з іншими територіальними громадами, органами державної влади, підприємствами, установами та організаціями;

2) головує на пленарних засіданнях відповідної ради;

3) очолює виконавчий комітет відповідної ради.

Конституційна модель місцевого самоврядування в Україні характеризується певним дуалізмом (сільський селищний, міський голова – рада), що передбачає обрання сільського, селищного, міського голови незалежним від ради чином, він обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки і здійснює свої повноваження на постійній основі. Водночас у рішенні Конституцій-

ного Суду України від 9 лютого 2000 р. № 1-рп/2000 (справа про місцеве самоврядування) [17] зазначається, що функції сільського, селищного, міського голови визначають його «передусім як посадову особу виконавчого органу ради та самої ради, їй підвітну та перед нею відповідальну як за роботу виконавчого органу ради, так і за організацію роботи самої ради». При цьому статус сільського, селищного, міського голови не врівноважений зі статусом сільської, селищної, міської ради – він відповідає перед радою за наслідки роботи виконавчого органу та за власну діяльність аж до припинення наданих йому повноважень за рішенням відповідної ради за наявності підстав, передбачених законом.

Висновки

Проведення системної реформи місцевого самоврядування в Україні передбачатиме перерозподіл повноважень між видами публічної влади (державна влада та місцеве самоврядування) та між різними її територіальними рівнями (територіальна громада, район, область), що, у свою чергу, потребує теоретичного осмислення природи та сутності органів місцевого самоврядування, різних їх видів. У статті сформульовано авторське визначення поняття «орган місцевого самоврядування», подано його специфічні особливості.

Список використаних джерел

1. Виступ Президента України на міжнародних муніципальних слуханнях «Розвиток належного врядування на місцевому та регіональному рівнях» 01.11.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: монографія / О.В. Батанов. – К. : Юридична думка, 2010. – 656 с.
4. Зотов В.Б., Макашева З.М. Муниципальное управление: учебник для вузов / В.Б. Зотов, З.М. Макашева. – М. : ЮНИТИ-ДАНА. 2002. – 279 с.
5. Бисага Ю.М., Рогач О.Я., Бачинська А.В. Муніципальне право України: навч. посіб. / Ю.М. Бисага, О.Я. Рогач, А.В. Бачинська / Ужгородський національний ун-т.; Інститут держави і права країн Європи. – вид. 2-е, переробл. та доп. – Ужгород : Ліра, 2008. – 440 с.
6. Калиновський Б.В. Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні: монографія / Б.В. Калиновський. – Кременчук : вид-во ПП Щербатих О.В., 2010. – 184 с.
7. Шургина Е.С. Муниципальное право. Учебник / Е.С. Шургина. – М. : Дело, 1999. – 496 с.
8. Погорілко В.Ф., Фрицький О.Ф., Баймуратов М.О., Корнієнко М.І., Пережнюк Б.А. Муніципальне право України: підручник / за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
9. Кравченко В.В. Конституційне право України (тематичний словник термінів та визначень). Навчальний посібник / В.В. Кравченко, Ф.І. Сербан. – К. : Академія праці і соціальних відносин, 1996. – 60 с.

10. *Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф.* Компетенция местных Советов: учеб. пособие / О.Е. Кутафин, К.Ф. Шеремет. – М. : Юрид. литература, 1986. – 316 с.
11. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т : учебник для студ. юрид. вузов и фак. / отв. ред. Б.А. Страшун. – М. : БЕК, 1993. Т. 2 : Часть обшая: конституционное право и публичная власть. – М. : БЕК, 1995. – 448 с.
12. *Плішкін В.М.* Теорія управління органами внутрішніх справ: підруч. для слухачів і курсантів вищ. закл. освіти МВС України ; за ред. Ю.Ф. Кравченка / В.М. Плішкін. – К., 1999. – 701 с.
13. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських рад» // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 35-36. – С. 491.
14. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – С. 175.
15. Європейська хартія місцевого самоврядування. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rada.gov.ua/laws/show/994_036
16. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 94. – С. 170.
17. Рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 200 року № 1-рп (справа про місцеве самоврядування) // Офіційний вісник України. – 2000. – № 30. – С. 1283.