

УДК 352.071

В.П. ГРОБОВА, канд. юрид. наук, Сумська філія Харківського національного університету внутрішніх справ

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ІНСТИТУЦІОНАЛЬНА ОСНОВА СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, інституціональна основа, система місцевого самоврядування

Сучасну цивілізовану демократичну державу неможливо уявити собі без повноцінного та дієвого механізму системи місцевого самоврядування. Формування системи місцевого самоврядування зачіпає глибинні процеси політичного і соціально-економічного життя суспільства і держави, виступає об'єктивною і тому неодмінною передумовою та вагомим фактором всього процесу реформування, яке відбувається в нашій країні та переслідує глибинну мету – побудова демократичної, правової та соціальної держави. В цьому аспекті набуває особливої актуальності дослідження основних характеристик органів місцевого самоврядування як інституціональної основи системи місцевого самоврядування.

Зазначимо, що проблема розгляду питань щодо органів місцевого самоврядування є предметом обговорення на багатьох науково-практичних конференціях та предметом дослідження таких вітчизняних фахівців і науковців, як В. Бакуменко, О. Батанов, М. Баймуратов, В. Борденюк, Я. Дюрягін, В. Кампо, М. Клепацький, В. Кравченко, В. Куйбіда, І. Козюра, В. Лазарев, О. Лазор, О. Лебединська, М. Орзіх, М. Пітцик, В. Погорілко, М. Пухтинський, Ю. Ткаченко, В. Удовиченко, Ю. Шаров, Л. Явич та ін. Проте, незважаючи на актуальність даної проблематики та

наявність наукових розробок у цій сфері, існує необхідність проведення подальших наукових досліджень у цьому напрямку, тому метою даної статті і є дослідження поняття та основних особливостей органів місцевого самоврядування, визначення їх системи та основних органів, розгляд загальних засад їх діяльності.

Починаючи дослідження органів місцевого самоврядування, необхідно торкнутися сутності цього поняття. Органи місцевого самоврядування розглядаються як «виборні та інші органи територіальних громад, наділені повноваженнями вирішувати питання місцевого значення» [1, с.290]. Деталізуючи сутність цього поняття, В.В. Кравченко уточнює, що це «орган, який утворюється територіальною громадою (територіальними громадами району, області) у встановленому законом порядку для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування, наділений відповідно до закону владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах. До них належать: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст; районні у містах ради та їх виконавчі органи [2, с.181–182]. О.В. Батанов та В.В. Кравченко разом із П.Д. Біленчуком, М.В. Підмогильним, вважають, що «органи місцевого самоврядування не належать до механізму державної влади, а місцеве самоврядування займає окреме місце в політичній системі (у механізмі управління суспільством та державою) і його необхідно розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади» [3, с.10; 4, с.135].

Інше визначення органу місцевого самоврядування подається В.В. Кравченком у співстворстві з М.В. Пітциком, які визначають орган місцевого самоврядування «як організаційно самостійний елемент системи місцевого самоврядування, що утримується за ра-

хунок коштів бюджетів місцевого самоврядування, районних, обласних бюджетів і являє собою колектив громадян України – депутатів місцевої ради або службовців органів місцевого самоврядування, – заснований у встановленому законом порядку для виконання завдань та функцій місцевого самоврядування, наділений з цією метою відповідними владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах в інтересах відповідної територіальної громади (територіальних громад)» [5, с.192–193]. Аналізуючи положення Конституції України про місцеве самоврядування, зазначені науковці підкреслюють, що органи місцевого самоврядування є самостійним видом органів публічної влади, які характеризуються наступними специфічними рисами: 1) органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади, виступають самостійним (організаційно відокремленим) елементом системи місцевого самоврядування; 2) вони утворюються з метою виконання завдань та функцій місцевого самоврядування (як самостійної форми публічної влади), однак беруть участь й у реалізації завдань та функцій держави (шляхом здійснення делегованих повноважень); 3) органи місцевого самоврядування становлять фізичні особи, які наділяються згідно з законодавством спеціальним статусом – депутата місцевої ради або службовця органу місцевого самоврядування; 4) органи місцевого самоврядування наділяються владними повноваженнями з метою вирішення питань місцевого значення (самоврядними повноваженнями), причому такі повноваження здійснюються ними в інтересах територіальних громад та від їх імені; 5) фінансування діяльності органів місцевого самоврядування здійснюється з місцевих, районних та обласних бюджетів [5, с.188, 191–192].

Я.В. Журавель визначив орган місцевого самоврядування як «орган публічної влади, який відповідно до закону, від імені та в інтересах територіальної громади, під власну ві-

дповідальність здійснює управління справами місцевого значення в межах Конституції і законів України» [6, с.135]. О.Д. Лазор визначає, що під органами місцевого самоврядування розуміють виборні та інші органи, що уповноважені на вирішення питань місцевого значення, які відповідно до законодавства не належать до системи органів державної влади [7, с.13–14].

Таким чином, під органом місцевого самоврядування слід розуміти організаційно самостійний елемент системи місцевого самоврядування, який не належить до системи органів державної влади, створений відповідно до законодавства України та від імені та в інтересах територіальної громади уповноважений на виконання завдань і функцій місцевого самоврядування.

Загалом, система місцевого самоврядування включає в себе: 1) територіальну громаду; 2) сільську, селищну, міську раду; 3) сільського, селищного, міського голову; 4) виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; 5) районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; 6) органи самоорганізації населення. У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який водночас є головою її виконавчого комітету [8, с.165]. Однак, враховуючи те, що територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, а сільський, селищний, міський голова є посадовою особою місцевого самоврядування до органів місцевого самоврядування відносяться лише сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст; районні у містах ради та їх виконавчі органи.

Стосовно органів самоорганізації населення у науковій літературі висловлюються різні погляди. Одні науковці відносять їх до органів місцевого самоврядування [9, с.40; 10, с.648], інші аргументовано заперечують це, вважаючи органи самоорганізації населення складним органом, специфічним утворенням та інше [11, с.341–342; 12, с.478; 13, с.291; 14, с.23–26]. Підтримуючи позицію стосовно того, що орган самоорганізації населення не може вважатись органом місцевого самоврядування, а є складним органом, автор визначає, що основний аргумент в цьому є те, що законодавець при формулюванні терміну «орган самоорганізації населення», яке закріплено в ст.1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», визначає його як представницький орган, що створюється частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста [15], та не визначає органи самоорганізації населення як представницькі органи саме місцевого самоврядування. В той же час в формулюваннях визначень інших органів місцевого самоврядування, наприклад, рад (ст.1 та ст.10 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [15]) чітко міститься таке твердження. Тим самим, органи самоорганізації населення не належать до органів місцевого самоврядування з огляду на їх правовий статус.

У науковій літературі та в чинному законодавстві України серед органів місцевого самоврядування виділяють представницькі та виконавчі органи, які у сукупності становлять систему органів місцевого самоврядування, яка має будуватись так, щоб забезпечити здійснення визначених законодавцем і закріплених за місцевим самоврядуванням функцій [11, с.27].

У науковій літературі під представницьким органом місцевого самоврядування розуміють виборний колегіальний орган місцевого самоврядування, наділений правом представляти інтереси населення адміністративно-

територіальної одиниці (територіальної громади) і приймати від його імені рішення, що діють на відповідній території [16, с.408]. Відповідно до ст.1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» представницький орган місцевого самоврядування – це виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення. До представницьких органів місцевого самоврядування відносяться сільські, селищні, міські ради, які представляють відповідні територіальні громади, здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування, визначені законодавством; районні в місті ради – в разі їх створення за рішенням територіальної громади міста або міської ради (ч.2 ст.5 Закону), а також районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, діють у межах повноважень, визначених законодавством, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами (ч.2 ст.10 Закону) [15].

Відповідно до статей 2, 3 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» до складу представницьких органів місцевого самоврядування входять депутати місцевих рад, які визнаються представниками інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та рівноправними членами місцевої ради, які виконують повноваження, що надані законом, беруть активну участь у здійсненні місцевого самоврядування [17]. На сьогоднішній момент, ради представлені депутатами з місцевих організацій-партій (блоків).

Загальний склад та правила формування сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради визначається відповідною радою самостійно в межах, визначених Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [18]. При цьому Закон перед-

бачає чисельні пропозиції складу рад у адміністративно-територіальних одиницях.

Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», статутом відповідної територіальної громади, Європейською Хартією місцевого самоврядування та іншими законодавчими актами.

Міська рада є юридичною особою, має власну печатку, рахунки в банках, символіку, може від свого імені набувати майнових і особистих немайнових прав, бути позивачем і відповідачем у суді та мати всі інші притаманні юридичній особі ознаки. Міська рада здійснює право суб'єкта комунальної власності від імені та в інтересах територіальної громади міста.

Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Ради організують свою роботу шляхом розгляду і вирішення питань, що відносяться до їх компетенції безпосередньо на пленарних засіданнях рад або через постійні комісії (тимчасові контрольні та інші створені радою комісії), виконавчі комітети рад, відділи, управління та інші виконавчі органи рад в межах їх компетенції, встановленої регламентами, статутами та положеннями, які підлягають затвердженню самими радами. Як правило, ради планують свою роботу на основі перспективного і поточного планування. Перспективний план роботи ради складається на основі пропозицій голови, депутатів, постійних (тимчасових) комісій, депутатських груп і фракцій ради.

Відповідно до ст.1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчими органами місцевого самоврядування є органи, які відповідно до вимог законодавства створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх утворення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування, визначених актами законодавства. Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи (ч.1 ст.11 Закону) [15].

Виконавчі органи місцевого самоврядування є підконтрольними та підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися, а його функції (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснюються сільським головою одноособово (ст.11 Закону) [15].

Усі представницькі органи місцевого самоврядування, виконавчі органи місцевого самоврядування та посадові особи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених законодавством України.

Наприкінці, відзначимо, що на відміну від системи державних органів, яка основана на ієрархічній підпорядкованості органів і окремих посадових осіб, сила місцевого самоврядування полягає в максимальному наближенні влади до людей і відсутності багаторівневих стосунків між вищими і нижчими органами. Все відбувається в одній площині: територіальна громада – рада (голова) – виконавчі органи. Тому в місцевому самоврядуванні, діяльності його органів відсутня полі-

тична складова, вони не можуть здійснювати будь-яку, окрему від територіальної громади, внутрішню політику: їхня політика – це побажання мешканців, а їхнє завдання – зробити все, щоб ці побажання були висловленими і виконаними [3, с.172]. Існуюча на сьогодні система органів місцевого самоврядування в принципі виконує свою функціональну роль в українському суспільстві. В той же час, функціонування органів місцевого самоврядування не відповідає сучасним потребам розвитку суспільства та потребує подальшого наукового дослідження та на підставі якого буде здійснене удосконалення законодавства у цій сфері.

ЛІТЕРАТУРА

1. Цивільне право України : навч. посіб. / [Ю. В. Білоусов, С. В. Лозінська, С. Д. Русу та ін.] ; за ред. Р. О. Стефанчука. – К. : Прецедент, 2005. – 448 с.
2. Кравченко В. В. Конституційне право України у визначеннях та схемах : навч. посіб. / В. В. Кравченко. – К. : Атіка, 2002. – 192 с.
3. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні : монографія / О. В. Батанов. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 260 с.
4. Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) : навч. посіб. / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. – К. : Атіка, 2000. – 304 с.
5. Кравченко В. В. Муніципальне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Атіка, 2003. – 672 с.
6. Журавель Я. В. Сучасні адміністративно-правові підходи до визначення поняття «орган місцевого самоврядування» / Я. В. Журавель // Юридичний журнал. – 2007. – № 7/8 (61). – С. 133–135.
7. Лазор О. Д. Основи місцевого самоврядування: навч. посібник / Лазор О. Д. – 3-те вид., доп. і перероб. – К. : Центр навч. л-ри, 2003. – 432 с.
8. Колодій А. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування : навч. посіб. / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 304 с.
9. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підруч. [для студ. вищ. навч. закл.] / [Бодрова І. І., Болдирев С. В., Величко В. О. та ін.] ; за ред. С. Г. Серьогіної. – Х. : Право, 2005. – 256 с.
10. Конституційне право України / [В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. І. Корнієнко та ін.] ; під ред. В. Ф. Погорілка. – [2-ге доопрацьов. вид.]. – К. : Наук. думка, 2000. – 734 с.
11. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія / В. С. Куйбіда. – К. : МАУП, 2004. – 432 с.
12. Основи місцевого самоврядування : наук.-практ. посіб. / [В. М. Алексєєв, А. В. Андрушко, І. Л. Литвиненко та ін.] ; за заг. ред. В. М. Олуйка. – Хмельницький : ЦППК, 2008. – 730 с.
13. Юридична енциклопедія : у 6 т. Т. 4 / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 2002. – 720 с.
14. Розвиток місцевого самоврядування в Україні: теоретико-правовий аспект : наук. розробка / [авт. кол.: О. Д. Лазор, Д. Д. Заяць, А. О. Лазор] ; за наук. ред. О. Я. Лазора. – К. : НАДУ, 2009. – 52 с.
15. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» : від 21.05.1997 р. // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
16. Рубцов В. П. Статут територіальної громади як джерело досвід засвоєння статутного права / В. П. Рубцов // Актуальні проблеми державного управління. – 1999. – № 3 (5). – С. 66–71.
17. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» : від 11.07.2002 р., № 93-IV // ВВР України. – 2002. – № 40. – Ст. 290.

18. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» : від 06.04.2004 р., № 1667-IV // ВВР України. – 2004. – № 30–31. – Ст. 382.

Грובה В. П. Органи місцевого самоврядування як інституціональна основа системи місцевого самоврядування / В. П. Грובה // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 139–144 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11gvrpmc.pdf>

Визначено поняття та основні особливості органів місцевого самоврядування. В процесі дослідження з'ясована система органів місцевого самоврядування. Розглянуто загальні засади діяльності органів місцевого самоврядування.

Грובה В.П. Органы местного самоуправления как институциональная основа системы местного самоуправления

Определено понятие и основные особенности органов местного самоуправления. В процессе исследования выяснена система органов местного самоуправления. Рассмотрены общие принципы деятельности органов местного самоуправления.

Grobova V.P. Local Government as the Institutional Framework of Local Government

Notion and main features of local government bodies defined. During the study elucidated the system of local government. We consider the general principles of local self-government.