

11. Див.: Система муниципального управления : учебник для вузов. – 3-е изд. / под ред. В. Б. Зотова. – СПб. : Питер, 2007. – С. 39.
 12. Юридический научно-практический словарь-справочник. Основные термины и понятие / О.Ф.Скакун, Д. А. Бондаренко ; под общ. ред. проф. О.Ф.Скакун. – Харьков: Эспада, 2007. – С. 245.
 13. Шемшученко Ю.С. Повноваження / Ю. С. Шемшученко // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2002. – Т. 4. – С. 590.
 14. Шляхтун П. П. Конституційне право: словник термінів / П. П. Шляхтун. – К. : Либідь, 2005. – С. 346.
 15. Малько А.В. Полномочия / А. В. Малько // Краткий юридический словарь / А. В. Малько [и др.]; отв. ред. А. В. Малько. – М. : ТК Велби : Проспект, 2007. – С. 274.
 16. Приходько Х.В. Представницька функція Верховної Ради – Парламенту України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 Конституційне право / Х. В. Приходько. – К., 2004. – С. 7.
- Стаття надійшла до редакції 06.10.2011 р.

S. Ukrainec

FUNCTIONS OF THE PARLIAMENT OF UKRAINE: THEORETICAL AND REGULATORY AND LEGAL APPROACHES TO DEFINING AND UNDERSTANDING

In the article the theoretical and normatively-legal going is examined near a decision and understanding of functions of Verkhovna Rada – Parliament of Ukraine.

**СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
В УКРАЇНІ**

УДК 342.1

М. М. Баймуратов

**СФЕРА КОМПЕТЕНЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ФОРМИ ЇЇ
РЕАЛІЗАЦІЇ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ**

У статті розглядаються питання щодо визначення сфери компетенції місцевого самоврядування та форм її реалізації за законодавством України.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, сфера дії органів місцевого самоврядування, форма самоорганізації.*

Постановка проблеми. Українське суспільство нині перебуває у стані реформування цілісної сукупності економічних, політичних, культурних, правових відносин. Однією з проблем, з якими стикаються всі посттоталітарні суспільства, є відродження демократичних традицій, перерваних десятиліттями правління прокомуністичних режимів. При цьому особливого значення набуває відтворення демократії на місцевому рівні, як основи широкої участі громадян у громадських справах, школи та бази для демократії в масштабах держави [1].

Стаття 5 Конституції України, встановлюючи конституційний статус України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної і правової держави, визначає, що

носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ [2]. Ця стаття передбачає також і механізм здійснення влади народом, а саме: народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Отже, сучасне конституційне оформлення народовладдя свідчить про корінні зміни в пріоритетах реалізації народовладдя на користь саме безпосереднього здійснення народом приналежної йому державної влади, що в результаті має сприяти дійсному і реальному широкому залученню громадян до управління державними та місцевими справами й створювати умови для зменшення відчуженості громадян від влади, яке, на нашу думку, фактично існує за умов будь-якого суспільства, навіть і найбільш демократичного.

Світовий досвід і досвід незалежного розвитку України переконують в тому, що найпродуктивнішим механізмом згуртування суспільства навколо фундаментальних цінностей громадянського суспільства є розвиток місцевого самоврядування (далі – МСВ). Адже саме за його допомогою можна сподіватися на найбільш ефективне використання потенціалу самоорганізації суспільства, ініціативи громадян. Як засвідчує практика демократичних країн, де існує розвинуте МСВ, там панує і демократичне врядування, там держава і влада підконтрольні громадянам, а не навпаки [3].

Як вірно зазначає М. Баймуратов, місцеве самоврядування, будучи однією з форм соціальної самоорганізації людей, а на локальному рівні найважливішою з них, є могутнім стимулом у процесі вироблення у жителів внутрішньої мотивації не тільки на рішення питань місцевого значення, але й у виникненні відповідальності за їхнє рішення в колективних інтересах. Таким чином, локальний інтерес, містить у собі як мотивацію, спрямовану на рішення самих проблем, так і мотивацію, що визначає відповідальність за їхнє успішне рішення. У сукупності цих мотивацій бачиться основа залучення громадян до активної участі в суспільно-політичному житті як на місцевому, так і на регіональному рівнях [4].

Ступінь наукової розробки теми. У контексті зазначеного вище зростає теоретичне та практичне значення загальної компетенції МСВ та профільної компетенції його органів. Виходячи з цих теоретичних посилок, необхідно вказати, що у вітчизняній юридичній літературі загальнотеоретичні аспекти проблеми компетенції розглянуто й досліджено в недостатній мірі [5]. У наукових працях вчених радянського періоду, таких як С.А. Авак'ян, І.М. Кузнецов, О.О. Кутафін, Б.М. Лазарев, К. Ф. Шеремет, О.Ф. Фрицький та ін., що були присвячені цим питанням, мова йде, як правило, про компетенцію державного органу, яка розглядалась, як така, що має виключно імперативну природу та є виключною та переважною по відношенню до компетенції інших суб'єктів права та управління.

Тільки після здобуття Україною незалежності й становлення в юридичній науці національної школи муніципального права, почався процес формування сучасних поглядів на муніципально-правову проблематику, зокрема, становлення компетенції МСВ та органів місцевого самоврядування (далі – ОМСВ), особливу роль компетенції у процесі формування локальної демократії. Ця проблематика знайшла особливе місце в працях Б.П. Андресюка, М.О. Баймуратова, Ю.Ю. Бальція, О.В. Батанова, В. І. Борденюка, Т.М. Буряка, М.П. Воронова, В.А. Григор'єва, Р.К. Давидова, В. М. Кампа, О.О. Карлова, О.А. Коваленка, М.І. Корнієнка, В.В. Кравченка, В. В. Медведчука, М.П. Орзіха, Б.А. Пережняка, В.Ф. Погорілка, О.В. Приєшкіної, М.О. Пухтинського й інших учених. Однак питання компетенції в зазначених працях розглядалися у якості похідних до становлення інституту МСВ. Тому *метою* цієї статті є онтологічний та аксіологічний аналіз сфери компетенції МСВ та ОМСВ у її сучасному розумінні та значенні та форм її реалізації за законодавством України.

Виклад основного матеріалу. В загальному вигляді найважливіші питання,

віднесені до відання МСВ, визначено в ст. 143 Конституції України. Так, територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Деталізуються та конкретизуються повноваження МСВ в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про столицю України – місто-герой Київ», Положенні про загальні збори громадян за місцем проживання, а також у галузевому законодавстві – Законах «Про основи містобудування», «Про транспорт», «Про зв'язок», «Про охорону праці», «Про фізичну культуру і спорт», «Про освіту», «Про пожежну безпеку», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про природно-заповідний фонд», у Господарському, Земельному, Лісовому, Водному кодексах України та в інших численних правових актах.

Основним носієм функцій і повноважень МСВ, його основним суб'єктом виступають територіальні громади. З цього приводу М.І. Корнієнко зауважує, що в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» послідовно проводиться так званий принцип пріоритету їх повноважень, суть якого полягає в тому, що територіальна громада може брати до свого розгляду і вирішувати на місцевому референдумі будь-яке питання, віднесене чинним законодавством України до компетенції місцевого самоврядування [6].

Закріплюючи принцип пріоритету повноважень територіальної громади, Закон «Про місцеве самоврядування» визначає і коло тих питань, які мають вирішуватися виключно на місцевому референдумі: про порушення в установленому законом порядку перед Верховною Радою України питань щодо найменування або перейменування села, селища, міста; про добровільне об'єднання сільських територіальних громад в одну та вихід з її складу; про надання згоди на ліквідацію села, селища, міста як адміністративно-територіальної одиниці тощо.

Крім того, що стосується повноважень територіальної громади, то більш-менш чітко до її відання (або до відання її структурних підрозділів – внутрішніх громад: жителів будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів, районів у містах, сіл, селищ) чинне законодавство України відносить такі питання як: формування виборних ОМСВ – сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад; обрання виборних посадових осіб МСВ (сільського, селищного, міського голови); ініціювання питання щодо утворення органу самоорганізації населення, його обрання та дострокове припинення повноважень; дострокове припинення повноважень органів та посадових осіб МСВ у разі, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень; відкликання депутата місцевої ради.

Водночас необхідно зазначити, що хоча пряма демократія як форма здійснення територіальною громадою повноважень МСВ має виключно важливе значення для забезпечення пріоритетного положення територіальної громади в системі МСВ, все ж таки на практиці переважна більшість питань місцевого значення, віднесених до сфери компетенції МСВ, вирішуються обраними громадою та іншими ОМСВ, їх посадовими особами, тобто шляхом представницької демократії.

Отже, переважна більшість повноважень МСВ здійснюється саме через

представницькі ОМСВ та їх виконавчі органи. На підставі цього, в законах та інших правових актах повноваження МСВ, як правило, визначаються способом закріплення повноважень відповідних ОМСВ.

Тут слід зазначити, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7] окремо регулює повноваження ОМСВ так званого базового рівня (місцевих рад та їх виконавчих органів) і повноваження ОМСВ регіонального рівня (районних та обласних рад), а також особливості статусу районних у містах рад (у разі їх створення). Що ж стосується повноважень тих ОМСВ, які діють у містах Києві чи Севастополі, а також в Автономній Республіці Крим, то вони визначаються Законом про місцеве самоврядування, але з особливостями, передбаченими відповідно законами про міста Київ [8] та Севастополь.

Відповідно до ст. 143 Конституції України та ст. 16 Закону про місцеве самоврядування повноваження ОМСВ базового рівня поділено на власні або самоврядні, у межах яких вони діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону, та делеговані їм повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких ОМСВ є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Крім того, важливою особливістю повноважень ОМСВ базового рівня є також те, що в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» проведено принцип розподілу цих повноважень: окремо визначається компетенція представницьких ОМСВ – сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів та сільського, селищного, міського голови.

Що ж стосується компетенції місцевих рад, то за своєю природою їх повноваження є власними і виключними. Стаття 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає виключну компетенцію місцевих рад, яку становлять питання, що можуть бути вирішені виключно на пленарних засіданнях відповідної ради.

Принагідно зазначимо, що виключна компетенція – це найважливіші питання самоврядування, які потребують для свого вирішення колегіальної думки місцевих представницьких установ. Колективне обговорення таких питань підвищує почуття причетності народних обранців та їхньої відповідальності за вирішення найвагоміших самоврядних проблем [9].

Характеризуючи виключну компетенцію місцевих рад для повного та ґрунтовного розуміння доцільно класифікувати питання, що її складають, за певними групами повноважень, керуючись критерієм однорідності змісту. Виходячи з цього, виключну компетенцію місцевих рад становлять питання:

1) самоорганізації ради та формування її органів (затвердження регламенту ради; утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій; утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск; обрання за пропозицією сільського, селищного, міського голови на посаду та звільнення з посади секретаря ради; затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання; утворення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради; визначення відповідно до закону кількісного складу ради; затвердження плану роботи ради та заслуховування звіту про його виконання);

2) організації та функціонування системи МСВ (прийняття рішення про проведення місцевого референдуму; прийняття відповідно до законодавства рішень щодо організації проведення референдумів та виборів органів державної влади, МСВ та сільського, селищного, міського голови; прийняття рішень про наділення органів

самоорганізації населення окремими власними повноваженнями ОМСВ, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення; прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення у випадках, передбачених законом; затвердження статуту територіальної громади);

3) економічного і соціального розвитку території, бюджету, управління комунальною власністю (затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань МСВ; затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету; встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законом; прийняття рішень щодо випуску місцевих позик; прийняття рішень щодо отримання позик з інших місцевих бюджетів та джерел, а також щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету; прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках та зборах; встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету; прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності, вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого в процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про створення, ліквідацію, реорганізацію та репрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади; прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення; створення в разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів та служб; вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями; заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників; вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин; затвердження відповідно до закону ставок земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, що є у власності відповідних територіальних громад; вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу; прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом; надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію);

4) здійснення контрольних функцій (заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради; прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові; заслуховування звітів постійних

комісії, керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує; заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді, виконання ними доручень ради; розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по запитах; прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законом; скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень; прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у випадках, передбачених законом);

5) інші питання (заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників; прийняття рішень про об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та про вихід з них; створення відповідно до закону міліції, яка утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету; затвердження і звільнення керівників та дільничних інспекторів цієї міліції; заслуховування повідомлень керівників органів внутрішніх справ про їхню діяльність щодо охорони громадського порядку на відповідній території, порушення перед відповідними органами вищого рівня питання про звільнення з посади керівників цих органів у разі визнання їхньої діяльності незадовільною; прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених законом; затвердження договорів, укладених сільським, селищним, міським головою від імені ради, з питань, віднесених до її виключної компетенції; встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність; прийняття в межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність тощо).

Крім того, виключно на пленарних засіданнях міських рад (міст з районним поділом), крім зазначених вище питань, вирішуються такі питання: визначення обсягу і меж повноважень, які здійснюють районні у містах (у разі їх створення) ради та їхні виконавчі органи в інтересах територіальних громад районів у містах; встановлення нормативів централізації коштів від земельного податку на спеціальних бюджетних рахунках районів міста.

В юридичній літературі зустрічаються й інші класифікації повноважень місцевих рад. Так, наприклад, В.Ф. Погорілко та О.Ф. Фрицький пропонують класифікувати зазначені повноваження на вісім груп, а саме повноваження: 1) пов'язані з реалізацією населенням форм волевиявлення та визначення статусу органів самоорганізації населення та визначення статусу органів самоорганізації населення і добровільних об'єднань ОМСВ; 2) які впливають з контрольної функції ради; 3) пов'язані з організацією роботи ради та утворюваних нею органів; 4) в галузі програмування, планування та в бюджетно-фінансовій сфері; 5) в галузі управління комунальною власністю; 6) в галузі охорони природи, використання землі та природних ресурсів; 7) у сфері благоустрою та забудови населених пунктів; 8) у сфері соціального захисту населення, забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина [10].

Водночас питання застосування тієї чи іншої класифікації повноважень місцевих рад це не має суттєвого впливу на висновок про те, що за своїм характером повноваження сільських, селищних, міських рад відповідають статусу цих ОМСВ як ОМСВ, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження МСВ. За своєю значущістю ці повноваження є найбільш вагомими, такими, які забезпечують певне верховенство місцевих рад

відносно їх виконавчих органів та посадових осіб МСВ.

Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної в місті ради може розглядати і вирішувати будь-які питання, віднесені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів ради. Він, зокрема: попередньо розглядає проекти місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради; координує діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховує звіти про роботу їхніх керівників; має право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їхніх посадових осіб (п. 2 ст. 52 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Передбачені Законом про місцеве самоврядування повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад (статті 27-40 Закону) поділяються на власні (самоврядні) і делеговані. Ці повноваження можуть бути класифіковані відповідно до основних сфер і галузей місцевого господарського та соціально-культурного розвитку. Зокрема, це повноваження в сфері: соціально-економічного, культурного розвитку, планування та обліку; бюджету, фінансів і цін; 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 і охорони навколишнього природного середовища; соціального захисту населення; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи; вирішення питань адміністративно-територіального устрою; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; відзначення державними нагородами, відзнаками Президента України і присвоєння почесних звань України.

Суттєвою особливістю комплексу повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад є те, що вони поділяються на власні (віднесені законом до їх повного відання) та делеговані повноваження (окремі повноваження, надані їм згідно із законом органами місцевого самоврядування або органами місцевої державної виконавчої влади) [11].

Реалізація власних повноважень виконавчих органів місцевих рад спрямована на виконання рішень відповідних рад щодо забезпечення повсякденних потреб та інтересів членів територіальної громади. В свою чергу, особливість делегованих повноважень полягає в тому, що виконуючи окремі функції державних органів, виконавчі органи місцевих рад беруть тим самим участь у здійсненні державної політики на місцевому рівні, яка врешті-решт також спрямована на забезпечення потреб відповідної територіальної громади. При цьому, деякі з власних і делегованих повноважень збігаються за своїм змістом.

Так, наприклад, здійснюючи власні повноваження у сфері соціального захисту населення (ст. 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), виконавчі органи рад вирішують питання про надання допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих військовослужбовців та іншим категоріям громадян у будівництві індивідуальних жилих будинків, проведенні капітального ремонту житла тощо. Виконуючи делеговані повноваження, вони, зокрема, забезпечують заходи щодо поліпшення житлових і матеріально-побутових умов інвалідів, ветеранів війни та праці.

Характеризуючи компетенцію виконавчих органів місцевих рад слід наголосити й на тому, що в деяких галузях діяльності зазначених органів (наприклад, регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян)

переважають делеговані повноваження [12].

Для більш глибокого вивчення та аналізу питання щодо компетенції виконавчих органів місцевих рад в окремих галузях місцевого господарського та соціально-культурного розвитку треба максимально використовувати відповідне галузеве законодавство. Так, наприклад, при аналізі повноважень зазначених органів у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища доцільно ознайомитись з відповідними положеннями Земельного кодексу України, Законів України «Про плату за землю» та «Про охорону навколишнього природного середовища» тощо.

До відання районних та обласних рад Конституція України відносить: 1) затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контроль за їх виконанням; 2) затвердження районних і обласних бюджетів, які формуються з коштів Державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контроль за їх виконанням; 3) вирішення інших питань, віднесених законом до їхньої компетенції (ст. 143 Конституції України).

Особливості компетенції районних та обласних рад визначаються тим, що ці органи місцевого самоврядування представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, проте на відміну від інших місцевих рад не мають власних виконавчих органів. Виходячи з цього, законодавець поділив повноваження районних та обласних рад на ті, які реалізуються цими радами виключно на їх пленарних засіданнях, та ті, які районні та обласні ради делегують відповідно районним та обласним державним адміністраціям.

Крім того, до компетенції районних та обласних рад можуть належати повноваження, передані їм сільськими, селищними, міськими радами (ч. 2 ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Так, статтею 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено доволі солідний перелік питань, що можуть бути вирішені виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради. Ці повноваження районних та обласних рад, так само, як і повноваження місцевих рад, можна поділити на певні однорідні за змістом групи (з організації роботи ради; з утворення органів ради; по забезпеченню соціально-економічного та культурного розвитку тощо).

Відповідно до цього районна і обласна рада затверджує регламент і план своєї роботи, обирає і звільняє з посад голову ради та його заступника, утворює, обирає і ліквідує свої постійні та інші комісії, утворює президію (колегію) ради, затверджує за пропозицією голови ради структуру, чисельність виконавчого апарату ради тощо. У сфері господарського і культурного життя районна і обласна рада вирішує такі питання, як затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку району, області, а також відповідних бюджетів, розподіл переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, міськими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення та інші питання.

Водночас особливістю виключних повноважень районних і обласних рад є те, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» надає цим радам право делегування повноважень місцевим державним адміністраціям (Ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). З огляду на це, в окрему групу можна виділити повноваження районних і обласних рад з контролю за виконанням відповідними місцевими державними адміністраціями делегованих їм радою повноважень. Це – заслуховування звітів голів місцевих державних адміністрацій, їх

заступників, керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджету; прийняття рішення про недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації тощо.

Крім цього, обласні ради на своїх пленарних засіданнях вирішують такі питання: 1) затвердження відповідно до законодавства правил забудови і благоустрою населених пунктів області; 2) прийняття у межах, що визначаються законами, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, які передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність; 3) встановлення відповідно до закону місцевого збору за проїзд по території прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон, визначення порядку його сплати; 4) прийняття рішень про віднесення лісів до категорії захисності, а також про поділ лісів за розрядами такс у випадках і порядку, передбачених законом.

Компетенція сільського, селищного, міського голови закріплена в ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Так, по-перше, міський голова є гарантом забезпечення на відповідній території додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України, Кабінету Міністрів України, обласних і районних державних адміністрацій, рішень місцевого референдуму, ради та її виконавчого комітету. По-друге, на міського голову покладаються провідні організаторські функції: він організовує роботу відповідної ради, скликає сесії ради, формує їх порядок денний, головує на пленарних засіданнях, забезпечує підготовку на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджету, рішень ради з інших питань, очолює її виконавчий комітет, підписує рішення ради та її виконавчого комітету, видає власні розпорядження в межах наданих йому законом повноважень, скликає загальні збори громадян. По-третє, міський голова здійснює кадрову політику на території відповідної ради, вносить на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад, структуру і штати виконавчих органів ради, призначає на посади і звільняє з посад керівників відділів і управлінь виконкому ради, підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади.

Окрім того, міський голова представляє територіальну громаду міста у внутрішніх і міжнародних відносинах, укладає від її імені договори, звертається до суду у разі обмеження прав та інтересів громадян іншими суб'єктами правовідносин, здійснює інші, надані йому законом повноваження. Лише цей неповний перелік повноважень, як влучно зазначає В. Косинський, дає достатню уяву про високий статус, роль і значимість цієї посадової особи в територіальній громаді міста [13].

Водночас слід зазначити, що сільський, селищний, міський голова не обмежується виконанням лише «спікерських» функцій, а й у повному обсязі, як це впливає із Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», виконує функції голови відповідної ради: підписує рішення ради, здійснює керівництво її апаратом, скликає сесії ради та формує її порядок денний, є розпорядником бюджетних коштів, представляє раду у відносинах із державними органами та іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності, громадянами, а також у міжнародних відносинах, укладає від імені ради договори тощо.

Як можна побачити, поєднання в особі сільського, селищного, міського голови функцій керівника виконавчого органу ради та головуючого на її засіданнях з такими широкими повноваженнями аж ніяк не робить його слабким мером. Навпаки, всією своєю діяльністю сільський, селищний, міський голова має забезпечувати гармонію в функціонуванні всіх елементів системи МСВ, передусім ради та її виконавчих органів.

Сільський, селищний, міський голова функціонує в системі муніципального

управління «сильний мер – слаба рада». При цій системі даний голова бере на себе відповідальність не тільки за себе, але й за сільську, селищну, міську раду, інші ОМСВ. Тому на практиці іноді видається, що, реалізуючи свою компетенцію, сільський, селищний, міський голова іноді втручається у діяльність представницьких ОМСВ [14].

Отже, характеризуючи компетенцію сільського, селищного, міського голови, доцільно розглядати його повноваження у трьох аспектах: як головну посадову особу відповідної територіальної громади, головуючого на сесіях відповідної ради та керівника апарату ради, як голову виконкому.

Кожен з зазначених вище суб'єктів системи МСВ реалізує свої повноваження у притаманних йому формах. Зокрема, формами реалізації компетенції територіальних громад є форми їх такі безпосереднього волевиявлення як місцеві вибори, референдуми, плебісцити, загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, відкликання депутатів та виборних посадових осіб місцевого самоврядування, індивідуальні та колективні письмові звернення, опитування і анкетування з питань місцевого самоврядування, громадські експертизи, громадські роботи з благоустрою території населеного пункту та надання послуг соціально незахищеним категоріям, участь мешканців у роботі ОМСВ, громадські обговорення проектів актів ОМСВ, участь у масових акціях, самооподаткування тощо [15].

Діяльність всіх органів та посадових осіб МСВ відбувається на підставі і на виконання Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів, у межах вимог законності, під постійним контролем територіальної громади. У процесі своєї діяльності органи та посадові особи МСВ організують виконання вимог закону, здійснюючи дії, що ним передбачені, а також виконують в межах своїх прав та обов'язків надані їм повноваження шляхом самостійного видання актів, передбачених законом.

Так, у межах своєї компетенції місцеві органи влади користуються владними повноваженнями, а також повноваженнями виступати від імені територіальної громади, встановлювати обов'язкові для інших органів, громадських організацій і громадян правила поведінки у формі рішень і розпоряджень; вимагати від них виконання відповідних правових обов'язків; застосовувати засоби заохочення, а в необхідних, передбачених законом випадках, – й засоби примусу [16].

Функції та повноваження органів і посадових осіб МСВ також здійснюються за допомогою притаманних їм форм і методів діяльності. Ця діяльність включає в себе дії правового, організаційного, майнового, матеріального, фінансового, технічного та іншого характеру. Проте зазначені види діяльності не здійснюються довільно – вони реалізуються за допомогою визначених законом відповідних організаційних форм і методів роботи. У загальному визначенні форми діяльності органів та посадових осіб МСВ є сукупністю способів реалізації їх компетенції.

Вони здійснюються за допомогою визначених законом, іншими нормативно-правовими актами, а також практикою роботи рад, дій цих органів, посадових осіб МСВ і депутатів. Отже, під формами діяльності органів та посадових осіб МСВ розуміються основні, самостійні, конкретні, здійснювані в межах певних правових, організаційно-правових та організаційних рамок (види дій) рад, їх органів, посадових осіб і депутатів, за допомогою яких реалізується компетенція місцевих рад та їх виконавчих органів. Звичайно, вони втілюються в певних правових, організаційно-правових та організаційних рамках (сесії рад, засідання виконавчих комітетів, робота постійних комісій ради, робота депутатів тощо).

Аналіз статей Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які стосуються форм діяльності представницьких ОМСВ, дозволяє зробити висновок, що свої завдання і функції, на підставі яких визначена компетенція місцевих рад, останні

здійснюють у правовій, організаційній і матеріально-технічній формах. Так, правова форма діяльності місцевих рад виявляється у реалізації повноважень цих органів, пов'язаних з нормотворчою, правозастосовною і правоохоронною діяльністю представницьких, виконавчих органів, їх посадових осіб, спрямованою на регулювання правовідносин.

На відміну від правової, організаційна форма діяльності органів та посадових осіб МСВ не передбачає настання юридичних наслідків і безпосередньо не формує правовідносин. Дії, що становлять її зміст, забезпечують виконання завдань, функцій і повноважень рад за допомогою конкретних організаційних форм, не обов'язково закріплених у законі.

Основне місце в цьому ряду посідають організаційно-правові форми, безпосередньо закріплені в законі. Зокрема, до таких форм належать: сесії рад (як основна організаційно-правова форма їх діяльності); засідання виконавчих комітетів рад, постійних комісій; робота депутатів на території громади тощо.

Залежно від спрямованості й мети організаційні форми діяльності рад поділяють на загальні та конкретні інституції. Так, до загальних форм відносять внутрішню організаційну та організаторську роботу рад, їх органів і депутатів. Внутрішню організаційну ж форму роботи спрямована на забезпечення діяльності рад, їх нормального функціонування. Зміст цієї форми полягає у підготовці сесій, засідань виконавчих комітетів, постійних комісій, діяльності депутатів серед населення. Внутрішньоорганізаційна робота необхідна також при вирішенні питань формування рад, вдосконалення їх внутрішньої структури, апарату ради. Вона використовується всіма органами ради, але більшою мірою стосується діяльності виконавчого комітету та сільського, селищного, міського голови.

На відміну від внутрішньоорганізаційної, організаторська робота меншою мірою регулюється процесуальними та процедурними нормами. Особливого значення у ній набуває досвід депутатів, який здобувається на підставі професійних знань, практичних навичок, організаторських здібностей, а також конкретних і обґрунтованих заходів, що розробляються і здійснюються. Крім того, якщо внутрішню організаційну діяльність більшою мірою є справою виконавчого апарату ради, то організаторська робота притаманна як раді, іншим її органам, голові, так і депутатам.

Загальні організаційні форми діяльності рад реалізуються за допомогою конкретних форм роботи. В свою чергу, останні залежно від їх ролі і значення в керівництві, яке здійснює рада, можуть розділятися на основні та допоміжні. Так, до основних форм діяльності ради належать: безпосередня організаційна робота голови ради, виконавчого комітету та інших виконавчих органів ради, постійних комісій, діяльність депутатів і населення в органах його самоорганізації. Допоміжні форми організаційної діяльності використовуються для здійснення підготовчої роботи, перевірки виконання і контролю з боку ради. До них, зокрема, належать: діяльність підготовчих комітетів і робочих груп постійних комісій; проведення нарад, семінарів і конференцій тощо.

Залежно від кола суб'єктів, які здійснюють організаційну діяльність, розрізняють її колегіальні (сесії, наради) й індивідуальні форми (індивідуальна робота депутатів серед населення тощо). Залежно від справ, які розглядаються радою та її органами, виділяють організаційні форми, що застосовуються для розгляду питань загальної (сесії, засідання виконкомів, постійні комісії) і спеціальної (робота відділів та управлінь виконавчих комітетів) компетенції.

Матеріально-технічна форма діяльності рад не має правового й організаційного характеру, оскільки фактично вона зводиться до забезпечення заходів допоміжного характеру (складання звітів, ведення діловодства тощо).

Методами діяльності органів та посадових осіб МСВ є засоби, що застосовуються в межах певних форм з метою здійснення їх повноважень. Методи діяльності органів та посадових осіб МСВ поділяються на правові та організаційні. Так, правовий метод представляє собою засіб прийняття органами та посадовими особами МСВ відповідних нормативно-правових актів. Організаційні методи можна визначити як засоби досягнення певної мети в межах відповідних форм організаційної діяльності. Також виділяють організаційно-правові методи, що закріпилися у відповідних нормативно-правових актах (наприклад, метод інформаційного забезпечення роботи ради тощо) [17].

Організаційні методи залежно від спрямованості й мети діяльності органів та посадових осіб МСВ поділяються на загальні та похідні від них, або конкретні. До перших, зокрема, належать методи безпосереднього керівництва та координації. Здійснюються загальні методи на підставі застосування конкретних методів, які, у свою чергу, залежно від їх ролі і значення в процесі здійснення радами керівництва розділяють на основні та допоміжні. У сукупності вони складають систему організаційних методів діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

В сучасних умовах основним напрямом подальшого вдосконалення зазначених форм і методів діяльності органів та посадових осіб МСВ є безпосереднє погодження їх з конкретними завданнями цих органів та посадових осіб у всіх сферах їх діяльності.

Висновки. Резюмуючи, хотілося б зазначити, що хоч би яким докладним не був Закон про місцеве самоврядування, він не може і не повинен передбачити всі питання, які можуть бути віднесені до компетенції органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Адже місцеве самоврядування, а отже, і повноваження його органів і посадових осіб не є чимось незмінним, раз і назавжди даним. У міру виникнення якісно нових суспільних відносин, зміни та припинення існуючих виникає, як правило, необхідність у відповідній юридичній регламентації цих відносин, у тому числі шляхом уточнення повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

При цьому слід враховувати, що статутні закони, які визначають правовий статус органів публічної влади, в тому числі й органів місцевого самоврядування, не в змозі перерахувати всі їхні повноваження [18]. Тому досить часто повноваження органів державної влади й ОМСВ передбачені в численних галузевих законах, які докладніше визначають повноваження органів виконавчої влади та МСВ в різноманітних сферах управлінської діяльності.

Список використаної літератури

1. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : моногр. / О. В. Батанов ; за заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Ін Юре, 2003. – С. 199.
2. Конституція України 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні : наук.-практ. посібник / за ред. М.О. Пухтинського, В.В. Толкованова. – К. : Крамар, 2003. – С. 224.
4. Баймуратов М. О. Деякі питання співвідношення громадянського суспільства та місцевого самоврядування / М. О. Баймуратов // Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні : наук.-практ. посібник / за ред. М. О. Пухтинського, В.В. Толкованова. – К. : Крамар, 2003. – С. 201.
5. Див., напр.: Кузнецов И. Н. Компетенция высших органов власти и управления СССР / И. Н. Кузнецов. – М., 1969; Лазарев Б.М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. – М., 1972; Авакьян С.А. Правовое регулирование деятельности Советов / С. А. Авакьян. – М., 1980; Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов / О. Е. Кутафин, К. Ф. Шеремет. – М., 1986.

6. Основи муніципального права України : навч. посібник / за ред. М.І. Корнієнка. – К. : Знання, 2000. – С. 53.
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
8. Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15 січня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – Ст. 79.
9. Куйбіда В.С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні / В. С. Куйбіда. – Львів : Літопис, 2001. – С. 199.
10. Муніципальне право України : підручник / М. О. Баймуратов, М. І. Корнієнка та ін. ; за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – С. 275–279.
11. Там само. – С. 331–332.
12. Основи муніципального права України : навч. посібник / за ред. М. І. Корнієнка. – К. : Знання, 2000. – С. 58.
13. Косинський В. Процесуальні особливості здійснення повноважень органами місцевого самоврядування / В. Косинський // Право України. – 2000. – № 5. – С. 18.
14. Навчально-методичні матеріали дисципліни «Муніципальне право України» / уклад. В.М. Кампо. – К. : Акад. муніципального упр., 2003. – С. 55.
15. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : моногр. / О. В. Батанов ; за заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Ін Юре, 2003. – С. 199–200.
16. Муніципальне право України : підручник / М.О.Баймуратов, М. І. Корнієнка та ін.; за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – С. 300.
17. Там само. – С. 289–290.
18. Закон України про місцеве самоврядування в Україні : наук.-практ. коментар. – К., 1999. – С. 238.

Стаття надійшла до редакції 02.10.2011 р.

М. Ваумуратов

AUTHORITY LOCAL SELF-GOVERNMENT AND FORM OF ITS REALIZATION IS ON LEGISLATION OF UKRAINE

In the article the questions of decision of authority local self-government and forms of its realization are examined on the legislation of Ukraine.

УДК 341.951+342.553

І. А. Галіахметов

ПРИНЦИПИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ

Стаття розглядає теоретичні та практичні аспекти визначення принципів муніципальної правотворчості, що обумовлюють ефективність розвитку законодавства і становлення системи муніципально-правових норм в Україні.

Ключові слова: *принципи муніципального правотворчості, самоврядування, територіальна громада.*

Постановка проблеми. Муніципальна правотворча діяльність уявляє собою процес постійного вдосконалення чинного права на тлі правових принципів. Вона повинна відповідати економічній та соціальній політиці в сфері розвитку територіальних громад, тобто «перекладати» на мову права потреби суспільного життя на місцях. Таким чином, правотворча діяльність повинна будуватися на системі