

ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Бучинська А. Й., ст. викладач

Постановка проблеми. Місцеве самоврядування є основою кожної демократичної держави, оскільки забезпечує можливість громадян реалізувати своє право на участь в управлінні публічними справами. У функціонуванні місцевого самоврядування важливе значення має діяльність органів місцевого самоврядування, адже саме вони покликані на професійній основі забезпечити ефективне управління публічними справами в інтересах кожного члена територіальної громади.

Аналіз останніх досліджень. Актуальність обраної теми дослідження на сьогодні є беззаперечною, оскільки останнім часом у правовій практиці спостерігається тенденція до підвищення ролі та значення органів місцевого самоврядування щодо участі громадян в реалізації свого права в управлінні публічними справами, їх впливу на характер державотворчих процесів у здійсненні адміністративно-територіальної реформи в Україні. Велику роль у розвитку науки місцевого самоврядування здійснюють як прихильники громадівської (О. Батанов, М. Баймуратов) так державницької (В. Борденюк) теорії.

Мета, об'єкт та методика дослідження. Об'єктом дослідження є сукупність суспільних відносин, що виникають в процесі організації публічної діяльності і реалізації органами місцевого самоврядування своїх повноважень. Метою дослідження є комплексний аналіз повноважень представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування. Методологічною основою дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання: порівняльно-правовий (компаративістський), діалектичний, формально-юридичний, формально-логічний, функціональний, історичний, системного аналізу, моделювання та прогнозування

Результати дослідження. При реалізації завдань місцевого самоврядування значна роль відведена відповідним органам, і це зрозуміло, адже саме вони повинні на професійній основі забезпечити регулювання і управління суттєвою часткою публічних справ. Втім, ефективність управлінської діяльності органів місцевого самоврядування, залежить від повноти наділення їх реальними повноваженнями.

В ч. 1 ст. 143 Основного Закону України визначено перелік повноважень територіальних громад та утворюваних ними органів. В частині другій цієї статті Конституції України міститься перелік повноважень представницьких органів регіонального рівня - обласних та районних рад [1]. На думку В. І. Борденюка, першооснову для розподілу повноважень у сфері місцевого самоврядування містить ч. 1 ст. 143 Конституції України, яка «головні повноваження місцевого самоврядування адресує територіальним громадам та утворюваним ними органам місцевого самоврядування, під якими треба розуміти відповідні ради, а не їх виконавчі органи, оскільки останні безпосередньо територіальною громадою не створюються. Це стосується й окремих повноважень органів виконавчої влади, якими повинні наділятися відповідні ради, а не їх виконавчі органи» [2,148-149].

Як зазначає О. Ф. Фрицький, виключні повноваження рад місцевого самоврядування досить сталі - їх не можна змінити довільно, натомість загальні повноваження більш рухомі, але обмежені повноваженнями, які вирішуються лише на пленарних засіданнях рад [3,177]. Щодо закріплення виключної компетенції місцевих рад, то О. В. Чернецька вважає, що даний інститут є одним із засобів забезпечення провідної ролі цих рад як представницьких органів місцевого самоврядування, які покликані представляти відповідні територіальні громади та здійснювати від їх імені і в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування. Ніякі інші органи чи посадові особи місцевого самоврядування не мають права приймати рішень з питань, віднесених до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад. До того ж,

детальне визначення предмету відання і компетенції місцевих рад в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» є запорукою від втручання в їх діяльність державних органів, гарантією їх самостійності в межах, визначених законом. Перелік повноважень місцевих рад є відносно визначеним, а це передбачає можливість їх розширення шляхом прийняття нових нормативно-правових актів [4, 95-96]. П. М. Любченко вказує, що здійснюючи загальну компетенцію, місцеві ради правомочні розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією та законами України до їх відання, натомість до виключної компетенції належать питання, які перебувають у віданні рад і підлягають розгляду тільки на їх пленарних засіданнях [5, 208].

Виходячи з існуючої моделі розподілу повноважень в українській системі місцевого самоврядування, В. І. Борденюк вважає, що віднесення до відання сільських, селищних, міських рад лише питань прямо визначених Конституцією та законами України послаблює роль представницьких органів у механізмі місцевого самоврядування. Підтвердженням цього є також поділ компетенції сільських, селищних, міських рад на загальну і виключну. До виключної компетенції відносяться питання, що мають вирішуватися відповідними радами виключно на їх пленарних засіданнях, а до загальної - також питання, які можуть передаватися виконавчим органам та сільському, селищному, міському голові (наприклад, п. 19 ч. 4 ст. 42 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з яким сільські, селищні, міські голови, крім повноважень, що визначені в ч. 3 цієї статті, здійснюють інші повноваження місцевого самоврядування, якщо вони не віднесені до виключних повноважень ради або не віднесені радою до відання її виконавчих органів), що створює певні передумови для підміни відповідних рад їх виконавчими органами. До проявів послаблення ролі сільських, селищних, міських рад у механізмі здійснення місцевого самоврядування можна також віднести й те, що серед виключних повноважень відповідних рад, частка тих повноважень, які безпосередньо стосуються вирішення ними питань місцевого значення та характеризують їх як органи місцевого самоврядування, є доволі незначною. Окрім цього, відповідно до ч. 2 ст. 10 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» сільські, селищні, міські ради можуть передавати свої повноваження обласним та районним радам, що представляють інтереси територіальних громад у межах повноважень, визначених Конституцією і законами України, а також повноважень, переданих їм відповідними радами. Так, згідно п. 19 ч. 1 ст. 43 цього Закону районні і обласні ради можуть вирішувати за дорученням сільських, селищних, міських рад питання про продаж, передачу в оренду, концесію або під заставу об'єктів комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад і перебувають в управлінні районних і обласних рад, а також придбання таких об'єктів у встановленому законом порядку [2, 141-142]. В. І. Борденюк пропонує, і слід з цим погодитись, вирішувати питання взаємовідносин між сільськими, селищними, міськими радами та їх виконавчими органами на принципово іншій концептуальній основі. А саме, при розподілі функцій і повноважень у системі місцевого самоврядування компетенція представницького органу місцевого самоврядування має бути похідною від компетенції територіальної громади, а компетенція виконавчих органів — від компетенції відповідних рад, які безпосередньо уособлюють ці територіальні громади. В результаті такого підходу, вирішення переважної більшості питань місцевого значення, за винятком тих питань, які мають вирішуватися виключно на місцевому референдумі, має бути віднесено до повноважень відповідних рад як первинних (після територіальної громади) суб'єктів місцевого самоврядування. Натомість, виконавчі органи, які уособлюють територіальні громади опосередковано, повинні мати право вирішувати будь-які питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, за винятком тих, що вирішуються виключно територіальною громадою або відповідною радою на її пленарних засіданнях [2, 148-149].

О. В. Батанов зазначає, що оскільки для вирішення кожного конкретного питання місцевого життя, зважаючи на їх кількісну невизначеність, багатогранність та різноплановість, використовувати інститути прямої демократії не уявляється можливим, тому об'єктивно необхідні обрані демократичним шляхом представницькі органи, наділені відповідними повноваженнями. Ради, фактично, є основними реалізаторами функцій і повноважень місцевого самоврядування. Вони наділені повноваженнями в межах функцій і компетенції територіальних громад та вирішують усі питання, що стосуються місцевих інтересів і потреб жителів відповідних територій. Вчений, також, не виключає можливості відповідного розподілу функцій і повноважень між місцевими радами та їх виконавчими органами, при збереженні в межах закону певного верховенства конкретної ради як представницького органу, що уособлює громаду [6, 26].

Незважаючи на провідну роль представницьких органів в діяльності місцевого самоврядування, безпосереднє виконання завдань місцевого самоврядування належить їх виконавчим органам. Серед повноважень, якими український законодавець наділив органи місцевого самоврядування, найбільша їх кількість надана виконавчим органам місцевих рад, свідченням цього є статті 27-41 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», в яких не просто визначені повноваження цих органів, а й окремі галузі соціально-економічного і культурного розвитку відповідних територій, тобто предмети відання [7]. Означене, дає підстави вважати, що законодавець, більш за все, визначив не повноваження, а компетенцію виконавчих органів місцевих рад.

Детальне регулювання предметів відання в одному законі викликає певні застереження, по-перше, чи взагалі можливо врегулювати всі питання в одному нормативно-правовому акті. Тому, слід погодитись з В. І. Борденюком, який вважає, що при розподілі повноважень у системі місцевого самоврядування кращим є той варіант, за якого виконавчі органи за загальним правилом можуть вирішувати будь-які питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, за винятком тих, які мають вирішуватися виключно на місцевому референдумі або відповідними радами. Водночас, вчений вважає за можливе наділення виконавчих органів місцевих рад певними виключними повноваженнями, до яких мають бути віднесені насамперед питання, що за своєю природою не потребують колективного розгляду і вирішення представницькими органами місцевого самоврядування. Сказане означає, що виконавчі органи можуть об'єктивно виступати у двох іпостасях: як виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, основне функціональне призначення яких полягає у практичному втіленні їх рішень у життя і як самостійні суб'єкти місцевого самоврядування, до повноважень яких віднесено вирішення питань місцевого значення незалежно від того, чи вони були предметом розгляду відповідних рад чи ні [2, с. 150-151]. І, по-друге, привертає увагу той факт, що обсяг повноважень виконавчих органів місцевих рад значно перевищує обсяг повноважень цих же рад. А це, на думку В. І. Борденюка, не узгоджується з положенням ч. 3 ст. 140 Конституції України, згідно з яким місцеве самоврядування має здійснюватися територіальними громадами в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Цілком очевидним є те, що переважна більшість повноважень, в т. ч. і органів виконавчої влади, повинна адресуватися відповідним радам як первинним (після територіальної громади) суб'єктам місцевого самоврядування [2, с. 143].

Висновки. Таким чином, здійснивши аналіз повноважень представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування, вбачається необхідність запропонувати подальше вдосконалення визначення переліку повноважень представницьких органів місцевого самоврядування в Україні. По-перше, до повноважень місцевих рад необхідно віднести вирішення всіх справ, що належать до компетенції місцевого самоврядування. По-друге, зменшити перелік виключної компетенції сільських,

селищних, міських рад, шляхом визначення переліку завдань, які покликано вирішувати місцеве самоврядування. По-третє, надати можливість районним і обласним радам, створювати власні виконавчі органи, які будуть виконувати їх рішення.

Джерела використаної інформації

1. Конституція України : із змінами, внесеними згідно із Законом від 01 лютого 2011 р. № 2952-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 10. – Ст. 68.
2. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : [монографія] / Борденюк В. І. – К. : Парламентське вид-во, 2007. – 576 с.
3. Муніципальне право України : [підруч.] / [В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін.] ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
4. Чернецька О. В. Концептуальні основи співвідношення функцій та компетенції представницьких органів місцевого самоврядування / О. В. Чернецька // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 2. – С. 93-96.
5. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : [підручник для студентів вищих навчальних закладів] / за ред. С. Г. Серьогіної. – Х. : Право, 2005. – 256 с.
6. Батанов О. В. Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів державної виконавчої влади / О. В. Батанов // Право України. - 1999. - № 5. - С. 25-29.
7. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. - № 24. - Ст. 170.