



***Петро Діхтієвський,***

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри  
адміністративного права  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка



***Анна Бучинська,***

старший викладач  
кафедри правознавства  
Житомирського національного  
агроєкологічного університету

УДК 342.9

***Повноваження представницьких органів  
місцевого самоврядування Польщі  
та України: порівняльний аналіз***

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

Метою статті є дослідити повноваження представницьких органів місцевого (територіального) самоврядування Польщі та України. Завданням є здійснити порівняльний аналіз повноважень представницьких органів місцевого (територіального) самоврядування Польщі та України, та з урахуванням польського досвіду, сформулювати пропозиції щодо вдосконалення пере-

ліку повноважень представницьких органів місцевого самоврядування в Україні.

При здійсненні порівняльного аналізу повноважень органів місцевого самоврядування Польщі та України, варто звернути увагу на концептуальну відмінність у підході польського і українського законодавця до визначення правового статусу органів територіального самоврядування. У Польщі основу територіального самоврядування становлять самоврядні територіальні одиниці (гміна, повіт, воєводство), що наділені статусом юридичної особи і діють через представницькі і виконавчі органи територіального самоврядування. Як зазначає польський дослідник Х. Іздебський, законодавець не наділив органи територіального самоврядування статусом окремих суб'єктів, які мають право приймати рішення владного характеру (*imperium*) і виступати від власного імені, натомість прийняв цивільно-правову конструкцію органів територіального самоврядування (*dominium*), а це означає, що останні виступають від імені юридичної особи, якою є самоврядна територіальна одиниця [1, 151].

В Україні існує відмінна ситуація, а саме, органи місцевого самоврядування є юридичними особами, які наділені владними повноваженнями, тому їх діяльність регламентується нормами публічного права. Як зазначають В. В. Кравченко і М. В. Пітцик, «публічно-владний характер повноважень органів публічної влади виявляється в тому, що: а) рішення, які приймає орган публічної влади, є 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 наділяється необхідними матеріальними засобами; в) виконання рішень органу публічної влади, прийнятих

у межах його компетенції, забезпечується не лише застосуванням різноманітних засобів переконання, заохочення, організаційно-масової роботи тощо, але й можливістю застосування відповідних засобів примусу» [2, 189–190].

Конституція Польщі не розглядає органи територіального самоврядування як окремий суб'єкт, що має владні повноваження. В Основному Законі Польщі дається лише загальна вказівка про компетенцію самоврядних одиниць територіального самоврядування, які покликані виконувати публічні завдання [3, ст. 166], а також, міститься положення про те, що публічні завдання самоврядні одиниці виконують за допомогою представницьких і виконавчих органів [3, ч. 1 ст. 169]. Більш детально компетенцію органів територіального самоврядування регламентують закони Польщі про територіальне самоврядування.

Так, ч. 1 ст. 18 Закону Польщі «Про самоврядування гміни», визначено, що до повноважень ради гміни, яка є базовим (місцевим) рівнем територіального самоврядування, належить вирішення всіх справ, які віднесено до компетенції гміни, якщо законами не передбачено інше. У частині 2 цієї норми міститься перелік виключних повноважень ради гміни [4]. На рівні повіту і воєводства, які становлять відповідно локальний і регіональний рівень територіального самоврядування, повноваження представницьких органів установлені у вигляді виключних повноважень, перелік яких міститься відповідно у ст. 12 Закону Польщі «Про самоврядування повіту» [5] та у ст. 18 Закону Польщі «Про самоврядування воєводства» [6].

У польському законодавстві розподіл повноважень між представницькими і виконавчими самоврядними органами різниться залежно від рівня територіального самоврядування. Так, на місцевому рівні, якою є гміна, до повноважень ради гміни віднесено

регулювання і управління всіма справами, які віднесено до компетенції гміни, якщо законами не передбачено інше [4, ч. 1 ст. 18], тобто діє принцип компетенції ради гміни в усіх справах, віднесених на користь гміни. На думку польського науковця Х. Издебського, існує принципова відмінність між компетенцією органів локального (гміна, повіт) і регіонального (воєводство) самоврядування. На локальному рівні, існує припущення, що Рада гміни і Рада повіту є компетентна щодо вирішення всіх справ, віднесених до відповідного рівня. Водночас, коли на рівні воєводства діє відмінний принцип, тобто компетентним у вирішенні всіх справ є правління воєводства, що є виконавчим органом самоврядування [1, 145].

Як зазначалось вище, доктринальні підходи у визначенні правового статусу органів місцевого самоврядування Польщі й України різняться, що знаходить своє відображення в закріпленні повноважень на законодавчому рівні. А саме, законодавчі положення щодо визначення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні, які є самостійними юридичними особами у порівнянні з польським законодавством, де статусом юридичної особи наділені самоврядні територіальні одиниці, є значно розбудовані.

Так, український законодавець, на відміну від польського, на конституційному рівні в ч. 1 ст. 143 Основного Закону України визначив перелік повноважень територіальних громад та утворюваних ними органів. У частині другій цієї статті Конституції України міститься перелік повноважень представницьких органів регіонального рівня – обласних та районних рад [7]. На думку українського вченого 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» [8, 148–149].

Конституційні положення щодо повноважень органів місцевого самоврядування знайшли своє відображення в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме відповідно до ч. 3 ст. 10 цього Закону представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених законодавством України. Загальна компетенція сільських, селищних, міських рад встановлена ст. 25 зазначеного Закону, в межах якої місцеві ради правомочні розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією України та іншими законами до їх відання. У ст. 26 зазначеного Закону закріплюється виключна компетенція місцевих рад, у вигляді питань, які вирішуються цими радами лише на їхніх пленарних засіданнях. Щодо повноважень районних і обласних рад, то ст. 43 Закону про місцеве самоврядування закріплює лише перелік питань, які вирішуються цими радами виключно на сесіях [9].

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 [10, 177]. Щодо закріплення виключної компетенції місцевих рад, то О. В. Чернецька вважає, що цей 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 предмета відання і компетенції місцевих рад в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» є запорукою від втручання в їхню діяльність державних органів, гарантією їхньої самостійності в межах, визначених законом. Перелік повноважень місцевих рад є відносно визначеним, а це передбачає можливість їх розширення шляхом прийняття нових нормативно-правових актів [11, 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 [12, 208].

У науковій літературі розглядається два основних способи розподілу повноважень у системі органів місцевого самоврядування. У першому випадку, в законі визначаються виключні повноваження територіальної громади (як первинного суб'єкта місцевого самоврядування), виключні повноваження ради (як представницького органу територіальної громади). Визначається перелік питань, які мають вирішуватися або лише самою громадою на місцевому референдумі, або ж радою на її пленарних засіданнях. При цьому способі розподілу повноважень діє принцип пріоритету повноважень територіальної громади щодо повноважень органів місцевого самоврядування, а також ради – відносно її виконавчих органів. Суть цього

принципу полягає в тому, що територіальна громада потенційно може розглядати та вирішувати будь-яке питання, віднесене до відання місцевого самоврядування. Так само рада розглядає і вирішує всі питання, за винятком тих, які віднесено до виключних повноважень територіальної громади. Що ж стосується виконавчих органів ради, то вони мають вирішувати будь-які питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, за винятком тих з них, які мають вирішуватися виключно територіальною громадою та радою. Для другого способу розподілу повноважень в системі місцевого самоврядування, характерним є те, що, при збереженні пріоритету повноважень територіальної громади відносно органів місцевого самоврядування, повноваження рад визначаються окремо від повноважень їх виконавчих комітетів. Ради не мають права розглядати та вирішувати на своїх пленарних засіданнях ті питання, що віднесені до компетенції їх виконавчих органів. Як зазначає М. І. Корнієнко, саме такий спосіб розподілу повноважень між сільськими, селищними, міськими радами та їх виконавчими органами знайшов своє відображення в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» (статті 25–40) [13, 651–652].

Як бачимо 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 вони можуть пере-

давати 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 з п. 19 ч. 1 ст. 43 цього Закону районні та 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 [8, 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 кон-

цептуальній 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 [8, 148–149].

Щодо самоврядування на рівні району і області, то воно обумовлено лише наявністю функціонування районних і обласних рад, які, як відомо, представляють тільки спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, розташованих в районі, області і не мають своїх виконавчих органів, що обумовлює специфіку їх діяльності, в т. ч. щодо можливості здійснювати управління публічними справами. Слід наголосити, що районні й обласні ради також є представницькими органами територіальних громад, тому їхні повноваження в цілому повинні покриватися з повноваженнями сільських, селищних та міських рад. Законодавець поділив повноваження районних і обласних рад на дві групи: ті, які вирішуються радою на її пленарних засіданнях (ст. 43 Закону про місцеве самоврядування), а також ті, які рада має делегувати відповідно районній, обласній державній

адміністрації (ст. 44 зазначеного Закону). Окрім цього, ч. 2 ст. 10 цього Закону передбачено, що районні та обласні ради можуть здійснювати повноваження, передані їм сільськими, селищними, міськими радами. Виключні повноваження районної, обласної ради, як і повноваження сільських, селищних, міських рад, також поділяються на повноваження з організації роботи в раді, по формуванню органів ради та контролю за їх діяльністю, а також на повноваження з безпосереднього вирішення питань, віднесених до відання місцевого самоврядування районного, обласного рівня.

Отже, проаналізувавши повноваження представницьких органів місцевого самоврядування Польщі та України, насамперед, слід відзначити однаковість підходу польського і українського законодавця щодо встановлення пріоритетності повноважень представницьких органів, які уособлюють територіальну громаду та діють від її імені, що також відповідає положенням Європейської хартії про місцеве самоврядування. І хоча, як відомо, територіальна громада є суб'єктом місцевого самоврядування, але законодавець наділяє повноваженнями органи місцевого самоврядування, адже саме вони є реалізаторами функцій і компетенції місцевого самоврядування.

Окрім подібності, вбачається відчутна різниця в регулюванні цього інституту в законодавствах двох держав. Першою, на нашу думку, концептуальною відмінністю є те, що органи територіального самоврядування Польщі не мають статусу юридичної особи, а діють від імені самоврядної одиниці, основу якої становлять жителі, що проживають на її території, і яка наділена статусом юридичної особи. Тому, в польському законодавстві визначальною рисою здійснюваних органами територіального самоврядування повноважень є завдання, які покликані виконувати самоврядні

територіальні одиниці. Повноваження органів територіального самоврядування визначаються фактично виходячи з тих завдань, які повинні вирішувати самоврядні одиниці. В Україні ситуація є відмінною. Оскільки юридичними особами є органи місцевого самоврядування, український законодавець сконцентрував увагу не на завданнях місцевого самоврядування, а на повноваженнях органів місцевого самоврядування. І тільки через повноваження органів місцевого самоврядування можна визначити перелік питань місцевого значення, які є об'єктом місцевого самоврядування в Україні. До того ж, у Польщі, територіальному самоврядуванню належить управління значною частиною публічних справ, а це значно розширює повноваження органів територіального самоврядування, в т. ч. представницьких органів. Іншим словом, у польського законодавця немає необхідності широко регламентувати повноваження органів територіального самоврядування. З цього виникає друга відмінність між визначенням переліку виключної компетенції представницьких органів територіального самоврядування Польщі і України. Однак у польському законодавстві перелік виключної компетенції представницьких органів на всіх трьох рівнях територіального самоврядування є незначний (біля 20), тоді як в Україні до переліку виключної компетенції місцевих рад віднесено понад 50 позицій. Наступною відмінністю є встановлення загальної компетенції представницьких органів місцевого самоврядування в законодавстві двох держав. У Польщі до повноважень представницьких органів місцевого рівня (ради гміни) належить вирішення всіх питань, які віднесено до компетенції гміни, тобто навіть тих, які прямо не визначені законодавством. Натомість, в Україні, до загальної компетенції місцевих рад віднесено питання, які чітко визначені законом. Ця норма

значно звужує діяльність місцевих рад в Україні, оскільки може виникнути ситуація, коли всі органи місцевого самоврядування самоусунуться від вирішення питань, які потребують негайного розв'язання. Щодо повноважень районних і обласних рад, то відсутність власних виконавчих органів взагалі викликає сумнів можливості реалізовувати надані їм законом повноваження.

Таким чином, здійснивши порівняльний аналіз повноважень представницьких органів місцевого самоврядування Польщі та України, 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 покликані вирішувати місцеве самоврядування. По-третє, надати можливість районним і обласним радам, створювати власні виконавчі органи, які будуть виконувати їхні рішення.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Izdebski H. Samorzd terytorialny. Podstawy ustroju i dziaalnoci* / H. Izdebski. – [Wydanie III]. – Warszawa : Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2004. – 272 s.
2. *Кравченко В. В.* Муніципальне право України : [навч. посіб.] / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Атіка, 2003. – 672 с.
3. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* : z dn. 2 kwietnia 1997 r. // *Dziennik Ustaw.* – 1997. – Nr 78. – Poz. 483.
4. *O samorzdzie gminnym* : ustawa z dn. 8 marca 1990 r. // *Dziennik Ustaw.* – 2001. – Nr 142. – Poz. 1591.
5. *O samorzdzie powiatowym* : ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. // *Dziennik Ustaw.* – 2001. – Nr 142. – Poz. 1592.
6. *O samorzdzie wojewdztwa* : ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. // *Dziennik Ustaw.* – 2001. – Nr 142. – Poz. 1590.
7. *Конституція України* : із змінами, внесеними згідно із Законом від 1 лютого 2011 р. № 2952-VI // *Відомості Верховної Ради України.* – 2011. – № 10. – Ст. 68.
8. *Борденюк В. І.* Місцеве самоврядування та державне управління : конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : [монографія] / В. І. Борденюк. – К. : Парламентське вид-во, 2007. – 576 с.
9. *Про місцеве самоврядування в Україні* : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // *Відомості Верховної Ради України.* – 1997. – № 24. – Ст. 170.
10. *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.
11. *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.
12. *Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні* : [підруч. для студ. вищ. навч. закл.] / за ред. С. Г. Серьогіної. – Х. : Право, 2005. – 256 с.
13. *Конституційне право України* : [підруч.] / за ред. док. юрид. наук, проф. В. Ф. Погорілка. – [2-ге, доопр. вид.]. – К. : Наукова думка, 2000. – 734 с.

**Діхтієвський П. В., Бучинська А. Й. Повноваження представницьких органів місцевого самоврядування Польщі та України: порівняльний аналіз**

У статті, на підставі порівняльного аналізу законодавства Польщі та України, досліджуються повноваження представницьких органів місцевого (територіального) самоврядування. Автори дійшли висновку про необхідність віднести до повноважень представницьких органів місцевого самоврядування вирішення всіх питань, що належать до компетенції місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** повноваження, загальна і виключна компетенція представницьких органів місцевого самоврядування.

**Дихтиевский П. В., Бучинская А. И. Полномочия представительских органов местного самоуправления Польши и Украины: сравнительный анализ**

В статье, на основании сравнительного анализа законодательства Польши и Украины, исследуются полномочия представительских органов местного (территориального) самоуправления. Авторы делают вывод о необходимости отнести к полномочиям представительских органов местного самоуправления решения всех вопросов, которые принадлежат к компетенции местного самоуправления.

**Ключевые слова:** полномочия, общая и исключительная компетенция представительских органов местного самоуправления.

**Dikhtievskiy P., Buchynska A. Authorities of local government of Poland and Ukraine: comparative analysis**

The articles researches authorities of local governments on the basis of comparative analysis of legislation of Poland and Ukraine. The authors concludes on necessity to authorize local governments to solve all issues related to a competence of local authorities.

**Key words:** authorities, general and exclusive competence of local representative authorities.