



вторинний рівень — район, область. Норми Конституції України про місцеве самоврядування є нормами прямої дії.

Місцеве самоврядування як один з основоположних принципів конституційного ладу України має свою, власну систему принципів, крізь призму яких ще повніше розкривається зміст цього важливого соціально-політичного явища, його місце і роль у суспільстві та державі. Найважливіші з них є принципи правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності (автономії) місцевого самоврядування та його органів.

Правова автономія органів місцевого самоврядування полягає в тому, що вони мають свої власні повноваження, визначені Конституцією [1, ч. 1, ст. 16] або Законом. Органи місцевого самоврядування, зазначається в ч. 1. ст. 16 Закону, є юридичними і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність згідно з Законом. Відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування [3, ст. 4] ці повноваження мають бути повними та виключними, тобто не повинні належати одночасно іншим органам, і в межах цих повноважень органи місцевого самоврядування мають повну свободу дій для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. При здійсненні владних повноважень органами виконавчої влади та місцевого самоврядування постає проблема узгодження повноважень при вирішенні питань, що стосуються розвитку території: фінансових, економічних, соціальних, гуманітарних, житлово-комунального господарства. Наприклад, міністерства відповідають за розвиток певної галузі в цілому та окремих підприємств, зокрема, які розташовані на території, де діють органи місцевого самоврядування. Державні адміністрації, зі свого боку, вирішують аналогічні проблеми, а органи місцевого самоврядування відповідають за розвиток підприємств, що знаходяться у комунальній власності.

Організаційна автономія полягає в тому, що основні суб'єкти місцевого самоврядування — територіальні громади та їхні органи — не є елементами державного апарату, не належать до його системи. Тому вони повинні мати можливість, не порушуючи загальних законодавчих положень, самостійно визначати свою власну структуру з тим, щоб вона відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління. Діючи в межах закону, органи місцевого самоврядування не підпорядковуються іншим органам, будь-який адміністративний контроль за їх діями можливий лише для забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування. Відповідну Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [2, ст. 20] зазначено, що державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та Законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

Матеріально-фінансова автономія місцевого самоврядування полягає в праві територіальних громад та утворених ними органів місцевого самоврядування на володіння, користування та розпорядження майном, яке перебуває в комунальній власності, а також власними фінансовими коштами, достатніми, як про це наголошується в Європейській Хартії місцевого самоврядування [3, ст. 9], для здійснення власних повноважень місцевого самоврядування та його органів.

Предметом місцевого самоврядування, як визначено в Конституції та законах України, є питання, які впливають з колективних потреб територіальної громади, тобто самого населення, жителів, які проживають на території відповідного села, селища, міста чи декількох сільських населених пунктів, що мають єдиний адміністративний центр (сільрада). Проте держава може надавати органам місцевого самоврядування окремі повноваження державної виконавчої влади, які вони мають

реалізувати “за сумісництвом”. Ось чому повноваження цих органів за своєю природою прийнято поділяти на дві групи: власні або самоврядні та делеговані або доручені. При здійсненні власних повноважень органи місцевого самоврядування діють незалежно, самостійно і відповідальні тільки перед законом, при здійсненні делегованих повноважень — під контролем відповідних органів державної виконавчої влади [1, ч. 3,4 ст. 143], але і в цьому випадку вони повинні “у міру можливості пристосовувати свою діяльність до місцевих умов”. Це правило, звичайно, не є відступом від принципу правової автономії місцевого самоврядування, якщо реалізується на практиці з розумінням природи місцевого самоврядування та в повній відповідності до закону.

Система принципів місцевого самоврядування *не вичерпується лише принципами його правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності (автономії)*. Закон називає й інші принципи, які умовно можливо поділити на дві групи: 1) властиві лише органам місцевого самоврядування та завдяки яким вони суттєво відрізняються від місцевих органів виконавчої влади (принципи колегіальності, виборності, відповідальності та судового захисту своїх прав); 2) універсальні, тобто властиві як органам місцевого самоврядування, так і місцевим органам виконавчої влади (принципи законності, гласності, поєднання місцевих та державних інтересів).

Суть місцевого самоврядування села, селища, міста визначається як єдністю, так і диференціацією та певною субординацією її основних елементів. Так, територіальна громада є первинним суб’єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень, тобто найбільш повноважним елементом системи місцевого самоврядування [1, ч. 1,3 ст. 140].

Виконавчі органи в системі місцевого самоврядування є виконавчими органами сільських, селищних та міських рад [1, ч. 3, ст. 140], а тому створюються вказаними радами та є їм підконтрольними та підзвітними [2, ч. 1. 2 ст. 11]. Очолює виконавчий орган влади та головує на її засіданнях сільський, селищний, міський голова — посадова особа, яка обирається відповідною територіальною громадою та є підзвітною, підконтрольною і відповідальною перед нею, є також відповідальною перед відповідною радою [1, ч. 2 ст. 141].

Суттєвою особливістю місцевого самоврядування є те, що в його системі не діє принцип поділу влади, згідно з яким побудована система центральних органів державної влади. Тому, уявляється, створення в системі місцевого самоврядування двох незалежних одна від одної систем органів — представницьких і виконавчих — було б науково необґрунтоване. Це не відповідало б і основним положенням Європейської Хартії, де зазначається, що місцеве самоврядування здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які мають підзвітні їм виконавчі органи. Звідси випливає, що в системі місцевого самоврядування повинно бути розумне розмежування повноважень між радою, її виконавчими органами, сільським, селищним, міським головою. [1, ч. 3, ст. 141].

Варто відмітити, що особливе місце в системі місцевого самоврядування села, селища, міста належить сільському, селищному міському голові. Характер його конституційних функцій (очолює виконавчий орган ради, головує на її засіданнях) визначає його передусім як посадову особу ради та її виконавчого органу, завдяки діяльності якої досягається оптимальна гармонізація вказаних органів. З іншого боку, чинний закон визначає сільського, селищного, міського голову як головну особу самої територіальної громади.

У зв’язку з цим триває дискусія з приводу того, хто має більші повноваження у системі місцевого самоврядування — рада як колегіальний виборний орган територіальної громади чи її виконавчий орган на чолі з безпосередньо обраним територіальною громадою сільським, селищним, міським головою.



### *Література*

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. — К.: Право України, 1996.
2. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21. 05. 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997.
3. Європейська Хартія про місцеве самоврядування 1985 року // Місцеве та регіональне самоврядування. — 1994. — №1-2(6-7).
4. Про державну службу. Закон України від 16. 12. 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — №52. — Ст. 490.
5. Про систему оподаткування. Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — №39. — Ст. 510.
6. Рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 2000 року. Справа про місцеве самоврядування // Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — №1. — С. 24.

### **О. В. Приешкина**

Одесский национальный университет им. И. И. Мечникова,  
кафедра конституционного права и правосудия,  
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

## **КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ЛЕГАЛИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ УКРАИНЫ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

### **РЕЗЮМЕ**

Решение насущных проблем и устранение недостатков в конституционно-правовой легализации института местного самоуправления в Украине будет зависеть как от целенаправленной поддержке государством местного самоуправления, так и от реальной и сознательной активности населения, каждого члена территориальной громады.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, территориальные громады, Конституция Украины, автономии.