

12. Сім президентських указів повернуто з Кабміну до Секретаріату Президента без скріплення підписом Прем'єр-міністра // УНІАН – Право. – 21–28 вер. – 2006. – № 21. – 54 с.
13. Про Кабінет Міністрів України: Закон України // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 20.
14. Висновок Європейської Комісії за демократію через право «Щодо Закону про внесення змін до Конституції від 8 грудня 2004 року» № 339 CDL-AD(2005)015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)015-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)015-e)
15. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності: Указ Президента України від 10.06.1997 р. № 503/97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/503/97>
16. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 72.
17. Про дипломатичну службу: Закон України від 20 вересня 2001 р. № 2728-III // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 42.
18. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 березня 2000 р. № 1550-III // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 15.
19. Про зону надзвичайної екологічної ситуації: Закон України від 13 липня 2000 р. № 1908-III // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 32.
20. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 7 липня 2010 року № 2453-VI // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 55/1.
21. Про затвердження Положення про Державну судову адміністрацію України: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2009 р. № 14 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 3.
22. Про затвердження Положення про Державну судову адміністрацію України: Рішення Ради суддів України від 22 жовтня 2010 р. № 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS14394.html

** Даниляк Олександр Олександрович – кандидат наук з державного управління, завідувач сектору інституційного аналізу відділу політичних стратегій Національного інституту стратегічних досліджень.*

УДК 342

Руслана Максакова *

РЕАЛІЗАЦІЯ УСТАНОВЧОЇ ВЛАДИ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Статтю присвячено дослідженню порядку реалізації установчої влади через діяльність органів місцевого самоврядування, виявленню установчих повноважень органів місцевого самоврядування та визначенню змісту установчої функції місцевих рад.

Ключові слова: конституція, міське самоврядування, місцевий інтерес, муніципальна влада, територіальна громада, установча влада, установчі повноваження, установчі функції.

Максакова Р. Н. Реализация учредительной власти в деятельности органов местного самоуправления.

Статья посвящена исследованию порядка реализации учредительной власти через деятельность органов местного самоуправления, выявлению учредительных полномочий органов местного самоуправления и определению содержания учредительной функции местных советов.

Ключевые слова: конституция, местное самоуправление, местный интерес, муниципальная власть, территориальная община, учредительная власть, учредительные полномочия, учредительные функции.

Maksakova R. N. Realization of constituent power in activities of local government bodies.

The article is devoted to the study of realization of constituent power through the local government bodies activities, to identify of constituent authorities of local government bodies and to definition of content of constituent function of the local councils.

Keywords: *constitution, local self-government, local interest, municipal authority, territorial community, constituent power, constituent authorities, constituent function.*

Дослідження порядку реалізації установчої влади є актуальним напрямом правових досліджень. Особливий інтерес цей напрям викликає у зв'язку з активізацією чергової хвилі конституційної реформи в Україні, в якій основний акцент робиться на забезпеченні реального народовладдя. А в аспекті проведення в рамках конституційної реформи децентралізації влади та якісного переформатування інституту місцевого самоврядування – на перший план виходить питання дослідження порядку реалізації установчої влади в системі здійснення місцевого самоврядування.

Питання реалізації різних форм, видів і способів установчої влади знайшли відображення в дослідженнях українських правознавців, серед яких слід відмітити праці М. В. Савчина, М. І. Ставнійчук, М. О. Теплюка, В. Л. Федоренка, В. М. Шаповала, О. І. Ющика та ін. Але разом з тим, з урахуванням проведення реформування влади, це питання потребує проведення нових досліджень.

Метою статті було визначено виявити порядок реалізації установчої влади через діяльність органів місцевого самоврядування.

Установча влада в сучасному суспільстві – один із видів суспільно-політичної влади, поряд з такими її видами, як законодавча, контрольна, судова тощо, котрі належать народу й здійснюються народом як єдина влада народу (народовладдя) безпосередньо та через органи державної влади й органи місцевого самоврядування, як зазначено у ст. 5 Конституції України [1].

В установчій владі, як зазначає О. І. Ющик, реалізується народне волевиявлення, що здійснюється безпосередньо через вибори та референдуми, а опосередковано – в діяльності відповідних органів держави та місцевого самоврядування. Відтак український народ здійснює установчу владу, по-перше, обираючи депутатів до Верховної Ради, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і до місцевих рад, а також обираючи Президента України. По-друге, – затверджуючи на всеукраїнському референдумі закони про внесення змін до розділів I, III і XIII Конституції відповідно до ст. 156 Основного Закону, а також приймаючи (затверджуючи) інші закони й рішення на всеукраїнському та місцевих референдумах. По-третє, установча влада народу здійснюється через діяльність парламенту, глави держави, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і місцевих рад, шляхом реалізації ними відповідних установчих повноважень [1].

Враховуючи те, що предмет нашого дослідження становить реалізація установчої влади в діяльності органів місцевого самоврядування, іншим проявам установчої влади ми не станемо приділяти увагу в рамках цієї статті.

Органи місцевого самоврядування реалізують установчу владу народу через здійснення наданих їм Конституцією та законами України установчих повноважень (через здійснення установчої діяльності). На місцевому рівні суб'єктами установчої влади конституційно визначені територіальні громади. Так, відповідно до ч. 1 ст. 140 Конституції України встановлено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України.

Виходячи з положень цієї статті Конституції, місцеве самоврядування розглядається як специфічна форма здійснення Українським народом своєї влади безпосередньо територіальними частинами народу – територіальними громадами. Конституційне визначення акцентує увагу на тому, що місцеве самоврядування, як специфічна форма публічної влади, характеризується, передусім, наявністю особливого суб'єкта – територіальної громади, котра здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи та посадових осіб місцевого самоврядування. Крім того, за ним визнається особливе місце в політичній системі України: місцеве самоврядування, його органи не входять до механізму державної влади, хоча це й не означає його повної автономності від неї. Взаємозв'язок місцевого самоврядування з державою досить тісний і виявляється в тому,

що місцеве самоврядування й державна влада мають єдине джерело влади – народ. Разом з тим місцеве самоврядування, як елемент політичної системи, свідчить про те, що у країні поряд з інтересами особи й держави визнаються та гарантуються ще й місцеві (муніципальні) інтереси, пов'язані з вирішенням питань безпосереднього забезпечення життєдіяльності населення на відповідній території. При цьому муніципальні інтереси розглядаються не як підпорядковані державним, а як рівноправні [2, с. 972–973]. Реалізація та забезпечення муніципальних інтересів через місцеве самоврядування має здійснюватися у межах Конституції і законів України (ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР). Закон надає право територіальній громаді на врядування (управління) своїми (місцевими) справами самостійно, тобто через різноманітні форми безпосередньої, локальної демократії, або через органи й посадових осіб місцевого самоврядування під їх відповідальність.

Автори монографії «Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення і розвитку в Україні» М. О. Баймуратові В. А. Григор'єв (2003 р.) зазначають, що інтерес місцевого самоврядування та муніципальної влади ґрунтується на таких підставах: 1) витоки самоврядування, в тому числі і місцевого, полягають у рамках громадянського суспільства. По мірі свого становлення та розвитку, місцеве самоврядування, муніципальна влада як матеріальна форма реалізації інтересу місцевого товариства, легалізується державою та стає репродукцентром територіально-особистісних відносин, що формуються на локальному рівні, в процесі становлення та взаємодії громадянського суспільства та демократичної правової держави; 2) місцеве самоврядування, муніципальна влада є оптимальним засобом і, одночасно, домінуючою територіальною ареною задоволення істотних індивідуальних та групових потреб суб'єкта, за допомогою якого він самостверджується і само реалізується в громадянському суспільстві; 3) реалізація конкретних потреб суб'єкта переважно здійснюється в рамках системного суспільства – територіального колективу, який проявляє себе через призму диверсифікації інтересів. Цей територіальний колектив виступає в якості системи-підсистеми та є об'єктом-суб'єктом в процесі задоволення інтересів конкретних індивідів, місцевого співтовариства, громадянського суспільства, держави [3, с. 91–92].

У зв'язку з цим, як наголошують М. О. Баймуратов і В. А. Григор'єв, актуалізується проблема співвідношення інтересів центру та міст у територіальному (адміністративно-територіальному) розрізі, яка навіть за її часткової реалізації (пріоритет місцевих інтересів над державними), зміщується в площину державного суверенітету та трансформується в «суверенні інтереси» територій та їх самоврядування, порушуючи державну систему, що перетворює цю проблему з виключно теоретичної в практичну, переводить її в сферу гострого політичного, економічного, релігійного, національного та іншого протистояння держави та її територій [3, с. 92].

Здійснення місцевих інтересів забезпечується через реалізацію компетенції місцевого самоврядування. З метою запобігання протистоянню інтересів центру та складових територій в Україні спочатку на рівні конституційного закріплення, а потім на рівні законодавства було більш-менш чітко визначено межі повноважень органів місцевого самоврядування.

Досліджуючи питання компетенції місцевого самоврядування, П. М. Любченко висловлював думку, що це правова категорія, яка охоплює предмети відання й владні повноваження. Вона має внутрішню єдність та узгодженість і включає в себе компетенцію територіальної громади й органів місцевого самоврядування [4, с. 5].

В. С. Куйбіда зазначав, що аналіз компетенції повинен дати відповідь, наскільки законодавець забезпечує свободу дій місцевих самоврядних органів для здійснення власних ініціатив із будь-якого питання, яке входить до їхньої компетенції і не належить до компетенції іншого органу влади, а також показати, чи мають самоврядні органи свободу пристосовувати здійснення делегованих їм державою повноважень до місцевих умов для досягнення оптимальних результатів при реалізації правових актів центральної влади. Іншими словами, йдеться про втілення в життя одного з основних принципів місцевого самоврядування – поєднання місцевих і державних інтересів; поряд з цим, закріплюючи компетенцію місцевих рад, законодавець виходить із положення, що місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах народовладдя, колегіальності. Саме тому, на думку В. С. Куйбіди, вирішення найважливіших

проблем місцевого самоврядування вимагає проведення місцевих референдумів; крім того, деякі питання місцевого самоврядування потребують для своєї реалізації колегіального обговорення, що реалізується через здійснення виключної компетенції місцевих рад (виключне вирішення питань на пленарних засіданнях місцевих рад) [5, с. 198–199].

Таким способом (через здійснення певної компетенції місцевих рад) установча влада на рівні місцевого самоврядування здійснюється від імені основних носіїв установчих повноважень – територіальних громад – органами місцевого самоврядування.

О. В. Батанов пише, що конституційний інститут територіальних громад є не лише необхідною правовою передумовою функціонування муніципальної влади, він, насамперед, є ланкою громадянського суспільства, важливою частиною політичного процесу, а територіальні громади – носіями установчих функцій [6, с. 329].

Установчий характер діяльності територіальних громад, як зазначає О. В. Батанов, особливо рельєфно виявляється в процесах утворення та функціонування системи організаційно-правових суб'єктів місцевого самоврядування (місцевих рад, органів самоорганізації тощо), діяльність яких є вторинною [6, с. 328]. Зважаючи на це, призначення конституційно-правового законодавства полягає в утворенні політичного і правового поля формування дієздатних територіальних громад, їх функціонування як первинних соціальних суб'єктів публічної влади на місцях.

Установча юридична діяльність у муніципальному праві, як зазначає Л. Н. Гініятулліна, являє собою самостійний вид процедурно-процесуальної діяльності уповноважених суб'єктів, наділених владними повноваженнями щодо створення, реорганізації та ліквідації органів і посадових осіб місцевого самоврядування, муніципальних підприємств та установ, інших суб'єктів муніципального права. Одним із провідних суб'єктів установчої юридичної діяльності є представницький орган місцевого самоврядування. Установчий юридичний процес у представницькому органі муніципального утворення, за словами Л. Н. Гініятулліної, має внутрішній та зовнішній аспекти: внутрішній відображається в кінцевому оформленні представницького органу як виборного колегіального органу місцевого самоврядування та його вступу у здійснення своїх завдань, функцій і компетенції; зовнішній – у формуванні та перетворенні структури органів місцевого самоврядування, що передбачені статутом муніципального утворення та наділені власними повноваженнями щодо вирішення питань місцевого значення, а також інших суб'єктів права [7, с. 9–10].

Відповідно до положень ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» представницький орган місцевого самоврядування це виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення.

Коментуючи положення ст. 140 Конституції С. Г. Сєрьогіна зазначала: «Функції органів місцевого самоврядування є похідними від територіальної громади, це продовження функцій цих спільностей. Основним завданням органів місцевого самоврядування є діяльність щодо реалізації територіальною громадою її колективного права на місцеве самоврядування, яке має невід'ємний та невідчужуваний характер. Виходячи з призначення місцевого самоврядування – вирішення питань місцевого значення, основними функціями місцевих рад є політичні, економічні, соціальні, культурні серед об'єктних функцій, а також так звані владні функції: представницька, установча, нормотворча, контрольна, тощо. Вони полягають у забезпеченні реальної участі місцевих жителів у вирішенні місцевих справ, презентації і остаточному вираженні політичної волі та інтересів територіальних громад...» [2, с. 976–977].

Саме через здійснення місцевими радами установчої функції забезпечується реалізація установчої влади в межах певних адміністративно-територіальних одиниць. Зміст установчої функції місцевих рад на наш погляд проявляється в тому, що за своєю суттю вона полягає в установленні та утвердженні місцевих інтересів через вирішення питань місцевого значення, шляхом створення органів, обрання або призначення посадових осіб, відповідальних за впровадження і реалізацію місцевої політики.

Установчі функції органів місцевого самоврядування реалізуються через установчий процес у представницькому органі місцевого самоврядування.

Установчий процес у представницькому органі муніципального утворення, на думку Л. Н. Гініятуллової, має своє призначення, забезпечує організаційну відокремленість органів та посадових осіб місцевого самоврядування, інших суб'єктів права, реалізацію принципу розподілу влади на місцевому рівні; застосування матеріально-правових норм, що закріплюють повноваження представницького органу з питань внутрішньої самоорганізації, щодо створення, реорганізації, ліквідації органів та посадових осіб місцевого самоврядування, інших суб'єктів права; застосування процесуально-правових норм, що регулюють порядок здійснення повноважень представницького органу з питань внутрішньої самоорганізації, щодо створення, реорганізації, ліквідації органів та посадових осіб місцевого самоврядування, інших суб'єктів права; їх подальшу систематизацію і кодифікацію [7, с. 10].

Так, відповідно до положень ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено ряд повноважень, що належать до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад через здійснення яких представницькі органи місцевого самоврядування забезпечують реалізацію установчої влади. Зокрема, сільські, селищні, міські ради здійснюють такі установчі повноваження: 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 на посаду та звільнення з посади секретаря ради у порядку, передбаченому Законом; утворення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради; заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників; прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові; прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законом; прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у випадках, передбачених Законом; створення відповідно до закону міліції, яка утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету; затвердження і звільнення керівників та дільничних інспекторів цієї міліції; прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення у випадках, передбачених Законом; затвердження статуту територіальної громади, тощо.

Враховуючи те, що перелік повноважень сільських, селищних, міських рад визначених в ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не є вичерпним, бо вони можуть вирішувати в рамках загальної компетенції й інші питання, віднесені законами України до їх відання, – перелік установчих повноважень цих рад може бути продовжений.

Районні та обласні ради, відповідно до положень ч. 1 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» наділені такими установчими повноваженнями: обрання голови ради, відповідно заступника голови районної ради та першого заступника, заступника голови обласної ради, звільнення їх з посади; утворення, обрання і ліквідація постійних та інших комісій ради, зміна їх складу, обрання голів комісій; утворення президії (колегії) ради; затвердження за пропозицією голови ради структури виконавчого апарату ради, його чисельності, встановленої відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України, витрат на утримання ради та її виконавчого комітету; заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників; прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законодавством; здійснення відповідно до закону повноважень щодо організації проведення всеукраїнських референдумів та виборів органів державної влади і місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування здійснюють установчу владу, також беручи участь у формуванні органів державної влади відповідно до законодавства України.

Так, зокрема, відповідно до п. 29, 31 ч. 1 ст. 43, ст. 72 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР та ч. 7,8 ст. 34 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09 квітня 1999 р. № 586-XIV до повноважень районних і обласних рад належить: прийняття рішення про недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого, з урахуванням пропозицій органу влади вищого рівня, Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обґрунтовану відповідь; в разі, якщо недовіру

голови районної, обласної державної адміністрації висловили не менш як дві третини депутатів від загального складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації; внесення до Кабінету Міністрів України пропозицій щодо голови відповідної місцевої державної адміністрації.

Установчими повноваженнями, відповідно до положень ч. 4 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» наділені також одноособові представницькі органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські голови. Зокрема, здійснюючи установчі повноваження сільський, селищний, міський голова: призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, крім керівників дошкільних, загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладів; укладає від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства, а з питань, віднесених до виключної компетенції ради, подає їх на затвердження відповідної ради.

Також установчі повноваження мають голови районної, обласної, районної у місті ради. Маючи статус головних посадових осіб колегіальних представницьких органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст (районні та обласні ради), або інтереси певної частини територіальної громади (районна в місті рада), – голови районної, обласної, районної у місті ради відповідно до положень ч. 6 ст. 55 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» призначають і звільняють керівників та інших працівників структурних підрозділів виконавчого апарату ради.

Результати здійснення установчої влади органами місцевого самоврядування через реалізацію їх установчих повноважень відображуються в актах органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Саме через акти органів місцевого самоврядування, як зазначала І. В. Дробуш, фіксується та конститується воля територіальної громади, проявляється сукупна воля населення певної місцевості [8, с. 68].

Отже, установча влада на рівні місцевого самоврядування здійснюється від імені основних носіїв установчих повноважень – територіальних громад – органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

Через здійснення місцевими радами установчої функції забезпечується реалізація установчої влади в межах певних адміністративно-територіальних одиниць. Зміст установчої функції місцевих рад, на наш погляд, проявляється в тому, що за своєю суттю вона полягає в установленні та утвердженні місцевих інтересів через вирішення питань місцевого значення, шляхом створення органів, обрання або призначення посадових осіб, відповідальних за впровадження і реалізацію місцевої політики.

Установчі функції органів місцевого самоврядування реалізуються через установчий процес у представницькому органі місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Ющик О. Конституційно-правові проблеми установчої влади в Україні / О. Ющик // Віче: Теоретичний і громадсько-політичний журнал. – 2009. – № 24. – С. 2–4.
2. Конституція України: Науково-практичний коментар / [редкол.: В. Я. Тацій (голова), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін.]. – [2-е вид., перероб. і доп.]. – Харків : Право, 2011. – 1128 с.
3. Баймуратов М. А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине : [монография] / М. А. Баймуратов, В. А. Григорьев. – Одесса : Юрид. літ., 2003. – 248 с.
4. Любченко П. М. Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові аспекти реалізації: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / П. М. Любченко. – Харків, 1998. – 19 с.
5. Куйбіда В. С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні / Куйбіда В. С. – Львів : Літопис, 2001. – 375 с.
6. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : [монографія] / О. В. Батанов ; [відп. ред. М. О. Баймуратов]. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2010. – 656 с.

7. Гиниятуллина Л. Н. Учредительный юридический процесс в представительном органе муниципального образования : дис. ... канд. юрид. наук : **12.00.02** / Гиниятуллина Лилия Накиповна. – Казань, **2006**. – **204** с.

8. Дробуш І. В. Функції органів місцевого самоврядування в Україні : [монографія] / Дробуш І. В. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, **2003**. – **244** с.

**Максакова Руслана Миколаївна – доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри конституційного, адміністративного та трудового права Інституту управління та права Запорізького національного технічного університету.*