



Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.

7. Кримінальний кодекс України // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21 (08.06.2001). – Ст. 920.

8. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Науково-практичний коментар / Р. А. Калужний, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний та ін. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 781 с.

9. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР, 1984, додаток до № 51, ст. 1122.

10. Практика применения гражданского законодательства Федеральным арбитражным судом Московского округа: постатейные материалы к ч. 1 и 2 Гражд. кодекса Рос. Федерации : справ.-практ. пособие / [авт.сост.: А.А. Штыка]. – М. : Волтерс Клувер, 2005. – 800 с.

11. Бондаренко Н.Л. Особенности реализации принципа неприкосновенности собственности в гражданском законодательстве Республики Беларусь / Н.Л. Бондаренко // Вестник Пермского Университета. – 2013. – № 1(19). – С. 89-94.

12. Халабуденко О.А. Имущественные права. Книга 1. Вещное право / О.А. Халабуденко; Междунар. независимый ун-т Молдовы. – Кишинев : Междунар. независимый ун-т Молдовы, 2011 (Тирогр. «Elena V.I.» SRL). – Кн. 1. Вещное право. – 2011. – 305 р. – Bibliogr. p.292-301 (120 tit.) – 300 ex.

13. Положення про притулок для тварин // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1016-10>.

ОБЛАСТНОЙ СОВЕТ – ПРЕДСТАВИТЕЛЬСКИЙ ОРГАН МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

Юлия ФЕДОСЮК,

соискатель кафедры государственного строительства
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

The scientific literature, positions scientists on the definition of term constitutional and legal status regional councils in Ukraine are analyzed by author in the article. On this basis the author of the article defines the term of constitutional and legal status regional councils in Ukraine. Peculiarities of constitutional and legal status regional councils are considered. Also in the article the position regional councils as representative bodies in the system of local self-government in Ukraine is researched in accordance with current legislation of Ukraine. The main features of representative bodies of local self-government are considered. The author offers the prospects of improvement of status or regional councils in Ukraine in accordance with the European Charter of Local Self-Government.

Key words: local self-government, councils, representative body, constitutional and legal status of regional council.

Аннотация

В публикуемой статье автором анализируется научная литература, позиции ученых по определению понятия «конституционно-правовой статус областных советов в Украине». На этой основе автор формулирует определение понятия «конституционно-правовой статус областных советов в Украине». Рассматриваются особенности конституционно-правового статуса областного совета. Также в статье исследуется положение областных советов как представительских органов в системе местного самоуправления в Украине в соответствии с действующим законодательством Украины. Рассматриваются основные признаки представительских органов местного самоуправления. Автором предлагаются перспективы усовершенствования статуса областных советов в Украине в соответствии с Европейской Хартией местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, советы, представительский орган, конституционно-правовой статус областного совета.

Постановка проблемы. В современной Украине как демократическом государстве признается и гарантируется местное самоуправление.

На современном этапе развития местного самоуправления остается много проблем, которые сдерживают его дальнейшее развитие. В частности, острой проблемой, которая вызывает множество дискуссий, является определение конституционно-правового статуса областных советов, их полномочий и механизма реализации.

Актуальность темы. Необходимо отметить значительное внимание отечественных ученых к тематике местного самоуправления, концепций его реформирования.

Вопросы местного самоуправления, основы организации и деятельности представительских органов местного самоуправления, принципов их организации и деятельности, форм работы исследовались в работах В.Б. Аверьянова, М.А. Баймуратова,

А.В. Батанова, Ю.Г. Барабаша, С.В. Болдырева, Г.В. Задорожной, И.Я. Зайца, С.В. Журавского, М.И. Корниенко, В.В. Кравченко, В.С. Куйбиды, П. М. Любченко, О.Ю. Лялюк, С.Г. Серединой, В.М. Скрипничука, К.Е. Соляника, В.Ф. Погорилко, Ю.М. Тодыки, В.А. Шумилкина, О.Ф. Фрицко, А.Н. Ярмыша и других.

Вместе с тем в современной правовой науке вопрос конституционно-правового статуса областных советов пока еще является недостаточно исследованным. По этому вопросу отсутствуют монографические и диссертационные работы.

Целью статьи является определение понятия «конституционно-правовой статус областных советов», а также исследование положения областных советов как представительских органов в системе местного самоуправления в Украине на базе проанализированных научных достижений и объемного эмпирического материала.



Изложение основного материала. Термин «конституционно-правовой статус» употребляется в большинстве учебников по конституционному праву [7, с. 688; 8, с. 416; 9, с. 632; 10, с. 544], в монографических изданиях и диссертационных исследованиях.

В юридической литературе лишь отдельные ученые дают определение понятия «конституционно-правовой статус».

Для определения конституционно-правового статуса областного совета необходимо обратиться к этимологическому определению понятия «статус».

Статус (лат. status) в переводе с латинского означает положение, состояние чего-либо или кого-либо.

Большой толковый словарь современного украинского языка определяет «статус» как «правовое положение граждан, государственных и общественных органов, международных организаций и проч.» [1, с. 1728].

Русский ученый-конституционалист Авакьян С.А. определяет статус как «понятие, которое широко используется в праве, в том числе и конституционном. Определяет оформленное нормативным актом положение (отсюда – правовое положение) органа, организации, объединения, должностного лица, физического лица (гражданина). Статус характеризует их природу, место в системе общественных отношений и субъектов права, самые важные права и обязанности, формы (порядок) их реализации и акты, принимаемые ими, а также их действия» [7, с. 688].

В юридической энциклопедии под редакцией Ю.С. Шемшученко указывается, что «правовой статус» – правовое положение (совокупность прав и обязанностей) физического или юридического лица» [18, с. 736].

В учебниках по конституционному праву можно найти следующее определение категории статус: «это юридически закрепленное положение лица в государстве и обществе» [8, с. 416, 10, с. 544].

Шляхтун П.П. определяет статус (правовой) как «установленную нормами права совокупность прав, обязанностей и ответственности субъектов – граждан, органов государствен-

ной власти, органов местного самоуправления, учреждений, организаций и т.д.» [17, с. 568].

В юридической литературе лишь отдельные ученые дают определение понятия «конституционно-правовой статус». При этом определение понятия конституционно-правового статуса в основном касается определения конституционно-правового статуса лица [9, с. 632, 10, с. 544].

Следует отметить, что понятие «правовой статус» и «конституционно-правовой статус» достаточно часто употребляются в одинаковом значении.

Например, В.М. Кравчук и О.М. Юхимчук предлагают следующее определение конституционно-правового статуса – «это система закрепленных Конституцией и законами Украины фундаментальных и неотчуждаемых прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, а также полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, должностных и служебных лиц в различных сферах публичных отношений» [12, с. 25-26].

Погорелко В.Ф. определяет правовой статус представительских органов местного самоуправления как «совокупность их прав и обязанностей, которые определяются Конституцией Украины, Законом Украины «О местном самоуправлении», другими законами и нормативно-правовыми актами. Основой этих прав и обязанностей советов являются полномочия местного самоуправления» [5, с. 592].

Анализ приведенных выше и других теоретико-методологических положений ученых дает возможность рассматривать конституционно-правовой статус областных советов в Украине как правовое положение областных советов, которое выражается через совокупность их прав и обязанностей (полномочий), определенных Конституцией Украины, законами Украины и другими нормативно-правовыми актами, формы (порядок) их реализации, а также акты, принимаемые ими.

Конституционно-правовой статус областных советов раскрывается, в частности, их местом в системе местного самоуправления в Украине.

Система местного самоуправления в Украине включает: территориальную общину; сельский, поселковый, городской совет; сельского, поселкового, местного главу; исполнительные органы сельского, поселкового, городского совета; районные и областные советы, что представляют общие интересы территориальных общин сел, поселков, городов; органов самоорганизации населения. Конституционный Суд Украины в решении № 11-рп/2001 от 13 июля 2001 года определил, что система местного самоуправления определяется административно-территориальным устройством Украины [15, с. 162].

Советы как представительские органы местного самоуправления являются базовым элементом этой системы.

Статьей 1 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» определено, что представительский орган местного самоуправления – это выборный орган (совет), который состоит из депутатов и, в соответствии с законом, наделяется правом представлять интересы территориальной общины и принимать от ее имени решения [14].

В.Ф. Погорелко и О.Ф. Фрицкий определяют, что «представительские органы местного самоуправления – советы – являются коллегиальными органами общей компетенции, которые состоят из избранных непосредственно населением соответствующей административно-территориальной единицы, выражают их волю, принимая от ее имени решения, что имеют общеобязательный характер» [5, с. 592].

Любченко П.М. определяет представительский орган местного самоуправления как «выборный орган (совет), который состоит из депутатов и, в соответствии с Законом Украины «О местном самоуправлении в Украине», наделяется правом представлять интересы территориальной общины и принимать от ее имени решения» [4, с. 496].

В юридической литературе выделяют такие основные признаки советов как представительских органов:

«1) это коллегиальные органы, в состав которых входят депутаты, избранные непосредственно населением на основании выборов;



2) они получают мандат доверия непосредственно от населения в пределах территориальной общины, которая является первичным субъектом местного самоуправления, основным носителем его функций и полномочий;

3) их деятельность распространяется на всю территорию проживания общины;

4) в соответствии с законом, они наделены правом представлять интересы территориальных общин;

5) принимают решения от имени общин;

6) являются органами общей компетенции, в ведение которых относятся все вопросы, что требуют нормативного регулирования;

7) занимают ведущее место в системе всех органов местного самоуправления;

8) выражают волю всего населения территориальной общины, придавая ей общеобязательного характера и совершая в такой способ местную власть;

9) в своей деятельности совмещают местные интересы с государственными. [5, с. 592]

Система местных советов закреплена ч. 3, 4 ст. 140 Конституции Украины, ст. ст. 5, 10 Закону Украины «О местном самоуправлении в Украине».

В современной юридической науке существуют разные взгляды в отношении уровней этой системы. Так, одни ученые определяют двухуровневую систему местных советов [2, с. 256; 3, с. 672], другие – трехуровневую систему [16, с. 105].

Баймуратов М.О., Фрицкий О.Ф., Погорилко В.Ф. выделяют местные советы базового и регионального уровней, которые строятся в зависимости от существующего административно-территориального устройства в Украине [5, с. 592; 6, с. 720].

Законодательно определена двухуровневая система местных советов. Двухуровневая система представительских органов местного самоуправления закреплена ч. 3, 4 ст. 140 Конституции Украины и ст. 5 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» с учетом административно-территориального устройства. К первому (базовому) уровню относятся сельские, посел-

ковые, городские советы, районные в городах советы (в случае их создания), которые представляют территориальные общины сел, поселков, городов, районов в городах и осуществляют от их имени и в их интересах функции и полномочия местного самоуправления. Областные и районные советы имеют иную природу и выступают как представительские органы местного самоуправления второго (регионального) уровня, так как представляют интересы не областных и районных общин, а общие интересы территориальных общин сел, поселков, городов, в пределах полномочий, закрепленных Конституцией и законами Украины или переданных им сельскими, поселковыми, городскими советами.

Статья 10 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» определяет областные советы как органы местного самоуправления, что представляют общие интересы территориальных общин сел, поселков, городов, в пределах полномочий, определенных Конституцией Украины, этим и другими законами, а также полномочий, переданных им сельскими, поселковыми, городскими советами.

Таким образом, законодатель определяет областные советы представительскими органами местного самоуправления регионального уровня, что определяет соответственно особенности их конституционно-правового статуса.

В.Ф. Погорилко отмечает, что «представительский характер районных и областных советов определяется тем, что они формируются за счет равного представительства соответствующих административно-территориальных единиц» [5, с. 592]. Так, общий состав (количество депутатов) областного совета определяется с учетом количества районов, городов областного значения, которые входят в состав соответствующей области, для обеспечения их равного представительства в соответствующем областном совете независимо от численности жителей соответствующего района, города областного значения [13].

Особенностью конституционно-правового статуса областных советов является отсутствие исполнительного органа этих советов.

В соответствии с действующей Конституцией Украины и Законом Украины «О местном самоуправлении в Украине», исполнительный аппарат совета осуществляет лишь организационное, правовое, информационное, аналитическое, материально-техническое обеспечение деятельности совета, его органов, депутатов, тогда как отдельные полномочия областных советов, в соответствии с Конституцией и законами Украины осуществляют местные государственные администрации. Такие важные вопросы, как подготовка и внесение на рассмотрение совета проектов программ социально-экономического и культурного развития областей, управление объектами общей собственности территориальных общин и другие полномочия, сосредоточены в руках областных государственных администраций, а не органов местного самоуправления.

Выводы. Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что конституционно-правовой статус областных советов в Украине – это правовое положение областных советов, которое выражается через совокупность их прав и обязанностей (полномочий), определенных Конституцией Украины, законами Украины и другими нормативно-правовыми актами, формы (порядок) их реализации, а также акты, принимаемые ими.

Особенности конституционно-правового статуса областных советов, в частности, раскрываются при определении их места в системе местного самоуправления и взаимодействии с местными государственными администрациями.

Фактически сегодня существует две системы местной власти регионального уровня: областные государственные администрации, являющиеся органами исполнительной власти, с одной стороны, и областные советы, являющиеся органами местного самоуправления – с другой. В практической деятельности их компетенция достаточно переплетается и дублируется, а проблема взаимодействия между ними приобретает большое значение.

При таких условиях целесообразно с сохранением нынешнего статуса областных советов предусмотреть



создание их исполнительных органов с одновременным изменением статуса соответствующих местных государственных администраций, что отвечает Европейской Хартии местного самоуправления. Кроме того, преобразовать областные советы как представительские органы территориальных общин в эффективные управленческие структуры, которые самостоятельно, с учетом местных особенностей и интересов жителей области, решают возложенные на них обязанности.

Список использованной литературы:

1. Большой толковый словарь современного украинского языка (с прил. и допол.) [Текст] : / сост. и глав. ред. В.Т. Бусел. – К. : Ирпень: ВТФ «Перун», 2005, - 1728 с.
2. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине [Текст] : учеб. для студ. высш. учеб. зав. / под ред. С.Г. Серегинной. – Х. : Право, 2005. – 256 с.
3. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине [Текст] : учебник / Ярмыш А. Н., Серегин В. А.; под общ. ред. Ю.М. Тодыки. – Х. : Изд-во Нац. ун-та внутр. дел, 2002. – 672 с.
4. Муниципальное право Украины [Текст] : учеб. пособ. / под ред. П. М. Любченко – Х. : Изд-во «ФИНН», 2012. – 496 с.
5. Муниципальное право Украины [Текст] : учебник / В.Ф. Погорилко, О.Ф. Фрицкий, М.А. Баймуратов [и др.] ; под ред. В.Ф. Погорилко, О.Ф. Фрицкого. – К. : Юринком Интер, 2006. – 592 с.
6. Муниципальное право [Текст] : учебник / В.Ф. Погорилко, М. А. Баймуратов, Ю.Ю. Бальций [и др.] ; под ред. М. А.Баймуратова. – 2-е изд., доп. – К. : Правовое единство, 2009. – 720 с.
7. Конституционное право [Текст]: энциклопедический словарь / ответств. ред. С. А. Авакьян. – М. : НОРМА-ИНФРА*М, 2001. – 688 с.
8. Конституционное право Украины [Текст] : учеб. для студ. высш. учеб. зав. / под ред. В. П. Колесник та Ю. Г. Барабаша. – Х. : Право, 2008. – 416 с.
9. Конституционное право Украины [Текст] : учеб. пособие / Совгира О.В., Шуклина Н.Г. – К. : Юринком Интер, 2008. – 632 с.
10. Конституционное право Украины [Текст] : учеб. для студ. высш. учеб. зав. / за ред. Ю.М. Тодыки та В.С. Журавского. – К. : Издательский Дом «Ин Юре», 2002. – 544 с.
11. Конституция Украины [Текст] : Закон Украины от 28.06.96 № 254к/96-ВР// Ведом. Верхов. Совета Украины. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
12. Кравчук В.М., Юхимюк О.М. Конституционно-правовой статус: вопросы дефиниции / Научный вестник Волынского национального университета им. Леси Украинки – 2010. – № 25. – С. 22-26.
13. О выборах депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, местных советов и сельских, поселковых, городских голов [Текст] : Закон Украины от 10.07.2010 № 2487-VI //Ведом. Верхов. Совета Украины. – 2010. – № 35-36. – Ст. 491.
14. О местном самоуправлении в Украине [Текст] : Закон Украины от 21.05.1997 № 280/97-ВР // Ведом. Верхов. Совета Украины. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
15. Решение Конституционного Суда Украины по делу за конституционным представлением народных депутатов Украины об официальном толковании терминов «район» и «район в городе», которые применяются в п. 29 ч. 1 ст. 85, ч. 5 ст. 140 Конституции Украины, и понятия «организация управления районами в городах», что употребляется в ч. 5 ст. 140 Конституции Украины и в ч. 1 ст. 11 Закона Украины «О столице Украины – город-герой Киев», а также об официальном толковании положений п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституции Украины, п. 41 ч. 1 ст. 26 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» касательно полномочий местных советов самостоятельно решать вопросы создания и ликвидации районов в городе (дело об административно-территориальном устройстве) № 11-рп/2001 от 13.07.2001 // Офиц. вестн. Украины. – 2001. – № 29. – Ст. 1327.
16. Смирнова Т.С. Правовое регулирование местного самоуправления в Украине. – К. : «КМ Академия», 2001. – С. 105.
17. Шляхтун П.П. Конституционное право [Текст] : слов. терминов / П.П. Шляхтун. – К. : Лыбидь, 2005. – 568 с.
18. Юридическая энциклопедия [Текст] : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемчушенко [и др.]. – К. : Укр.энцикл., 2003. – Т. 5: П-С. – 736 с.