

Муніципальне право як наука і навчальна дисципліна

1. Муніципальне право як наука

Поняття, предмет та система науки муніципального права. Наука муніципального права являє собою сукупність знань, наукових ідей, концепцій, теорій про місцеве самоврядування, про форми й методи його здійснення, про історію розвитку, відносини з державною владою тощо, тобто вчення про муніципальне право як галузь національного права. Вона є органічною частиною юридичної науки. Наука муніципального права належить до числа галузевих наук, основною ознакою яких є вивчення однойменної галузі права. Вона розкриває притаманні даній галузі закономірності, формулює основні поняття і категорії, якими оперує чинне муніципально-правове законодавство, аналізує функції і роль муніципально-правових інститутів. Наука про місцеве самоврядування вивчає не тільки муніципально-правові норми та інститути, а й процеси, пов'язані з їх реалізацією. Тому об'єктом наукового дослідження цієї галузі є муніципальні (комунальні) відносини, відповідні правові норми та інститути.

Наука муніципального права вивчає історичний і сучасний вітчизняний досвід місцевого самоврядування з метою розробки наукових рекомендацій, спрямованих на вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування, а також на підвищення ефективності організації та діяльності місцевого самоврядування. Значне місце в муніципальній науці посідають політичні, філософські й правові погляди й уявлення про місцеве самоврядування.

Це нова галузь наукових знань, яка базується на принципово інших, аніж наука радянського будівництва, поглядах та ідеях про організацію публічної влади на місцях. Своїм головним предметом вона має насамперед місцеве самоврядування як особливий вид публічної влади, проникнення в його сутність, вивчення його принципів і соціального призначення, причому об'єктом особливої уваги мають бути фундаментальні, основоположні суспільні відносини, які визначають правову природу локальної демократії, її найголовніші характеристики. Виходячи зі змісту предмета галузі, особливостей суспільних відносин, які складають його, визначається і характер основних теоретичних концепцій науки муніципального права. До них належать такі фундаментальні теоретичні проблеми, як проблеми природи й сутності місцевого самоврядування, його місця в системі поділу влад, автономності в конституційному механізмі держави, дослідження особливостей правового статусу особи в місцевому самоврядуванні тощо.

У цьому плані найістотнішим завданням є глибоке і всебічне вивчення феномену територіальної громади — основного, пріоритетного інституту системи місцевого самоврядування. Тут принципове значення має розробка проблем підвищення ефективності діяльності територіальних громад, їх органів і посадових осіб місцевого самоврядування в процесі вирішення питань місцевого значення. Наука муніципального права покликана ретельно збирати, вивчати, узагальнювати та поширювати практику застосування прогресивних, найбільш ефективних форм і методів роботи муніципальних структур. Вона також повинна прогнозувати розвиток організації діяльності місцевого самоврядування в процесі подальшого розвитку демократичних перетворень у нашому суспільстві. Завданням науки муніципального права є вивчення умов і засобів, які забезпечують правову, організаційну та матеріально-технічну самостійність територіальних громад, їх органів насамперед від органів державної влади при вирішенні питань місцевого значення.

Вивчення вказаних проблем становить предмет науки, самі ж висновки та теоретичні положення — її зміст. Проникнення в суть і зміст науки муніципального права передбачає усвідомлення насамперед таких її визначальних понять, як предмет, завдання, система, функції, методологія, джерела, взаємозв'язок з іншими науками, її роль у розбудові демократичної України.

Таким чином, **наука муніципального права** — це система наукових ідей, теорій, концепцій, знань про суспільні відносини, пов'язані з виникненням, формуванням та організацією місцевого самоврядування, формами й методами роботи територіальних громад, їх органів і посадових осіб у процесі вирішення питань місцевого значення, а також реалізації делегованих місцевому самоврядуванню повноважень виконавчої влади.

Наука муніципального права, як і будь-яка інша, — це система знань. Це означає, що до її складу входять відносно відокремлені комплекси теоретичних положень, які містять висновки, зроблені на основі пізнання сутності, змісту та закономірностей розвитку різних аспектів урегульованих галузю муніципального права суспільних відносин. Дані теоретичні комплекси не тільки органічно пов'язані між собою в силу єдності предмета галузі, а й перебувають у певній супідрядності. Одні теоретичні висновки слугують основою для інших.

Система науки муніципального права — це впорядкована сукупність відносно самостійних комплексів теоретичних положень, логічний зв'язок між ними. В її основі лежить структурність самого предмета наукового пізнання. Саме предмет науки муніципального права, а також послідовність вивчення муніципально-правової проблематики детермінує систему даної науки. Оскільки предметом науки є однойменна галузь права, природно, що кожному з елементів системи галузі кореспондує самостійний розділ муніципально-правової науки. Однак перед наукою стоять завдання більш складні, чим пізнання кожного із складових елементів галузі. Вона повинна досліджувати загальні риси, притаманні галузі в цілому, специфіку і характер її предмета, різновиди її норм, засоби їх реалізації, особливості виникаючих на їх основі муніципально-правових відносин, її джерела, систему. Наука повинна теоретично визначити і свій власний предмет, систему, методи дослідження, джерела тощо.

Сукупність теоретичних висновків, положень по всіх названих проблемах і складає загальну частину в системі науки муніципального права. Ці питання є найпершими в силу того, що без пізнання означених проблем не можна правильно зрозуміти зв'язки, що існують між окремими муніципально-правовими інститутами, а звідси — повною мірою розкрити їх функціональне призначення, роль в загальній системі муніципально-правового регулювання.

Оскільки наука муніципального права галузева, її завдання полягає в пізнанні змісту та сутності, еволюції, правової природи, характерних ознак основного предмета галузі — місцевого самоврядування. Тому логічним є розгляд проблем, присвячених історико-теоретичним аспектам місцевого самоврядування.

Органічною частиною системи науки муніципального права є знання про такі інститути, як правові, організаційні, територіальні, фінансово-економічні основи місцевого самоврядування, функції і повноваження суб'єктів місцевого самоврядування, гарантії їх діяльності, відповідальності тощо.

Таким чином, система науки муніципального права у своїй основі відповідає певній системі галузі права. Однак є більш широкою, тому що наука не може зосередитися тільки на конкретних муніципально-правових інститутах, вона досліджує ще й загальні характеристики галузі, її специфіку, місце і роль у системі права. Вивчає наука також і практику реалізації муніципально-правових норм та інститутів, прагнучи розкрити закономірності їх розвитку й дати обґрунтовані рекомендації законодавцю та правозастосувальникам щодо вдосконалення і застосування відповідних положень, а окремим особам -рекомендації стосовно використання цих положень. З цією метою вивчаються також теорії і погляди, розроблені дослідниками місцевого самоврядування, умови, що впливають на їхню еволюцію, тобто наука вивчає і сама себе.

Конкретний перелік проблем тієї чи іншої частини науки не є сталим. З розвитком суспільства, держави, зі змінами суспільно-соціальних умов втрачають актуальність старі концепції, виникають нові, які потребують свого наукового обґрунтування.

Функції науки муніципального права. Сутність, зміст, соціальне, науково-пізнавальне, навчальне призначення науки муніципального права розкривається в її функціях. Функції науки муніципального права — це напрями її впливу на певні сторони суспільної практики. Ці функції визначаються насамперед її предметом.

Юридичний мозок нації, своєрідну корпорацію законників, яка має свою юридичну свідомість, спільність інтелектуальних і професійних інтересів, утворюють не кухарі, не ремісники від юриспруденції, а фахівці зі справжньою юридичною освітою. Тому наука муніципального права, виконуючи свою пізнавальну функцію, сприяє повноцінній юридичній освіченості. Пізнавальна функція муніципального права полягає в тому, що вона дає характеристику основним інститутам місцевого самоврядування. Яким же чином здійснюється таке пізнання? Як і будь-яка наука, наука муніципального права має свою мову. Якщо в галузі муніципального права основним інструментом є муніципально-правова норма, то в однойменній науці — категорії та поняття. Понятійний апарат муніципального права України перебуває у стадії становлення, тому науці про місцеве самоврядування необхідно розробити власний інструментарій пізнання, власні категорії та термінологію. Саме мова науки є основним засобом пізнання. Наука муніципального права потребує чіткого мовного оформлення, вироблення уніфікованих понять і категорій, які б адекватно відображали такі явища реальної громадсько-політичної дійсності, як муніципальна влада, місцеве самоврядування, територіальна громада, децентралізація та де-концентрація влади тощо. Формулювання наукових категорій і визначень слугуватиме завданням з'ясування змісту муніципально-правових інститутів, виявленню творчого потенціалу місцевого самоврядування, максимально ефективного використання його можливостей для цілеспрямованого впливу на муніципальну практику. Правильне використання понятійного апарату, напрацьованого муніципально-правовою наукою, відіграє важливу роль у процесі законодавчої діяльності та локальної правотворчості. Від чіткості, конкретності приписів, філігранності мови правової норми значною мірою залежить ефективність діяльності місцевого самоврядування. Тільки чітко оформлена правова норма, доступна широким верствам населення, може ефективно працювати на практику.

У системі функцій науки муніципального права важливе місце також посідає політична функція, головне призначення якої — формування справжніх політичних переконань і орієнтацій у сфері місцевого самоврядування. І це цілком закономірно, оскільки об'єктом науки муніципального права є муніципальна політика, серцевину та сутність якої становить публічна влада територіальних громад. Багато вчених вважають, що самоврядування, розвиваючись «без участі держави», є «вільним під політики»: воно має свою особливу мету та особливу сферу діяльності, органи місцевого самоврядування не є агентами держави і не пов'язані політичними завданнями — вони не повинні здійснювати дії або укладати акти політичного характеру. Проте не викликає сумнівів те, що територіальна першооснова держави є вічною проблемою політики. Неправильно було б відносити «політичну» владу лише до держави. Місто-держава (поліс), національна держава і навіть держава-імперія, які, безумовно, є політичними інституціями, виникали в історії лише після того, як деякий час «утримували владу в якийсь місцевості». Виходячи ж із тлумачення політики як мистецтва управління полісом, а також, вважаючи, що предметом конституційно-правового регулювання (а місцеве самоврядування є одним з найважливіших інститутів конституційного права) значною мірою є відносини політичного характеру, які виникають безпосередньо в процесі здійснення народовладдя, важко заперечувати наявність політичного моменту в місцевому самоврядуванні. Децентралізація у формі самоврядування, пише Г. Єллінек, є політичним явищем.

Виокремлення політичної функції муніципального права обумовлюється особливим місцем місцевого самоврядування в політичній системі (в механізмі управління суспільством і державою). Місцеве самоврядування, його органи не входять до механізму державної влади, хоча це й не означає його повної автономності від держави,

державної влади. Специфічне становище місцевого самоврядування в політичній системі дозволяє характеризувати його як самостійну (поряд з державною владою) форму публічної влади — публічну владу територіальної громади.

Саме в політичному плані місцеве самоврядування надає можливість членам територіальних громад безпосередньо керувати своїми спільними справами або здійснювати це через виборні та інші сформовані ними ж (членами місцевих спільнот) органи. Важко, мабуть, знайти іншу, більш доступну та зрозумілу для населення школу практичного політичного виховання як місцеве самоврядування, хоча, в той же час, йому притаманний надполітичний характер.

Ідеологічна функція науки муніципального права полягає в тому, що вона вивчає ідеї, духовні цінності у процесі здійснення місцевого самоврядування, реалізації Конституції та законів України. Норми та інститути муніципального права справляють значний ідеологічний вплив на всі грані муніципального життя.

Евристично-прогностична функція полягає в пошуках фундаментальних вирішень питань, які стоять перед муніципально-правовою наукою, прогнозуванні й пошуках того прогресивного і цінного, що має велике значення для майбутнього. Вдосконалення соціального управління, пошук найоптимальніших форм муніципальної структури, сучасне вирішення соціально-побутових проблем, тенденції в економічній сфері тощо багато в чому залежать від ефективності дослідження суспільних явищ, розробки науково обґрунтованих прогнозів і практичних рекомендацій. «Спілкування» з наукою муніципального права дозволяє передбачати зміни у ставленні держави до самоврядних процесів і перетворення в системі місцевого самоврядування, моделювати поведінку муніципальних лідерів і депутатів, прогнозувати наслідки пропонованих ними рішень.

Прогностична функція науки щільно пов'язана з прогностичною силою Конституції України, в якій відображені прагнення, цілі та завдання майбутнього — побудова правової, соціальної та демократичної держави, а ефективно діюче місцеве самоврядування — магістральний шлях таких перетворень. Програмне значення має проголошення первинної ролі територіальної громади в процесі здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування, виділення в системі форм власності особливого виду публічної власності — комунальної тощо. Таким чином, прогностичний характер муніципально-правових досліджень відображає значущість науки в обґрунтуванні перспектив суспільного розвитку.

Важливою є також комунікативна функція, яка полягає в роботі з інформацією і пов'язана з такими проблемами, як гласність у роботі муніципальних органів, ознайомлення з роботою органів місцевого самоврядування, формування правової свідомості та правової культури.

Інтегративна (системотворча) функція полягає в тому, що наука муніципального права допомагає об'єднувати знання різних галузевих юридичних наук про окремі аспекти здійснення місцевого самоврядування в цілісну систему. І це природно, адже такі поняття, як «публічна влада», «комунальна власність», «місцеве господарство», «місцеві податки та збори» тощо є предметом вивчення для багатьох юридичних наук.

Прикладна (практична) функція полягає в тому, що муніципальне право орієнтує територіальні громади, органи місцевого самоврядування в їх практичній діяльності. Наука про місцеве самоврядування впливає на практику та виступає як теоретична база муніципального будівництва в Україні. Вона повинна надати реалістичні висновки відносно змісту, шляхів і методів ліберально-демократичних перетворень в політичній, економічній, соціально-культурній та інших сферах громадського життя. Наука на основі аналізу реальних потреб соціальної практики, систематичного вивчення соціальних процесів, узагальнення практики муніципального будівництва та діючого законодавства України й зарубіжних країн дозволяє розробити найкращі варіанти муніципального устрою, принципи організації та діяльності системи місцевого самоврядування, її взаємовідносин з державою, органами виконавчої влади, запропонувати рекомендації

щодо їх вдосконалення. Муніципально-правова наука має велике значення для ефективного розвитку правотворчої діяльності. Вчені, теоретично обмірковуючи концепції законів і моделі статутів територіальних громад, надають допомогу відповідним суб'єктам у розробці муніципально-правових актів.

Це дозволяє усвідомити особливе значення муніципального права в системі права України, структуру та зв'язки його складових, їх функціональну характеристику.

Джерела науки муніципального права. Муніципальне право — порівняно нова галузь наукових знань, яка, однак, має глибоке коріння в нашій державі. У сучасній Україні ця наука перебуває на стадії становлення, як і однойменна галузь права.

Наукове дослідження муніципального будівництва здійснюється на основі джерел муніципального права, під якими слід розуміти сукупність теорій, концепцій, наукових праць, в яких містяться знання про місцеве самоврядування.

Умовно систему доктринальних джерел науки муніципального права України можна поділити на три групи: 1) наукові праці дореволюційних вітчизняних і зарубіжних учених, в яких розроблено й досліджено проблеми муніципального права, історія його розвитку тощо; 2) наукові досягнення науки радянського будівництва та 3) сучасні наукові досягнення у сфері місцевого самоврядування. Про основні надбання світової та вітчизняної наукової думки у сфері місцевого самоврядування докладно йтиметься в наступному параграфі. Тут же ми спинимося на останніх двох етапах еволюції муніципальної науки в Україні.

2. Муніципальне право як навчальна дисципліна

Поняття, предмет і завдання муніципального права як навчальної дисципліни. Правове положення місцевого самоврядування як самостійної форми в механізмі здійснення народовладдя зумовило необхідність повного охоплення всіх аспектів його організації та діяльності єдиною галуззю наукових знань. Становлення законодавства, що регулює відносини у сфері організації і діяльності місцевого самоврядування, не лише зумовлює формування нової комплексної галузі права та науки, а й привело до появи нової навчальної дисципліни — «Муніципальне право України».

Муніципальне право як навчальна дисципліна являє собою систему знань, одержаних наукою муніципального права і практикою його створення і реалізації. Вона виокремилася в особливий напрям вітчизняного правознавства та державознавства і є складовою частиною української правової науки. Як навчальна дисципліна муніципальне право має більш вузький зміст, ніж наука, оскільки вивчається в рамках програм, тематичних і учбових планів навчального курсу. Новий предмет у системі юридичної освіти не підміняє інші навчальні дисципліни, а впливає та стимулює розвиток різних сфер вітчизняного правознавства, сприяючи досягненню якісно нового рівня юридичної освіти в країні. Цілісний характер даної галузі знань визначається єдністю її об'єкта — місцевого самоврядування.

Ця навчальна дисципліна, під різними назвами, вивчається в усіх юридичних навчальних закладах України. Зокрема, в Національній юридичній академії ім. Ярослава Мудрого та Київському університеті права — викладається курс «Державне будівництво та самоврядування в Україні», на юридичному факультеті Київського національного університету культури і мистецтв — курс «Організація управління та місцевого самоврядування в Україні», на економіко-правовому факультеті Донецького державного університету — курс «Комунальне право України», в Академії муніципального управління, Університеті економіки і права «КРОК», Одеській національній юридичній академії і Одеському національному університеті ім. І. І. Мечнікова викладається дисципліна «Муніципальне право України». Також курс «Муніципального права» викладається у більшості профільних вузів Російської Федерації.

Пропонуються і інші назви даного курсу, зокрема «Муніципальне будівництво і право». На думку прихильників запровадження цієї дисципліни, з метою забезпечення комплексного підходу до дослідження проблем місцевого самоврядування пропонується розширити рамки і предмет навчальної дисципліни «муніципального права», перетворивши її на означений новий міждисциплінарний науковий напрямок, вивчення якого покликані займатися представники різних наук, у тому числі правознавці, історики, політологи, економісти, соціологи, філософи.

Як ми бачимо, у назві навчальної дисципліни немає єдності, що безумовно не йде на користь цьому курсу. В Україні ситуація ускладнюється ще й тим, що немає єдиної орієнтовної навчальної програми, немає, за деякими винятками, якісних вітчизняних підручників і навчальних посібників, в яких би комплексно досліджувалася самоврядна проблематика.

Дана проблема зумовлена, насамперед, різними підходами до змісту розглядуваної навчальної дисципліни, неоднаковою позицією з питання про значення інститутів муніципального права для будівництва демократичної, правової та соціальної держави. Також не завжди береться до уваги, що дана дисципліна базується на конституційному положенні про те, що органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади. Безумовно, тут має вплив той факт, що в навчальних програмах по спеціальності «Правознавство» присутні стереотипи минулого.

Проте конституційна динаміка сьогодення зумовлює зовсім нові підходи до вивчення процесів місцевого будівництва та самоврядування. Вважаємо, що не слід розширювати предмет розглядуваної дисципліни за рахунок включення в нього таких питань, як організація роботи Верховної Ради України, її комітетів, Президента України та

його адміністрації, діяльність Кабінету Міністрів України, вивчення питань щодо державного устрою тощо. Такий підхід до трактування системи даного навчального курсу, який формується за аналогією з навчальною дисципліною «Радянського державного будівництва», яке мало своїм предметом не лише всю систему Рад як органів державної влади, а й вивчення інших питань, зокрема системи правоохоронних органів, з науково-методологічної точки зору навряд чи можна назвати продуктивним. Місцеве самоврядування являє собою особливий вид публічної влади, який не належить до державної влади, жодної її гілки. Тому предметом муніципального права України як навчальної дисципліни повинні бути, насамперед, суспільні відносини, які виникають у процесі організації та функціонування місцевого самоврядування, проблеми його правового регулювання та практики реалізації профільного законодавства.

Щодо категоріального апарату запропонованого курсу, то, хоча правова наука постійно оперує категоріями «комунальний», «місцеве самоврядування», «місцеве будівництво», «локальна (місцева) демократія» тощо, найбільш адекватно відображає суть відносин, які виникають у процесі здійснення місцевого самоврядування та реалізації делегованих йому державою повноважень, термін «муніципальний». Аргументацію ж деяких учених, які заперечують використання терміна «муніципальне право» як «мало зрозумілого для пересічних громадян словосполучення»¹, на наш погляд, навряд чи можна назвати переконливою. За словами Л. О. Веліхова, «вилучення терміна «муніципальний» лише збіднює офіційну і наукову мову», саме цей термін «рельєфно підкреслює нею конструктивну й економічну своєрідність історично сформованої міської громади, її істотні ознаки та притаманні їй спеціальні завдання».

У зв'язку з цим вважаємо, що і навчальна дисципліна, яка вивчає процеси становлення, розпитку та організації місцевого самоврядування в Україні, має називатися «Муніципальне право України».

Безумовно, місцеве самоврядування є предметом вивчення не тільки муніципального права. Воно вивчається теорією держави та права, історією держави і права України та зарубіжних країн, конституційним, адміністративним, фінансовим, господарським правом тощо. Однак кожна з цих юридичних дисциплін має свій аспект вивчення місцевого самоврядування. Для всіх цих дисциплін місцеве самоврядування не є єдиним об'єктом дослідження, вони вивчають його стосовно до свого предмета. Тому через новизну інституту місцевого самоврядування в Україні в сучасних умовах виникає необхідність у детальній науковій і правовій розробці та вивченні питань щодо природи, системи місцевого самоврядування, функцій і повноважень суб'єктів локальної демократії, основ (механізму) місцевого самоврядування, державних гарантій його здійснення тощо. Така необхідність обумовлена тим, що службовці, які поступають до органів місцевого самоврядування, іноді не володіють необхідними знаннями в цій галузі та в цілому у сфері управлінської діяльності. Тому курс «Муніципальне право України» набуває особливого значення в системі професійної підготовки студентів-юристів.

У світлі сучасних проблем становлення і розпитку місцевого самоврядування в Україні перед вітчизняною наукою постає цілий комплекс завдань. Завдання муніципального права як навчальної дисципліни полягають у наданні допомоги майбутнім юристам у розумінні місцевого самоврядування як природного права місцевих жителів на самостійне вирішення питань локального значення, особливого виду публічної влади та специфічного інституту конституційного ладу України, у сприянні вихованню поваги до найважливіших муніципально-правових інститутів, зокрема територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, органів місцевого самоврядування, місцевих виборів, комунальної служби тощо, а також у створенні передумов для формування муніципальної культури майбутніх фахівців-правників. Завданням навчальної дисципліни муніципального права є вивчення умов і засобів, які забезпечують самостійність територіальних громад, їх органів і посадових осіб у вирішенні питань місцевого значення, а також відповідальності в системі місцевого

самоврядування. Студенти повинні набути навичок використовувати дані науки конституційного та муніципального права при вирішенні професійних завдань; орієнтуватися у системі внутрішньодержавного законодавства та практики, а також у міжнародно-правових стандартах, регламентуючих організацію та діяльність суб'єктів локальної демократії України; інтерпретувати чинне внутрішнє законодавство та національне законодавство інших держав, а також міжнародно-правові акти з питань організації і функціонування місцевого самоврядування; правильно його застосовувати у практичній діяльності та співвідносити між собою. Муніципальне право прагне вирішити проблеми підвищення ефективності діяльності, прогнозування розвитку місцевого самоврядування по мірі подальшого розширення демократичних процесів у нашому суспільстві, розробити концепцію розвитку правової політики, освіти та культури у сфері місцевого самоврядування, сприяння інтеграції наук про місцеве самоврядування.

Ознайомлення з національними особливостями муніципального права інших країн сприяє розумінню специфіки його розвитку, виховує повагу до права кожного народу, набуттю знань про муніципальний устрій цих держав. Для осіб, які подорожують або які працюють за кордоном, вивчення даної дисципліни має практичне значення: будь-яка культурна особа, тим паче юрист, повинен розуміти устрій тієї держави, в яку він приїжджає. Тому певна увага при вивченні муніципального права приділяється ознайомленню студентів із зарубіжним досвідом становлення, розвитку і функціонування інститутів локальної демократії.

Таким чином, оволодіння даною навчальною дисципліною, безумовно, необхідне для набуття широкого професійного світогляду, без якого немає повноцінного фахівця та взагалі інтелігента. Від професійної ерудиції, професійних навичок, від якості отриманих знань і умінь їх постійно вдосконалювати.

Система навчальної дисципліни муніципального права. Муніципальне право як навчальна дисципліна має свою систему, під якою розуміється логічна послідовність вивчення питань, що становлять її зміст. Курс «Муніципальне право України» передбачає як вивчення загальних положень муніципального права, так і його окремих інститутів, положень Конституції України щодо місцевого самоврядування, профільного законодавства у сфері місцевого самоврядування та інших джерел муніципального права; отримання студентами знань про поняття, предмет, методи і джерела муніципального права як галузі права, науки та навчальної дисципліни; історичні та теоретичні основи місцевого самоврядування; поняття, правову природу та конституційно-правові принципи місцевого самоврядування; форми безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні; систему місцевого самоврядування в Україні; основні функції місцевого самоврядування та механізм їх реалізації; гарантії місцевого самоврядування; відповідальність у системі місцевого самоврядування тощо.

Курс «Муніципальне право України» носить проблемний характер. У ньому знаходять своє відображення не тільки вивчення нормативно-правового матеріалу, який регулює правове становище та компетенцію місцевого самоврядування в усіх сферах громадського та державного життя, а й конкретні причини об'єктивного, а іноді й суб'єктивного характеру, які призвели до того, що законодавчі установлення про місцеве самоврядування, незважаючи на вагомність, актуальність і значущість питань місцевого значення, не набули на загальнодержавному рівні свого змістового сенсу.

Серед загальних положень муніципального права досить вагоме місце посідають положення про поняття і предмет муніципального права як галузі права України, його місце в правовій системі України, вивчення муніципального права як галузі публічного права, підгалузі конституційного права, а також як комплексної галузі права.

Предмет навчальної дисципліни муніципального права складають не тільки норми муніципального права та врегульовані ними суспільні відносини, що існують у наш час, а й практика правового регулювання організації і діяльності місцевої влади на попередніх етапах розвитку української державності. Навчальна дисципліна муніципального права

вивчає форми організації місцевої влади та їх правове регулювання, взяті у розвитку. Враховуючи, що місцеве самоврядування — явище багатогранне, яке здолало нелегкий шлях в історії людства, детальному аналізу при викладанні курсу муніципального права піддається розгляд еволюції інститутів самоврядування в Україні, зокрема вивчаються основні періоди зародження і становлення вітчизняних форм територіального самоврядування в Україні, як от розвиток станового самоврядування, період Магдебурзького права та козацької демократії в Україні, самоврядування у Гетьманській Україні до кінця XVIII ст., розвиток місцевого самоврядування в Україні як складової частини Російської Імперії, місцеве самоврядування в Україні у першій чверті XX сторіччя, місцеве самоврядування на українських землях у складі Австро-Угорської імперії, місцеве самоврядування в Україні за часів Центральної Ради, політико-правові основи організації і функціонування місцевої влади в Україні за радянських часів. Найбільша увага приділяється вивченню розвитку місцевого самоврядування в Україні після проголошення незалежності (1991-2005 рр.).

Не залишено поза увагою й вивчення джерел муніципального права як галузі права України. Зокрема, аналізується Конституція України як основне джерело муніципального права України, а також профільне законодавство про місцеве самоврядування. Водночас при вивченні муніципального права відповідна навчальна дисципліна звертається до зарубіжного муніципального досвіду. Україна входить до Ради Європи, в межах якої діє Європейська хартія про місцеве самоврядування, яка відображає європейський досвід правового регулювання місцевого самоврядування. Ретельне вивчення кращого зарубіжного досвіду місцевого самоврядування має важливе значення для становлення та розвитку муніципального права в нашій країні, правова система якої нещодавно не знала даної галузі права. Тому принципове значення в оволодінні знаннями у сфері місцевого самоврядування займає вивчення міжнародно-правових стандартів місцевого самоврядування. У курсі муніципального права розглядається правова природа міжнародних стандартів локальної демократії, зокрема аналізуються Загальна декларація прав людини 1948 р. та її вплив на становлення сучасних концепцій місцевого самоврядування, вивчається Всесвітня Декларація місцевого самоврядування 1985 р., Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р., Європейська Хартія про регіональне самоврядування 1999 р. та ін. В умовах становлення та розвитку в Україні системи місцевого самоврядування муніципальне право розглядає тенденції сприйняття Україною міжнародно-правових стандартів місцевого самоврядування і локальної демократії.

Чільне місце при вивченні курсу муніципального права виділено локальним джерелам місцевого самоврядування. Особливої уваги тут заслуговує усвідомлення значення в системі джерел муніципального права статуту територіальної громади як основного акта локальної саморегуляції.

У курсі муніципального права центральне місце посідає вивчення системи муніципального права як галузі права — муніципально-правових інститутів, муніципально-правових норм, а також муніципально-правових відносин. Муніципальне право як навчальна дисципліна розкриває поняття і зміст муніципально-правових відносин, дає їх загальну суб'єктно-об'єктну характеристику, аналізує механізм правового регулювання муніципальних відносин, а також основні методи правового регулювання відносин, що виникають у процесі здійснення місцевого самоврядування.

Курсом муніципального права передбачається також вивчення місця і ролі муніципального права в системі знань про місцеве самоврядування. Зокрема, вивчаються наукові методи муніципального права, джерела і завдання науки муніципального права. Враховуючи, що предметом муніципального права як навчальної дисципліни є наука про місцеве самоврядування, значна увага приділяється вивченню еволюції місцевого самоврядування в ідеях видатних учених-муніципалістів, зокрема розкриваються основні теорії (концепції) місцевого управління і самоврядування.

Враховуючи, що муніципальне право має своїм першоджерелом конституційне право, ядро цієї навчальної дисципліни складає вчення про конституційно-правові основи місцевого самоврядування, зокрема розкриття поняття місцевого самоврядування, аналіз його теоретичного та юридичного визначень, політико-правової природи, ролі і значення, атрибутів і критеріїв тощо. Значну увагу приділено дослідженню місцевого самоврядування як права населення на самостійне вирішення питань місцевого значення, а також умовам обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування, вивченню місцевого самоврядування як інституту системи конституційного ладу, самостійного виду публічної влади та соціального управління. Усвідомлення феномена місцевого самоврядування неможливе без вивчення конституційно-правових принципів місцевого самоврядування як фундаментальних вихідних начал інституціоналізації даного явища у правовій системі України. Тому в курсі муніципального права досліджуються поняття і система основних принципів місцевого самоврядування.

Виходячи з того, що місцеве самоврядування як специфічна ланка конституційного механізму не є повністю незалежною від держави, в курсі муніципального права вивчаються питання щодо взаємовідносин суб'єктів місцевого самоврядування з органами державної влади, теоретичні та практичні проблеми співвідношення системи місцевого самоврядування та системи органів державної влади та їх взаємозв'язку і взаємодії, повноваження органів державної влади у сфері місцевого самоврядування. Значна увага має також приділятися формам і методам контролю за місцевим самоврядуванням, тому що саме в цьому має свій прояв основна точка зіткнення держави та самоврядування, демонструється ступінь довіри та свободи, що надається державою територіальним громадам і їх представницьким органам. У теоретичному аспекті повинно бути продемонстровано, що в умовах демократичної, правової та соціальної держави правовий режим не дозволяє органам муніципальної влади, з одного боку, вставати над населенням в контексті реалізації своїх суто корпоративних, кар'єристських прагнень, а з другого — нехтувати установленнями центральної влади з питань рамок дозволеної поведінки, при виході за які неодмінно запускаються механізми відповідальності місцевих органів, як перед населенням, так і перед державою.

Окремо вивчаються гарантії місцевого самоврядування в Україні, зокрема поняття, правове регулювання та види гарантії місцевого самоврядування, їх реалізація, розглядаються форми судового захисту місцевого самоврядування та інші правові форми захисту місцевого самоврядування.

Цілісна картина місцевого самоврядування формується лише при вивченні системи місцевого самоврядування. Особливе системоутворююче місце даної системи складає територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування. Тому в курсі муніципального права значне місце посідають питання щодо виведення поняття та аналізу видів територіальних громад, з'ясування місця особи-члена територіальної громади в системі місцевого самоврядування, розкриття функцій і повноважень територіальних громад, як первинних суб'єктів місцевого самоврядування.

Також до предмета навчальної дисципліни муніципального права входить розкриття питань щодо правового статусу інших суб'єктів системи місцевого самоврядування, зокрема статусу сільських, селищних, міських голів, особливості статусу голів міст Києва і Севастополя. Своє відображення в курсі мають також статусні характеристики виконавчих комітетів місцевих рад, відділів і управлінь виконавчих комітетів місцевих рад. Окрема увага приділяється розкриттю особливостей здійснення місцевого самоврядування в Києві і Севастополі та специфіці правового статусу органів місцевого самоврядування Автономної Республіки Крим. Вивчаються органи самоорганізації населення, які посідають особливе місце в системі місцевого самоврядування.

Враховуючи, що ефективно працююче місцеве самоврядування можливе лише за наявності міцного економічного (матеріально-фінансового) механізму, курсом

муніципального права передбачається вивчення питань щодо правового регулювання на комунальній власності в Україні, співвідношення комунальної власності з державною та іншими формами власності, а також розкриття фінансової основи місцевого самоврядування. Зокрема, аналізуються міжнародно-правові стандарти місцевого бюджетного процесу, місцеві бюджети, місцеві податки і збори та інші місцеві фінанси в Україні.

Таким чином, муніципальне право як навчальна дисципліна виявляє та вивчає історико-теоретичні засади місцевої демократії, загальні закономірності муніципально-правового регулювання суспільних відносин, узагальнює практику застосування норм муніципального права, практику діяльності територіальних громад і муніципальних органів і на цій основі розробляє науково обґрунтовані рекомендації з метою підвищення ефективності діяльності місцевого самоврядування та муніципально-правового регулювання.

Джерела навчальної дисципліни муніципального права. Вивчення муніципального права як галузі права здійснюється на основі джерел однойменної навчальної дисципліни. До них слід відносити правові акти, які містять норми муніципального права, що закріплюють і регулюють організацію і діяльність місцевого самоврядування. Особлива роль у формуванні теоретичної бази муніципального права належить Конституції України, яка містить положення, що розкривають природу місцевого самоврядування, сутність муніципальної діяльності, роль місцевого самоврядування в системі народовладдя. Конституційні положення про місцеве самоврядування, які складають фундаментальні засади муніципального права як навчальної дисципліни, мають свій розвиток у профільному законодавстві про місцеве самоврядування. Воно також є джерелом муніципального права як навчальної дисципліни. Також для вивчення тенденцій розвитку муніципального права, своєрідності муніципально-правового регулювання важливе значення має вивчення локальних муніципально-правових актів, зокрема статутів територіальних громад, рішень, прийнятих на місцевих референдумах, актів органів місцевого самоврядування тощо. Дані правові акти також належать до джерел навчальної дисципліни муніципального права.

Поряд з юридичними джерелами теоретичну базу цієї навчальної дисципліни складають наукові праці вчених, в яких розробляється та досліджується проблематика місцевого самоврядування.

За останні роки з'явилися роботи з питань місцевого самоврядування, в яких узагальнюється практика муніципальної діяльності в нашій країні, розробляються актуальні проблеми організації і діяльності влади на місцях. Вони мають велике значення для формування теоретичної бази місцевого самоврядування та в силу цього також виступають як теоретичні джерела навчальної дисципліни муніципального права.

Джерелом муніципального права як навчальної дисципліни виступає також практика муніципальної діяльності у нашій та зарубіжних країнах. Розробка та дослідження проблем муніципального права здійснюються на основі аналізу практичної діяльності територіальних громад, органів і посадових осіб місцевого самоврядування в процесі вирішення питань місцевого значення. Широке коло авторів досліджували окремі питання сучасного стану місцевого самоврядування, причому слід констатувати, що в даний час переважають роботи публіцистичного й науково-популярного характеру.

Центральна галузева юридична дисципліна — конституційне право — закріплює основоположні начала організації і діяльності місцевого самоврядування, тому наука конституційного права використовує багато категорій і понять (місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, компетенція місцевого самоврядування, територіальні громади, загальні принципи організації місцевого самоврядування та ін.), які входять до наукового апарату муніципального права як навчальної дисципліни. Навчальна дисципліна муніципального права щільно взаємопов'язана з іншими дисциплінами як публічно-правового (адміністративне, фінансове право), так і приватноправового

(цивільне, земельне, господарське право) циклу. Зокрема, з адміністративним правом навчальну дисципліну муніципального права єднає розгляд ними управлінських процесів: предметом адміністративного права є державне управління, предметом муніципального — самоуправління. Ці протилежні за своєю природою вектори управлінської діяльності є складовими елементами єдиної системи соціального управління, оптимальне функціонування якої є суттєвою ознакою цивілізованого суспільства. Тому вивчаються ці правові дисципліни здебільше паралельно. Інші галузеві навчальні дисципліни в межах своїх предметів досліджують багато питань, пов'язаних з діяльністю територіальних громад і муніципальних органів у різних сферах місцевого життя. Навчальна дисципліна муніципального права взаємодіє з цими галузевими навчальними курсами, досліджуючи проблеми комунальної служби, комунальної власності, комунальних підприємств, місцевих бюджетів, муніципальних земель тощо.

Муніципальне право як комплексна навчальна дисципліна щільно пов'язана та взаємопереплітається з такими складними та суміжними неправовими дисциплінами, як муніципальний менеджмент, муніципальна економіка, регіональна економіка тощо, кожна з яких має власне відношення до процесів, що відбуваються у просторі функціонування територіальних громад. Безумовно, між ними існує певний розподіл праці, однак значне наукове перехрещення та взаємопроникнення має велику користь, вносячи у розвиток цих дисциплін синтез явищ і процесів.

Враховуючи це, муніципальне право як навчальна дисципліна повною мірою повинна використовувати досягнення як правознавства, так і суміжних з правовими науками дисциплін (соціології, політичної економії, економічної теорії, психології, педагогіки, менеджменту та ін).

Безумовно, як навчальна дисципліна муніципальне право тільки починає складатися. У стадії формування перебувають вітчизняна теорія й методологія самоврядування, муніципальнознавчий категоріально-понятійний апарат. Кафедри та викладачі профільних навчальних закладів пропонують власні версії навчальних програм, визначають методологічні підходи до викладання, формують нові визначення, наповнюють новим змістом старі, уточнюють та коректують теоретичні конструкції щодо місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що, як і будь-яка нова правова дисципліна, навчальна дисципліна муніципального права поки що залучає свої теоретичні положення з інших правових дисциплін, зокрема конституційного права. Але поступово вона набуває власний, відмінний від інших правових наук зміст і стає самостійною навчальною дисципліною.

Таким чином, муніципальне право в силу комплексного характеру предмета свого вивчення інтегрує теоретичні знання ряду галузевих юридичних дисциплін, які торкаються проблем діяльності суб'єктів місцевого самоврядування, в цілісну систему наукових знань про муніципальне право. Формування і розвиток спеціальної правової галузі, науки та навчальної дисципліни муніципального права — один з важливіших факторів, що сприяє створенню та функціонуванню в Україні ефективної системи місцевого самоврядування.

”

Тема: “Конституційно-правові основи місцевого самоврядування”.

План

1. Поняття місцевого самоврядування
2. Основні принципи місцевого самоврядування
3. Система місцевого самоврядування
4. Місцеве самоврядування і місцеві органи виконавчої влади
5. Місцеве самоврядування і територіальна автономія

Загальні засади місцевого самоврядування в Україні визначаються Конституцією України, чинним Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі - Закон), іншими законами про місцеве самоврядування, система яких перебуває у стадії свого становлення, та такими, як про це зазначається в Законі, не повинні суперечити його положенням (ст. 24). Крім цього, відповідно до ст. 9 Конституції України, частиною національного законодавства про місцеве самоврядування слід також вважати Європейську хартію місцевого самоврядування (далі - Хартія), згода на обов'язковість якої надана Верховною Радою України через Закон України від 15 липня 1997р. «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування».

1. Поняття місцевого самоврядування

Держава, якщо вона демократична, не може функціонувати без місцевого самоврядування. Принцип місцевого самоврядування, зазначається у Хартії, повинен бути визнаний у законодавстві країни і, по можливості, в її конституції (ст. 2). В нашій країні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст. 7 Конституції України).

Що ж являє собою місцеве самоврядування, як його слід розуміти й визначати?

У кожній державі, залежно від особливостей її по-літико-територіального й адміністративно-територіального устрою, форми правління та політичного режиму, історичних, національних, географічних та інших особливостей, місцеве самоврядування має специфічну правову форму та назву.

Так, Велика Британія уславилася як батьківщина такого управління на місцях, головною особливістю якого є вимога самостійності громад (комун) та крупніших спільнот, що історично склалися, в управлінні місцевими справами в межах законів, але без втручання центральної державної адміністрації та її чиновників на місцях. З середини ХІХ століття місцеве управління такого роду за ініціативою пруського юриста Рудольфа Гнейста стало йменуватися "місцевим самоврядуванням"¹. В інших країнах для передачі змісту цього важливого соціально-політичного явища використовуються й інші терміни. Так, наприклад, в деяких країнах англосаксонської групи використовується поняття "муніципальне управління", в Японії - "місцева автономія", у Франції - "територіальна децентралізація" і т. ін.

Для з'ясування поняття місцевого самоврядування, передусім, доцільно провести порівняльний аналіз тих його визначень, які наводяться в Конституції України, Законі та Хартії.

Місцеве самоврядування, зазначається в Основному Законі України, "є правом територіальної громади - жителів села, чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України" (ч. 1 ст. 140).

Конституційне визначення місцевого самоврядування отримало свій розвиток у Законі, який визначає його як "гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади - жителів села, чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України" (ч. 1 ст. 2).

Ці відмінності в законодавчому визначенні місцевого самоврядування виникли, безумовно, під впливом Хартії, яка визначає місцеве самоврядування як "право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення" (ч. 1 ст. 3).

Тут слід зазначити, що ст. 3 Хартії наведена нами в її офіційному перекладі з англійської мови, здійсненого МЗС України. Проте на сьогодні існують інші, неофіційні переклади Хартії, в яких мають місце суттєві розбіжності з офіційним перекладом. Це

стосується, передусім, назв суб'єктів місцевого самоврядування (замість "органів місцевого самоврядування" - "місцевих властей"), а також тих питань, які є предметом місцевого самоврядування (замість "суттєвої частки державних справ" - "суттєвої частки громадських або публічних справ") та ін.

Нам видається, що наведене в офіційному перекладі ст. 3 Хартії визначення місцевого самоврядування ґрунтується на державницькій концепції місцевого самоврядування, проте, у спеціальній літературі з проблем місцевого самоврядування висловлюються й інші точки зору¹. У зв'язку з цим наведемо текст частини першої статті 3 Хартії в її англійському виразі: "Concept of local self-government

1. Local self-government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interest of local population".

Які ж висновки можна зробити на основі порівняльного аналізу наведених вище визначень місцевого самоврядування?

Передусім звертає на себе увагу та обставина, що як основний носій функцій і повноважень місцевого самоврядування Конституція України та Закон називають територіальні громади, тоді як Хартія - органи місцевого самоврядування.

Цей висновок прямо випливає з порівняльного аналізу змісту ч. 3 ст. 140 Конституції України ("Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування...") зі змістом ч. 2 ст. 3 Хартії ("Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загально-виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення ніяким чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом").

Немає жодного сумніву, що за своєю природою місцеве самоврядування має бути дієвою формою поєднання демократії безпосередньої та демократії представницької. Проте, форми безпосереднього волевиявлення територіальних громад (місцеві референдуми, дорадчі опитування, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання тощо), при всій їх демократичності та важливості, не відзначаються, на жаль, постійністю й оперативністю, а головне - відповідальністю, яку мають нести та й несуть органи та посадові особи місцевого самоврядування. Тому саме на них покладається законом основний тягар по здійсненню місцевого самоврядування, що визнається прихильниками громадської концепції місцевого самоврядування.

Що стосується визначення Конституцією України саме територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування і основного носія функцій і повноважень останнього, то такий підхід має глибокі історичні корені. На цьому акцентують увагу прихильники громадської концепції місцевого самоврядування, проте водночас не зовсім послідовно запроваджуючи ці положення на практиці.

Іншою проблемою, яка випливає з наведених вище визначень місцевого самоврядування, є положення про те, що місцеве самоврядування є не просто правом, а й реальною здатністю, спроможністю його здійснення. Що це означає?

Це означає, що для здійснення місцевого самоврядування необхідні певні умови, які можна звести до таких основних моментів: по-перше, чітке визначення кола тих питань, вирішення яких доцільне й можливе власними силами відповідних територіальних громад і створених ними органів місцевого самоврядування; по-друге, наявність досконалих організаційно-правової та матеріально-фінансової основ, які б гарантували можливість та ефективність здійснення місцевого самоврядування; по-третє, відповідні географічні, кадрові та фінансово-бюджетні можливості територіальної основи місцевого самоврядування; по-четверте, здатність і бажання самих територіальних громад, створюваних ними органів місцевого самоврядування, його посадових осіб самотійно та відповідально вирішувати питання, віднесені до повноважень місцевого самоврядування.

На жаль, в Україні ще не повною мірою створені зазначені умови для ефективного здійснення місцевого самоврядування. Звідси, наприклад, й проблеми оптимізації територіальних громад, а також проблема більш послідовного розмежування функцій і повноважень органів місцевого самоврядування та державних органів тощо.

Що означає, наприклад, термін "гарантоване державою право", який вживається в Законі при визначенні місцевого самоврядування? Цей термін означає, що на якій би позиції не стояв той, хто вивчає муніципальне право, як би не розглядалися ним повноваження територіальних громад (природні чи позитивні), вони, ці повноваження, мають бути гарантовані, тобто захищені державою від їх порушення, в тому числі й заходами державного примусу. Права місцевого самоврядування, зазначається у ст. 145 Конституції України, захищаються в судовому порядку. Обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування, згідно з Конституцією та законами України, може бути застосоване лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Правовий статус місцевого самоврядування визначається Конституцією України, цим та іншими законами, які не повинні суперечити положенням цього Закону (ст. 21, ч. 1 ст. 24 Закону).

Інша проблема пов'язана з природою та межами предмета місцевого самоврядування. Конституція України та Хартія по-різному, як бачимо, підходять до визначення природи цього предмета (державні, публічні, питання місцевого значення), при цьому обидва правові акти не дають вичерпного переліку цих питань.

Якщо послідовно стояти на позиції державницької концепції місцевого самоврядування та Хартії, то визначення переліку цих питань не є проблемою, оскільки будь-яке з них може бути віднесене до компетенції місцевого самоврядування, якщо в цьому є практична необхідність в його децентралізації. Якщо ж дотримуватися громадської концепції місцевого самоврядування, тоді виникає проблема виділення та кодифікації так званих природних прав територіальних громад, які держава лише визнає та гарантує. Проте відокремити ці питання від тих, які є сферою інтересів держави, майже неможливо. Тому слід погодитися з установленою в юридичній літературі думкою про те, що вся складність проблематики місцевого самоврядування корениться в "двоєдності местных дел". Вони відображають найближчі життєві інтереси населення, до яких далеко не байдужа держава...¹.

Важливою проблемою муніципального права є та обставина, що в наведених визначеннях місцевого самоврядування як гарантованого державою права, реальної здатності, спроможності самостійно вирішувати питання місцевого значення йдеться лише про потенційні можливості цього важливого суспільно-політичного інституту, тоді як місцеве самоврядування, рівно як і державне управління, - це процес, різновид корисної суспільної діяльності. Ось чому при визначенні місцевого самоврядування слід застосовувати так званий "діяльнісний" підхід, тобто поєднувати елементи статички та динаміки.

Слід зазначити, що у новітній вітчизняній літературі проблема більш повного й досконалого визначення місцевого самоврядування починає турбувати багатьох авторів. Місцеве самоврядування, на думку Т. С. Смирнової, - "це проголошене Конституцією України, гарантоване державою право територіальної громади безпосередньо або через уповноважені нею органи відокремлено від державних органів, незалежно і самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах законів і власної матеріальної та фінансової основи, під свою відповідальність і в інтересах населення". Проте і в цьому визначенні, як бачимо, елементи статички є превалюючими.

На думку Ю. В. Делія, місцеве самоврядування є "волевиявленням територіальних громад, їх органів і посадових осіб, з метою самостійного вирішення питань місцевого значення в межах Конституції та законів України", що заслуговує на увагу.

У цьому зв'язку близьким до ідеалу були визначення місцевого самоврядування, що наводилися у працях науковців минулих століть. Самоврядування, на думку П. М. Подлігайлова, - це такий порядок управління, за якого все населення певної

територіальної одиниці через посередництво своїх вільно обраних представників, безпосередньо завідує виключно всіма місцевими справами, починаючи від абсолютно самостійного й незалежного визначення предметів і розмірів оподаткування, витрачання на власний розсуд грошових сум на задоволення всіляких місцевих потреб, охорони громадської особистої та майнової безпеки і закінчуючи задоволенням самих дрібних місцевих громадських потреб³.

Динамічний управлінський момент присутній і у визначеннях місцевого самоврядування, що наводяться іншими авторами. Самоврядування, вважає, наприклад, А. Яценко, - це форма здійснення державних функцій тією чи іншою мірою незалежними від держави особами та установами. Воно є там, де місцеві справи вирішуються не представниками центрального уряду, а особами, обраними від місцевого населення¹.

Такої ж точки зору дотримувався і відомий німецький учений Г. Єллінек, який визначав місцеве самоврядування як "державне управління через посередництво осіб, які не є професійними державними посадовими особами, - управління, яке на протилежність державно-бюрократичному є управлінням через посередництво самих зацікавлених осіб".

Управлінський підхід до визначення місцевого самоврядування має місце і в сучасній науковій літературі. Місцеве самоврядування являє собою багатогранну діяльність місцевого співтовариства по вирішенню тих завдань, які стоять перед ним, на основі принципів самоорганізації, самофінансування, само-відповідальності з метою поліпшення життя населення.

Отже, визначення місцевого самоврядування, на наш погляд, могло б мати такий вигляд: місцеве самоврядування в Україні - гарантоване державою право та реальна діяльність територіальних громад - жителів сіл, селищ, міст - які безпосередньо і через органи місцевого самоврядування самостійно вирішують питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Визначення в Конституції та законах України місцевого самоврядування, яке б досконале воно не було, далеко ще не вичерпує до кінця зміст цього суспільно-політичного явища. Ось чому постає нагальна необхідність ґрунтовно дослідити ще його основні принципи.

2. Основні принципи місцевого самоврядування

Під принципом (лат. *principium* - основа, засада) слід розуміти суб'єктивно усвідомлену в науці об'єктивну закономірність, притаманну будь-якому соціально-політичному явищу, сформульовану у вигляді певної ідеї, правила чи засади. В юриспруденції більшість принципів є одночасно і правовими нормами (так званими нормами-принципами). Отже, такими принципами слід неухильно керуватися не тільки в теорії, а й повсякденній практиці. Адже ці норми-принципи хоч і не породжують конкретних правових відносин, проте опосередковано визначають зміст інших явищ правового характеру - окремих норм, інститутів і правовідносин.

Щодо місцевого самоврядування, то через призму його основних принципів повніше розкривається зміст цього важливого інституту муніципального права, його місце і роль в суспільстві та державі. Головні принципи місцевого самоврядування зумовлюють характер його системи, територіальної, організаційно-правової та матеріально-фінансової основ, особливості правового статусу територіальних громад, органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Система принципів місцевого самоврядування знайшла своє правове врегулювання у ст. 4 Закону. Проте не всі вони однаковою мірою відображають ті якісні характеристики місцевого самоврядування, завдяки яким воно принципово відрізняється, наприклад, від державного управління та інших соціально-політичних явищ. З огляду на це, основні принципи місцевого самоврядування слід умовно поділити на дві групи:

1) ті, що є універсальними, тобто властивими як місцевому самоврядуванню та його органам, так і державному управлінню та його органам, іншим органам державної влади;

2) ті, що властиві лише місцевому самоврядуванню та його органам.

До першої групи передбачених ст. 4 Закону принципів місцевого самоврядування слід, як нам видається, віднести такі: народовладдя, законності, гласності, колегіальності, виборності.

Вагомими аргументами на користь щодо перших двох принципів (народовладдя та законності) є положення самого Основного Закону України, відповідно до яких "народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади і через органи місцевого самоврядування" (ч. 1 ст. 5), а також те, що "органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України" (ч. 2 ст. 19).

Що ж стосується інших трьох принципів (гласності, колегіальності, виборності), то вони також є універсальними принципами, тими закономірностями, які притаманні організації та діяльності не тільки місцевому самоврядуванню та його органам, а й, наприклад, державним органам - Верховній Раді України (виборності, колегіальності), Кабінету Міністрів України (колегіальності), а також усім без винятку органам державної влади (гласності). Адже в демократичній державі влада має бути не тільки ефективною та відповідальною перед народом, а й прозорою для громадян усієї країни.

До другої групи передбачених ст. 4 Закону принципів місцевого самоврядування слід віднести такі два: правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; поєднання місцевих і державних інтересів; державної підтримки та гарантій місцевого самоврядування; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; судового захисту прав місцевого самоврядування.

Серед указаних принципів найбільш вагомим, таким, що дозволяє глибше зрозуміти суть місцевого самоврядування, є перший. Пояснимо це.

Правова самостійність місцевого самоврядування та його органів полягає в тому, що вони повинні мати свої власні повноваження, визначені Конституцією або законом. Органи місцевого самоврядування, зазначається в ч. 1 ст. 16 Закону, є юридичними особами й наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких

діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність згідно із законом. Відповідно до ст. 4 Хартії, ці повноваження мають бути повними й виключними, тобто такими, які не належать одночасно іншим органам і в межах яких органи місцевого самоврядування мають повну свободу дій для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування.

Організаційна самостійність полягає в тому, що основні суб'єкти місцевого самоврядування - територіальні громади та його органи - не є елементами державного апарату, не належать до його системи. Тому вони, як про це зазначається в Хартії, повинні мати можливість, не порушуючи більше загальних законодавчих положень, самі визначати свою власну структуру з тим, щоб вона відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління. Головне, що, діючи в межах закону, органи місцевого самоврядування не підпорядковуються іншим органам і що будь-який адміністративний контроль за їх діями можливий лише для забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування (ст. 6,8). Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування, зазначається також у ст. 20 Закону, може здійснюватися лише на підставі, в 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 самостійність місцевого самоврядування полягає в праві територіальних громад та утворених ними органів місцевого самоврядування на володіння, користування і розпорядження майном, яке є в комунальній власності, а також власними фінансовими коштами, достатніми, як про це наголошується в Хартії (ст. 9), для здійснення власних повноважень місцевого самоврядування та його органів.

Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування України є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад (ч. 1 ст. 142 Конституції України, ч. 3 ст. 3 Закону). Комунальна власність є самостійною, відокремленою від держави формою публічної власності. Від імені і в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради (ч. 5 ст. 16 Закону). Місцеві бюджети є самостійними. Вони не включаються до державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів (ч. 6 ст. 16 Закону).

Тут слід зазначити, що за радянських часів повноваження місцевих рад визначалися за принципом так званої "матрьошки", відповідно до якого певна частина повноважень, скажімо сільської ради, були одночасно і повноваженнями обласної ради, а повноваження районної ради - повноваженнями обласної ради. Крім цього взаємовідносини у системі міських рад будувалися за принципом "керівництва" зверху вниз, а їх виконавчі органи перебували в так званому подвійному підпорядкуванні. Що ж стосується місцевих бюджетів, то вони розглядалися як складова державного бюджету. Природно, що таке становище місцевих рад було не сумісне з природою місцевого самоврядування, хоча ці органи в ті часи були зобов'язані виконувати й деякі функції місцевого самоврядування.

Предметом місцевого самоврядування, як це впливає з його визначення в Конституції та законах України, є питання, які впливають із колективних потреб територіальної громади, тобто самого населення, жителів, які проживають на території відповідного села, селища, міста чи кількох сільських населених пунктів, що мають єдиний адміністративний центр (сільради). І проте держава (і це не суперечить світовому досвіду, втіленому в Хартії) може надавати законом органам місцевого самоврядування окремі повноваження державної виконавчої влади, які вони (органи місцевого самоврядування) мають реалізовувати "за сумісництвом". Ось чому повноваження цих

органів за своєю природою прийнято поділяти на дві групи: власні, або самоврядні, та делеговані, або доручені. Якщо при здійсненні власних повноважень органи місцевого самоврядування діють незалежно, самостійно і підкоряються тільки закону, то при здійсненні делегованих повноважень - під контролем відповідних органів державної виконавчої влади (ч. 3 і 4 ст. 143 Конституції України). Але і в цьому разі вони повинні, як про це зазначається в Хартії, "у міру можливості пристосовувати свою діяльність до місцевих умов" (ч. 5 ст. 4). Це правило не є відступом від принципу правової автономії місцевого самоврядування, якщо реалізується на практиці з розумінням природи місцевого самоврядування та в повній відповідності до закону.

Іншим, не менш важливим принципом місцевого самоврядування є принцип поєднання місцевих і державних інтересів. Цей принцип, як нам видається, означає, що місцеве самоврядування не може бути повністю незалежною від держави (суверенною) управлінською системою, тобто своєрідною державою в державі. Як дієва форма здійснення децентралізованих державно-владних повноважень недержавними за своєю природою суб'єктами (територіальними громадами, органами та посадовими особами місцевого самоврядування), воно повинно гармонійно поєднувати у своїй діяльності місцеві та державні інтереси, зокрема ефективно та відповідально здійснювати окремі повноваження органів виконавчої влади, надані (делеговані) йому законом (ч. 3 ст. 143 Конституції України).

Принцип державної підтримки та гарантій місцевого самоврядування, як і принцип поєднання місцевих і державних інтересів, також впливає з описаної вище природи місцевого самоврядування. Класичними принципами місцевого самоврядування є відома тріада - самоорганізація, самофінансування, самовідповідальність. Проте ніде у світі, хочуть того чи ні прихильники концепції суверенітету територіальної громади (громадської концепції), місцеве самоврядування не може обійтися без відповідної підтримки з боку держави, зокрема фінансової. Ось чому в Основному Законі України зазначається: "Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансове підтримує місцеве самоврядування" (ч. 3 ст. 142).

Держава, якщо вона демократична, має підтримувати місцеве самоврядування і політично, створюючи не тільки фінансово-економічні, а й конституційні, організаційно-правові та матеріально-фінансові гарантії для його ефективного функціонування.

Що ж стосується останніх двох принципів (підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів і посадових осіб, судового захисту прав місцевого самоврядування), то вони також є суттєвими засадами організації та діяльності саме місцевого самоврядування та його органів. Адже добре відомо, що у системі органів державної виконавчої влади, побудованої за принципом суворої субординації, зазначені принципи не можуть бути застосовані. Та ж обставина, що відповідно до Конституції України (ст. 118) місцеві державні адміністрації підзвітні й підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними, обласними радами, рівно як і сам інститут делегування самоврядних повноважень державним органам, є винятком із цього правила, проблемою, що, як про це вже зазначалося в попередніх розділах цієї публікації, потребує своєї ґрунтовної науково-критичної оцінки.

Система принципів місцевого самоврядування не вичерпується тими з них, які передбачені ст. 4 Закону, а отже, потребує сьогодні свого розширення. Так, наприклад, звертає на себе увагу та обставина, що Законом передбачений принцип підзвітності та відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами і не передбачено їх відповідальності перед державою. Проте в Законі зазначається, що органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність у разі порушення ними Конституції або законів України (ст. 76), що їх повноваження можуть бути припинені достроково в порядку і в межах, визначених цим Законом (статті 78, 79).

Іншими принципами місцевого самоврядування, які потребують свого законодавчого врегулювання, є так звані принципи субсидіарності та повсюдності. Ці принципи є принципами Європейської хартії місцевого самоврядування, а отже, тим європейським стандартом, до якого має прагнути і практика муніципального будівництва нашої держави.

Принцип субсидіарності означає, що розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня повинен здійснюватися так, щоб, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішень до громадянина, а з другого - цей рівень має володіти відповідними організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, щоб забезпечити обсяг і якість соціальних послуг, які надаються населенню відповідно до загальнодержавних стандартів. "Муніципальні функції, зазначається в Хартії, як правило, здійснюються, переважно, тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдань, а також вимоги досягнення ефективності та економії" (ч. 3 ст. 4).

Відповідно до принципу повсюдності, місцеве самоврядування має здійснюватися на всій території України, що означає відсутність територій, на які не поширюється юрисдикція територіальних громад і відповідних органів місцевого самоврядування. Інша справа, що особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих місцевостях можуть бути передбачені окремими законами, як це зроблено стосовно міст Києва та Севастополя (ч. 2 ст. 140 Конституції України).

У спеціальній літературі з проблем місцевого самоврядування називаються й інші його принципи, зокрема такі: поєднання у правовій основі місцевого самоврядування централізованого законодавчого врегулювання з локальною нормотворчістю самих територіальних громад і відповідних органів місцевого самоврядування; поєднання інститутів представницької і безпосередньої демократії як головних способів здійснення самоврядних функцій; реальної керованості територією; обов'язковості рішень органів місцевого та регіонального самоврядування, прийнятих у межах закону; взаємодії органу місцевого самоврядування з громадськими організаціями і рухами тощо.

Принципи місцевого самоврядування, як про це вже зазначалося, обумовлюють характер і його системи.

3. Система місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування є не тільки гарантованим державою правом, реальною здатністю та багатогранною соціально-корисною діяльністю, а й певною соціальною системою (самоорганізацією) або тим організаційно-правовим механізмом, завдяки якому територіальні громади безпосередньо і через обрані ними органи здійснюють функції та повноваження місцевого самоврядування. "Місцеве самоврядування, - зазначається в Конституції України, - здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, є районні та обласні ради. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна" (ст. 140). Перераховані елементи цього організаційного механізму являють собою систему місцевого самоврядування. Графічно це може мати такий вигляд, як зображено на малюнку.

При елементній характеристиці системи місцевого самоврядування треба чітко розрізняти, по-перше, систему місцевого самоврядування в Україні взагалі і, по-друге, систему місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста. Якщо система місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста є цілісним утворенням, то система місцевого самоврядування взагалі за своїм характером є системним комплексом, який включає в себе як системи місцевого самоврядування конкретних сіл, селищ, міст, так і районні та обласні ради - органи місцевого самоврядування, що представляють в районах і областях спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Тут слід зазначити, що таке розуміння системи місцевого самоврядування деякі автори вважають спірним і навіть хибним. На відміну від органів державної влади, які становлять єдину загальнодержавну систему, місцеве самоврядування немає і, в принципі, не може мати якоїсь єдиної в масштабі всієї країни системи. Це суперечить принципу організаційної автономності органів місцевого самоврядування і не відповідає їх природі як органів конкретних територіальних громад, - так аргументують свою позицію ці автори¹.

Нам видається, що наші критики не враховують тієї обставини, що у філософській літературі прийнято чітко розрізняти цілісні соціальні системи, якими є функціональна (змістовна) та органічна єдність їх окремих елементів чи компонентів, і, так звані, системні комплекси. В останньому випадку йдеться вже не про одну, а про кілька цілісних систем, які завдяки близькості своїх функцій створюють такий полісистемний комплекс або, так звану, складно-організаційну систему. Саме це, як нам видається, і мав на увазі законодавець при визначенні в Законі системи місцевого самоврядування (ст. 5). Саме це ми і мали на увазі, характеризуючи систему місцевого самоврядування, поділяючи її на систему місцевого самоврядування в Україні взагалі та систему місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста.

Система місцевого самоврядування села, селища, міста відзначається як єдністю, так і диференціацією та певною субординацією її основних елементів. Так, територіальна громада за логікою частин 1, 3 ст. 140 Конституції України, а також Закону (ч. 1 ст. 6) є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень, тобто самим повноважним елементом системи місцевого самоврядування. Сільська, селищна, міська рада є органом місцевого самоврядування, який представляє відповідну територіальну громаду та здійснює від імені та в її інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 10 Закону). Виконавчі органи в системі місцевого самоврядування, за ч. 3 ст. 140 Конституції України, є "їх", тобто сільських, селищних, міських рад, виконавчими органами, а тому створюються вказаними радами та є їм підконтрольними і підзвітними (частини 1, 2 ст. 11 Закону). Очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях сільський, селищний, міський голова - посадова особа, яка

обирається відповідною територіальною громадою та є підзвітною, підконтрольною і відповідальною перед нею, а також відповідальною перед відповідною радою (ч. 2 ст. 141 Конституції України, статті 12, 42 Закону).

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 створення в системі місцевого самоврядування двох незалежних одна від одної систем органів місцевого самоврядування - представницьких і виконавчих (а така пропозиція вносилася у свій час деякими вченими і політиками), було б науково неспроможним, таким, що не відповідає б і основним положенням Хартії. Місцеве самоврядування, зазначається там, здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборного права і які мають підзвітні їм виконавчі органи (ч. 2 ст. 3). Тому система місцевого самоврядування на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст має функціонувати як так звана працююча корпорація, що сама приймає відповідні рішення і сама ж, своїми силами, виконує ці рішення. Це зовсім не означає, що в системі місцевого самоврядування не повинно бути розумного розмежування функцій і повноважень між радою, її виконавчими органами, сільським, селищним, міським головою, як це логічно випливає з ч. 3 ст. 141 Конституції України та передбачено Законом (ч. 3 ст. 10, статті 26-42).

Однією з характерних особливостей системи місцевого самоврядування, здійснюваного на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст, є те, що вона має своє продовження як на регіональному рівні в особі районних, обласних рад - органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, так і на мікрорівні (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів, окремих сіл, об'єднаних з іншими населеними пунктами в одну адміністративно-територіальну одиницю - сільраду), в особі так званих органів самоорганізації населення - будинкових, вуличних, квартальних, сільських комітетів, комітетів мікрорайонів тощо. Перераховані органи також визначаються як самостійні елементи системи місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 5 Закону). Крім цього, у містах з районним поділом до системи місцевого самоврядування цих міст слід віднести ще районні в місті територіальні громади, а також районні в цих містах ради та їх виконавчі органи (ч. 1 ст. 142, п. 8 розділу XV "Перехідні положення" Конституції України, ч. 2 ст. 5, ч. 5 ст. 6 Закону).

Тут слід зазначити, що не всі з перерахованих елементів системи місцевого самоврядування села, селища, міста є такими, без яких вона б втратила свою цілісність. Так, наприклад, у сільських радах, що представляють територіальні громади, які нараховують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий комітет може не утворюватися, а його функції здійснює сільський голова одноосібно (ч. 3 ст. 11 Закону).

Ті ж стосується відділів, управлінь та інших виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, то, відповідно до Закону, вони "можуть утворюватись" (ч. 1 ст. 54). Це означає, що на практиці вказані органи утворюються там, де в цьому є нагальна необхідність, переважно міськими радами міст обласного, республіканського (АРК), загальнодержавного значення, де є великі обсяги виконавчої роботи в окремих галузях місцевого господарського та соціально-культурного будівництва.

Не є обов'язковим елементом системи місцевого самоврядування міста з районним поділом і районні в місті ради, оскільки вирішення питання про їх утворення (неутворення) залежить від рішення територіальної громади міста з районним поділом чи міської ради (ч. 2 ст. 5, п. 2 розділу V "Прикінцеві та перехідні положення" Закону).

Такий же характер мають і органи самоорганізації населення, оскільки їх утворення залежить не тільки від ініціативи самих жителів, а ще й від дозволу сільської, селищної, міської ради, а також районної в місті ради.

Специфічне місце у системі місцевого самоврядування села, селища, міста належить сільському, селищному, міському голові. Характер його основних

конституційних функцій (очолює виконавчий орган ради, головує на її засіданнях) характеризує 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 посадову особу самої територіальної громади (ч. 1 ст. 12).

У зв'язку з цим в науці і практиці державного будівництва сучасної України не припиняється дискусія з приводу того, хто більш повноважний 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?

Це питання було предметом розгляду Конституційного Суду України, в рішенні якого з цього приводу послідовно проведена думка про те, що в системі місцевого самоврядування України має місце певна субординація її елементів, а названі вище конституційні функції сільського, селищного, міського голови визначають його передусім як посадову особу виконавчого органу ради та самої ради, їй підзвітну та перед нею відповідальну за роботу виконавчого органу ради, і за організацію роботи самої ради.

Важливою особливістю конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні є наявність в його системі спеціальних органів - районних і обласних рад, які повинні представляти спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, але, не маючи власних виконавчих органів, делегувати частину своїх повноважень місцевим органам виконавчої влади - районним і обласним державним адміністраціям.

Така дуалістична модель організації публічної влади на місцях є нашою національною специфікою. Вона зробила дуже актуальною проблему розмежування функцій і повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

Свої особливості мають системи місцевого самоврядування у містах загальнодержавного значення, якими є Київ і Севастополь.

Що стосується Києва, то ці особливості передбачені Законом України "Про столицю України - місто-герой Київ"². Система місцевого самоврядування в місті Києві, зазначається у ст. 7 цього Закону, включає: територіальну громаду міста, міського голову, міську раду, виконавчий орган міської ради, районні ради; виконавчі органи районних у місті рад, органи самоорганізації населення.

Які ж особливості має ця система? Першою суттєвою особливістю є те, що свої власні виконавчі органи міська та районні в цьому місті ради мають формувати "на базі відповідних державних адміністрацій, які паралельно виконують функції державної виконавчої влади" (п. 2 розділу VII "Прикінцеві положення" Закону). Друга суттєва особливість полягає в тому, що із системи місцевого самоврядування міста цим Законом чомусь виключено такий важливий елемент, як територіальні громади районів у цьому місті.

Відповідно до Конституції України (ч. 2 ст. 118, ч. 2 ст. 140) "особливості здійснення" (виділено нами) виконавчої влади та місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі мають визначатися окремими законами. Нам видається, що ці особливості повинні стосуватися лише обсягу предметів відання та повноважень місцевого самоврядування цих міст і відповідних державних адміністрацій, при цьому ці повноваження повинні бути розмежованими. Що ж стосується системи місцевого самоврядування, то вона має бути такою, як і в інших містах з районним поділом. Поєднання ж в одному органі функцій виконавчого органу міської, районної ради та міської, районної державної адміністрації породжує безліч проблем як теоретичного, так і організаційно-правового характеру. Воно суперечить, по-перше, ст. 5 Конституції України, яка передбачає два самостійні канали здійснення влади - через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, і, по-друге, принципу організаційної самостійності місцевого самоврядування та його органів.

Питання ж про те, якою має бути система місцевого самоврядування на рівні районів у містах Києві та Севастополі, рівно як і в будь-якому місті з районним поділом, на яких принципах вона має взаємодіяти з системою міського самоврядування міста, заслуговує того, що б на ньому спинитися докладніше.

Поділ великих міст на окремі райони продиктований, передусім, тими ж чинниками, що і поділ державної території на окремі адміністративно-територіальні одиниці, з метою децентралізації державної влади, створення там або місцевих органів виконавчої влади, або органів місцевого самоврядування. Отже, не варто думати, що держава, якщо вона демократична, обов'язково має бути децентралізованою, а велике місто з населенням, яке іноді перевищує населення деяких європейських держав, може й не бути таким. Інша річ, що слід розуміти під цією децентралізацією: деконцентрацію здійснюваних виконавчими органами міської ради управлінських функцій на рівень їх периферійних структур, створюваних у міських районах, чи розвиток в останніх місцевого самоврядування територіальних громад районів у містах та тих органів, які вони обирають, - районних у місті рад та їх виконавчих органів.

З цієї проблеми точиться дискусія від моменту проголошення незалежності України. Так, наприклад, уже в Законі Української РСР "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування" від 7 грудня 1990 р. та його новій редакції (Законі України "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування" від 26 березня 1992 року) зазначалося, що районні в місті ради є складовою частиною міського самоврядування, що вони здійснюють повноваження, делеговані їм міською радою та її виконавчим комітетом в обсязі, необхідному для здійснення колективних потреб громадян району, затверджують бюджет та звіт про його виконання, керують переданими їм об'єктами комунальної власності, а також що делегування таких повноважень міськими радами та їх виконавчими комітетами є обов'язковими - ч. 2 ст. 2, ст. 50.

Проте в наступні роки в силу, на наш погляд, не стільки об'єктивних, скільки суб'єктивних причин, у практиці організації місцевого самоврядування в містах з районним поділом все більше поширюються центристські тенденції. У ряді таких міст України (Львові, Одесі, Маріуполі та ін.) всупереч чинного на той час законодавства були розпущені районні в цих містах ради, замість них створені районні адміністрації як периферійні ланки виконавчих органів міських рад. З прийняттям Конституції України проблема ця залишилася не вирішеною до кінця.

У зв'язку з цим коротко про історію цього питання. Відомо, що в ту історичну ніч, коли приймалася Конституція України, Верховна Рада України розглядала два варіанти ч. 5 ст. 140 Основного Закону, а саме:

- "у містах з районним поділом місцеве самоврядування здійснюється на загальноміському та районному його рівнях, у порядку і межах, визначених законом";
- "питання організації управління районами у містах належить до компетенції міських рад".

Другий варіант, незважаючи на серйозні заперечення проти нього, був таки проголосований 307 голосами, тобто конституційною більшістю. Це означало, що самоврядування на рівні районів у містах скасовувалося.

Проте при розгляді наступних статей Конституції України це питання знову виникло й було вирішене так: територіальні громади районів у містах є суб'єктами права комунальної власності (ч. 1 ст. 142); районні в містах ради та голови цих рад після набуття чинності Конституцією України здійснюють свої повноваження відповідно до закону (ч. 3 п. 8 розділу XV "Перехідні положення").

Саме таким законом і став Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні", автори якого зробили вдалу, з нашої точки зору, спробу подолати суперечність, яка має місце між ч. 5 ст. 140, ч. 2 ст. 142 та п. 8 Перехідних положень Конституції України, і, не порушуючи прав міських рад вирішувати питання організації управління районами у

містах, зберігши водночас на цьому рівні елементи самоврядування, гарантованого Конституцією України.

Це знайшло своє врегулювання в таких положеннях Закону:

- територіальні громади районів у містах є суб'єктами права комунальної власності (ч. 5 ст. 6 Закону), яка являє собою матеріальну й фінансову основу місцевого самоврядування;

- районні у містах ради після набрання чинності цим Законом здійснюють свої повноваження відповідно до закону. Обрання нового складу цих рад провадиться в порядку, що передбачається цим та іншими законами (абзац другий п. 2 Прикінцевих та перехідних положень Закону);

- територіальна громада міста з районним поділом або міська рада можуть прийняти рішення щодо утворення (неутворення) районних у містах рад, але не пізніше як за шість місяців до дня проведення чергових виборів (ч. 2 п. 2 Прикінцевих та перехідних положень Закону);

- районні у містах ради (в разі їх створення) та їх виконавчі органи здійснюють відповідно до Конституції та законів України управління рухомим і нерухомим майном та іншими об'єктами, що належать до комунальної власності територіальних громад районів у містах, формують, затверджують, виконують відповідні бюджети і контролюють їх виконання, здійснюють інші повноваження, обсяг і межа яких визначаються міськими радами за узгодженням з районними в містах радами з урахуванням загальноміських інтересів і колективних потреб територіальних громад районів у містах. Обсяг цих повноважень не може змінюватися міською радою без згоди відповідної районної у місті ради протягом даного скликання (ст. 41 Закону);

- у разі, якщо рішення про утворення районної у місті ради не прийняте, територіальна громада району в місті приймає на своєму референдумі рішення про наділення міської ради правом щодо управління майном і фінансовими ресурсами, які є в її комунальній власності. А якщо таке рішення не буде прийняте, то і в цьому разі міська рада здійснює управління вказаним майном, проте має нести певну відповідальність перед територіальною громадою району в місті (ч. 4 ст. 16 Закону).

Тепер про ті чинники, які породили вказану проблему.

На Конституційну комісію та її робочу групу, Тимчасову комісію по доопрацюванню проекту Конституції України великий вплив справила, як нам видається, громадська концепція місцевого самоврядування, прихильники якої обмежують його рівень тільки населеними пунктами, оскільки тільки там, на їхню думку, існує територіальна громада. І хоча ніде у світі місцеве самоврядування не обмежується лише населеними пунктами, а територіальними спільнотами (комунами, громадами, общинами, муніципалітетами) визначається населення, яке проживає і на рівні кількох населених пунктів і навіть частини населеного пункту, вказана точка зору була вирішальною при голосуванні ст. 140 Конституції України.

Не можна недооцінювати, як нам видається, і суб'єктивний фактор. Відомо, що роль міського голови у системі місцевого самоврядування міста дуже велика. За Конституцією України (ст. 141), він має очолювати виконавчий орган ради та головувати на її пленарних засіданнях. Закон (ст. 12) наділяє його ще й функцією головної посадової особи територіальної громади, а також власними повноваженнями по вирішенню ряду питань, зокрема кадрових (ст. 42). До того ж повноваження міського голови по організації роботи ради практично нічим не відрізняються від повноважень колишнього голови міської ради, хоча Конституція України обмежує його повноваження лише головуванням на засіданнях ради.

Проте у містах з районним поділом повноваження міського голови фактично "обмежені" тим, що в кожному районі є рада, її виконком і голова цієї ради, а отже, треба рахуватися з певною автономією цих органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Нам видається, що чинний Закон дає змогу в кожному місті з районним поділом легітимне вирішити питання про те, бути чи не бути районним у місті радам та їх виконкомам. У разі, якщо це питання не було вирішене відповідно до Закону за 6 місяців до чергових виборів, треба рахуватися з указаними органами місцевого самоврядування та діяти відповідно до Закону при наділенні їх відповідними повноваженнями.

На жаль, ця обставина не враховується деякими міськими радами. Так, наприклад, Луганська міська рада своїм рішенням від 3 грудня 2002 р. значно обмежила обсяг повноважень районних у цьому місті рад, у тому числі й тих, які відповідно до ч. 2 ст. 41 Закону є виключними повноваженнями цих рад (управління рухомим і нерухомим майном та іншими об'єктами, що належать до комунальної власності територіальних громад районів у містах, формування, затвердження, виконання відповідних бюджетів). У такий самий спосіб схильні діяти й Харківська та деякі інші міські ради.

З огляду на це хотілося б звернути увагу всіх, кого цікавить це болюче питання, на Рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 2000 р. (справа про місцеве самоврядування), в якому зазначається, зокрема, таке:

— положення ч. 5 ст. 6 та частини ч. 4 ст. 16 Закону, відповідно до яких в містах з районним поділом територіальні громади районів у містах діють як суб'єкти права комунальної власності й не втрачають цього права, якщо рішення про створення районних у містах рад не було прийнято, узгоджується з положеннями ч. 1 ст. 142 Конституції України;

— частина перша ст. 142 і абзац третій п. 8 розділу XV "Перехідних положень" Конституції України змістовно не пов'язані з ч. 5 ст. 140 та іншими статтями Основного Закону. Проте між цими нормами немає суперечності, оскільки, відповідно до ст. 146 Конституції України інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом.

Отже, передбачені чинним Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" права територіальних громад районів у містах та їх повноважного представництва - районних у містах рад (у разі їх утворення) визнані Конституційним Судом України такими, що відповідають Конституції України. Тому всяку спробу обійти чи по-іншому тлумачити ці права, чим би це не мотивувалося, слід вважати такою, що не відповідає чинній Конституції України.

Ставлячи так питання, ми поділяємо позицію тих політиків, учених і практиків, які виступають за необхідність внесення змін до Основного Закону, спрямованих на більш продуману організацію місцевого самоврядування у містах з районним поділом, яка б виключала будь-які суперечності на практиці.

Зміни в системі центральних органів державної влади, які здійснюватимуться в рамках конституційної реформи, через перетворення України з президентсько-парламентської республіки на парламентсько-президентську повинні, як про це справедливо зазначається багатьма провідними політиками України, поєднуватися з відповідними трансформаціями, причому радикальними на місцевому й регіональному рівнях.

Ці зміни, як нам видається, мають торкнутися і системи місцевого самоврядування, зокрема тієї його моделі, яка передбачена Конституцією України.

Важливою конституційною проблемою є відновлення повноцінного місцевого самоврядування в районах і областях, тобто на регіональному його рівні. Цим шляхом, як відомо, йде Польща.

Конституція України не передбачає, але й не забороняє районним, обласним радам створювати свої власні виконавчі органи. Інша річ, чи будуть ці органи повноцінними. Адже така, наприклад, важлива функція місцевого самоврядування, як підготовка й виконання районних, обласних бюджетів, прямо віднесена самим Основним Законом України до компетенції районних, обласних державних адміністрацій (ст. 119). У цьому зв'язку заслуговує на увагу лише ідея про більш повне використання того потенціалу, який

закладений в такій інституції, як виконавчий апарат цих рад (ч. 4 ст. 141 Конституції України). Чинний Закон, як відомо, зводить роль виконавчого апарату районних, обласних рад лише до здійснення ними організаційного, інформаційного, правового та іншого забезпечення цих рад, тобто до функцій їх секретаріату. Проте ніщо не заважає районній, обласній раді створити у системі свого виконавчого апарату орган типу управління справами чи фонд державного майна, тобто орган, який би взяв на себе оперативне управління тими об'єктами комунального майна, що є спільною власністю територіальних громад, якими, відповідно до Конституції України, мають управляти районні, обласні ради. Сьогодні ж більшість районних, обласних рад делегують цю свою конституційну функцію районним, обласним державним адміністраціям, хоча Законом (див.: ст. 44) таке їх право і не передбачено.

Нам видається, що виконавчий апарат районних, обласних рад має зайняти своє місце в системі місцевого самоврядування як її окремий елемент. А от введення ст. 5 Закону до цієї системи в такій якості сільського, селищного, міського голови спричинює сумнів. По-перше, це - посадова особа, а не орган місцевого самоврядування. Адже не може орган очолювати виконавчий орган ради та головувати на її пленарних засіданнях, як про це зазначається в ч. 2 ст. 141 Конституції України. По-друге, сільський, селищний, міський голова в силу покладених на нього Конституцією України функцій має входити до системи місцевого самоврядування, передусім, разом з виконавчим органом відповідної ради як його (виконавчого органу) керівник.

Закінчуючи загальну характеристику системи місцевого самоврядування, слід зазначити, що більшість її основних елементів (рада, виконавчі органи, органи самоорганізації населення) є своєрідними соціальними системами, які також є предметом самостійного дослідження у цьому підручнику.

4. Місцеве самоврядування і місцеві органи виконавчої влади

Терміни "система державних органів виконавчої влади", "вертикаль виконавчої влади", "виконавча вертикаль", "президентська вертикаль", "урядова вертикаль" з'явилися в політичному та науковому лексиконі разом із введенням в Україні місцевого самоврядування та пошуком оптимальної моделі його взаємодії з урядом і урядовими периферійними структурами на місцях. Річ у тім, що держава, якщо вона демократична, не може обійтися без децентралізації своєї виконавчої влади. Жорстка централізація цієї влади властива лише диктаторським або тоталітарним режимам. У теорії та практиці державного будівництва розрізняють, як правило, дві форми децентралізації:

1) децентралізацію демократичну, коли йдеться про перенесення (деволюцію) частини державної виконавчої влади на рівень населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць (територіальних громад, общин, комун, муніципалітетів, територіальних колективів) і тих органів, які воно обирає (органів місцевого самоврядування);

2) децентралізацію адміністративну, коли йдеться про створення на місцях спеціальних урядових органів (місцевих державних адміністрацій, префектур, урядових комісаріатів тощо), які становлять так звану урядову або виконавчу вертикаль.

У різних країнах по-різному застосовуються вказані вище форми децентралізації влади. Так, Велика Британія прославилася як батьківщина такого управління на місцях, головною особливістю якого є вимога самостійності громад і крупніших спільнот людей, що історично склалися, в управлінні місцевими справами в межах законів, але без втручання державної адміністрації, органи якої на місцях відсутні. Цим шляхом йдуть Ілжож США, Канада, Австралія та деякі інші країни. У спеціальній літературі такий тип місцевого управління, що склався у Великій Британії та згаданих країнах, прийнято йменувати англосаксонським, або класичним, типом.

Свої особливості має місцеве управління у Франції, Італії та деяких інших європейських країнах. Його характерною ознакою є те, що поряд з місцевим самоврядуванням на місцях створюються та діють урядові периферійні структури - префектури, комісаріати, однією з найважливіших функцій яких є здійснення так званої адміністративної опіки відносно місцевого самоврядування, його органів і посадових осіб. Цей тип місцевого управління має назву французького, або континентального.

Протягом багатьох десятиліть пануючим принципом побудови державної влади в СРСР, до складу якого входила й Україна, був принцип її єдності, який зумовлював, своєю чергою, єдність системи рад як органів цієї влади. Тому місцеві ради були конституційовані як органи єдиної державної влади в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць (областей, районів, міст, селищ, сіл) і розглядалися в теорії та практиці державного будівництва радянських часів, з одного боку, як органічна частка, елемент цієї влади, провідник її рішень на місцях, тобто як певна урядова адміністрація, а з другого - як організація місцевого населення, що покликана вирішувати "всі питання місцевого значення", тобто як органи місцевого самоврядування. Цей тип організації управління на місцях має назву радянського. До того ж виконавчі органи місцевих рад, як про це вже зазначалося, перебували в подвійному підпорядкуванні, а отже, прямо входили до урядової вертикалі.

Таким чином, перед кожною державою, яка стає на шлях демократичного розвитку, завжди постає запитання, а яка із розглянутих тут форм децентралізації, який тип організації управління на місцях є більш прийнятний для неї з огляду на ті конкретні обставини політичного, економічного, соціально-культурного характеру, в яких вона виникла та діє.

Слід ще нагадати, що вибір форм децентралізації багато в чому залежить від того, на яких засадах має здійснюватися державна влада (її єдності чи поділу на законодавчу, виконавчу та судову), а також як держава в особі тих політичних сил, що при владі, ставиться до місцевого самоврядування, наскільки вона довіряє своїм громадянам і тим

органам, які вони обирають, самостійно управляти місцевими справами, наскільки саме населення (територіальні громади) готове для здійснення цієї важливої місії.

Тут слід зазначити, що серед практичних працівників державного апарату, деяких учених іноді постає таке запитання: а чи не можна взагалі обійтися без місцевого самоврядування, оскільки воно є лише формою децентралізації державної виконавчої влади. Адже представники цієї влади - кваліфіковані фахівці в галузі державного управління - і ліпше, і оперативніше виконуватимуть відповідні функції. Такі міркування аргументуються, як правило, посиланнями на факти некомпетентності, неоперативності, а то й безвідповідальності та бездіяльності, на які закономірно страждає народне представництво взагалі, місцеве самоврядування зокрема, особливо на початковому етапі його розвитку, за відсутності відповідних демократичних традицій, політичної і правової культури.

Такі міркування продиктовані, як правило, невірою у здоровий глузд, таланти та ініціативу простих людей - народних представників, а також тих фахівців, яким вони довіряють здійснення виконавчих функцій місцевого самоврядування. Щодо перерахованих вище вад, то вони, на жаль, притаманні й професійному державному апарату, якщо не ведеться постійна робота з виховання високої політичної культури, зі зміцнення законності, дисципліни і правопорядку.

Коли держава знищує в собі всі сліди місцевого самоврядування, зазначав свого часу професор А. Яценко, вона неминуче працює над власним зникненням. Адже завдяки жорсткій централізації можна досягти, на його думку, лише певного порядку, підтримуючи в соціальному організмі роль адміністративної дрімоти, яку адміністратори називають добрим порядком, а щоб рухатися вперед, здійснювати реформи, глибоко стурбувати суспільство й надати йому швидкої ходи, для цього треба підключити до цього процесу все населення, тобто розвивати місцеве самоврядування.

Ці думки, висловлені майже сто років тому, актуальні і сьогодні, коли в Україні відбуваються радикальні перетворення. Реалізувати їх силами лише центральних владних структур, не спираючись на підтримку всього населення, тобто не розвиваючи місцеве самоврядування, - завдання нездійсненне.

Україна, як відомо, - велика європейська країна, член Ради Сиропи, суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (статті 1, 6 Конституції України). Ось чому Україна обрала континентальний (європейський) тип управління місцевими справами з його дуалізмом здійснення публічної влади на місцях.

Тут слід зазначити, що вибір оптимальної моделі організації влади на місцях відбувався в Україні не просто. У 2005 р. виповнюється 15 років з дня прийняття Закону УРСР "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування", на підставі якого розпочалася муніципалізація вказаних місцевих органів влади на принципах місцевого самоврядування, зокрема була скасована субординація в їх системі та подвійне підпорядкування їх виконавчих органів - виконавчих комітетів, їх відділів та управлінь. Проте Президент України, якого було обрано в грудні 1991 р., став настійно вимагати відродження виконавчої (урядової) вертикалі, під якою розумілася, передусім, система місцевих урядових органів загальної компетенції, яка б створювалася Президентом і працювала на принципах суворої субординації по вертикалі.

Починаючи з 1992 р., Україна пережила три реформи державної виконавчої влади і самоврядування на місцях: у зв'язку із запровадженням у районах і областях, містах Києві та Севастополі, районах в цих містах місцевих державних адміністрацій на чолі з Представниками Президента України (1992 р.); у зв'язку з ліквідацією цих місцевих органів виконавчої влади та відновленням систем виконкомів рад як органів місцевого самоврядування (1994 р.); у зв'язку з ліквідацією виконкомів і відновленням місцевих державних адміністрацій на чолі з головами, на посаду яких призначаються Президентом

України голови відповідних районних і обласних, Київської та Севастопольської міських, районних у містах рад (1995 р.).

Чинна Конституція України передбачає також систему місцевих державних адміністрацій у районах і областях, містах Києві та Севастополі як місцевих органів виконавчої влади, правовий статус яких визначається самою Конституцією (статті 118,119) і Законом України "Про місцеві державні адміністрації".

Однією з особливостей моделі організації державної виконавчої влади і самоврядування на місцях, яка поступово склалася і знайшла своє втілення у новій Конституції України, є те, що місцеві органи виконавчої влади створюються не тільки для здійснення контрольно-наглядових функцій щодо місцевого самоврядування та його органів, а й беруть на себе основний обсяг повноважень по здійсненню управління відповідними територіями, зокрема районами й областями, а також містами Києвом і Севастополем. Це, своєю чергою, спричинило виникнення однієї з найскладніших проблем - проблеми розмежування функцій і повноважень між місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування. У тих же країнах, де місцеве самоврядування управляє територіями, а місцеві органи державної виконавчої влади лише здійснюють контрольно-наглядові та деякі інші спеціальні функції (Італія, Франція), такої проблеми майже не існує.

Складність проблеми розмежування функцій і повноважень між вказаними двома системами місцевих органів влади зумовлена, по-перше, тим, що функціонально (змістовно) це, по суті, однорідні системи, оскільки вони вирішують практично однакові питання. В Україні ця проблема набуває особливого значення ще й тому, що на районні та обласні державні адміністрації Конституцією України покладається не тільки здійснення виконавчої влади в районах і областях (ст. 118) і контроль за органами місцевого самоврядування з питань здійснення делегованих їм законом повноважень органів виконавчої влади (ст. 143), а ще й повноваження районних і обласних рад, делеговані ними відповідним місцевим державним адміністраціям (ст. 119).

Тут слід зазначити, що делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування добре відомо світовій практиці державотворення, про що йдеться в Хартії. Така практика, як про це вже зазначалося, не порушує автономію місцевого самоврядування в межах його власних повноважень і разом з тим є однією з найважливіших форм економії фінансових і людських ресурсів, оскільки виключає необхідність створення поряд з органами місцевого самоврядування ще якихось структур державної виконавчої влади, особливо на первинному рівні адміністративно-територіального поділу держави.

До того ж, з точки зору державної теорії місцевого самоврядування, сам поділ повноважень місцевого самоврядування на "власні" та "делеговані" не несе в собі якоесь серйозне концептуальне навантаження, оскільки всі свої владні повноваження місцеве самоврядування отримує в законі, в якому втілена державна воля народу. Тільки і всього, що в межах власних повноважень орган місцевого самоврядування діє цілком автономно, а в межах делегованих - під контролем відповідних державних органів, оскільки делегування повноважень не є формою їх повної деволуції на рівень того, кому вони делегуються. Ці повноваження залишаються і повноваженнями відповідних державних органів.

Проте однією з новел, яку запровадила нова Конституція України, є перенесення нею інституту делегування повноважень :І вертикального на горизонтальний рівень - від районних і обласних рад як органів місцевого самоврядування до районних і обласних районних адміністрацій як місцевих органів державної виконавчої влади. Чому так сталося? А тому, що, згідно з Конституцією, районні та обласні ради визначені як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, проте без власних виконавчих органів, функції яких вимушені делегувати місцевим державним адміністраціям.

Може постати закономірне запитання. А для чого територіальним громадам сіл, селищ, міст такі органи місцевого самоврядування, які мають представляти їх спільні інтереси, управляти, наприклад, об'єктами комунальної власності, що перебувають у спільній власності територіальних громад, коли самі не спроможні здійснювати ці свої повноваження, через що мають делегувати їх державі в особі відповідних місцевих адміністрацій?

Природно, що з наукової точки зору така форма взаємовідносин самоврядних і державних органів є виключенням із загального правила, оскільки делегування повноважень, якщо таке право надається якомусь органу, є його правом, а не обов'язком. Звідси можуть виникнути відповідні конфліктні ситуації в практиці роботи вказаних органів. З другого боку, Конституція України (ст. 118) передбачає, що місцеві державні адміністрації підзвітні й підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами, що ці останні можуть висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь. Якщо за недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловилися дві третини депутатів від складу відповідної ради,

Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої адміністрації.

До того ж так звані "делеговані" повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад і повноваження районних і обласних адміністрацій не розмежовані, що також породжує певні проблеми при їх застосуванні, оскільки у відповідних правових актах чітко не визначено, хто має право застосовувати ці повноваження як перша інстанція і як бути в тому разі, коли і виконавчий орган місцевого самоврядування, і місцева державна адміністрація з одного і того питання приймають рішення, які суттєво розрізняються за своїм змістом.

Отже, складається така ситуація, що місцеві державні адміністрації беруть на себе функції виконавчих органів місцевого самоврядування. Треба також мати на увазі й ту обставину, що Конституція України не передбачає більше об'єднання в одній особі, аніж посад голови районної, обласної ради та голови районної, обласної державної адміністрації. Отже, на цьому рівні існує так зване "двоголів'я", від якого Україна відмовилася 1994 р.1.

Тут слід зазначити, що сьогодні в Україні йде активний пошук більш оптимальної моделі організації влади на так званому "регіональному рівні". Цей пошук особливо пожвавився у зв'язку з проведенням в Україні адміністративної та політичної реформ. Висловлюються, наприклад, пропозиції про надання регіонам (областям) більш широких повноважень і про відновлення на цьому рівні виконавчих органів районних, обласних рад, а також про уточнення у зв'язку з цим функцій місцевих державних адміністрацій, про зосередження їх зусиль в основному на реалізації контрольно-наглядових функцій. Ці ідеї стали лейтмотивом інавгураційної промови Президента України В. А. Ющенка, який, звертаючись до українського народу, закликав: "Ви хочете бути господарями там, де живете. Ви не хочете, щоб за вас усе вирішували у високих кабінетах. Ми повернемо права місцевим громадам. Громада сама дасть лад вулиці, селу чи місту. Ви самі оберете собі керівника, самі заробите собі гроші і самі будете їх витратити. Ми будемо нацією самоврядних громад".

5. Місцеве самоврядування і територіальна автономія

Місцеве самоврядування - не єдина демократична форма децентралізації державної влади на місцях: світовій практиці державотворення добре відома так звана територіальна (адміністративно-територіальна, регіональна, обласна) автономія.

У науці державного будівництва під автономією розуміють самоврядування певної території в державі. Що ж до тих об'єктивних характеристик, яким має відповідати ця територія, то існують два підходи до їх визначення: комплексно-територіальний і національно-територіальний.

Суть комплексно-територіального підходу полягає в тому, що згідно з ним суб'єктом автономії може бути територія, яка відрізняється своїми історичними, географічними, економічними, мовно-культурними, релігійними, національно-етнічними та іншими особливостями.

Відповідно до національно-територіального підходу суб'єктом автономії визнається територія, що відрізняється тільки особливостями побуту й національним складом населення.

У вітчизняній літературі радянських часів національний фактор при визначенні автономії вважався провідним, оскільки автономія розглядалася ще й як ефективна форма здійснення права нації на самовизначення. Ця обставина, у свою чергу, давала можливість розглядати кожне автономне національно-територіальне утворення не як звичайну форму децентралізації державної влади за умов унітарної держави, а як державно-політичне утворення, тобто як одну з форм державності.

Так у теорії і практиці державного будівництва виник феномен державно-політичної (автономна республіка) та адміністративно-політичної (автономна область, автономний округ) автономії, а також федерації, заснованої на автономії її суб'єктів. Проте федералізація і автономізація - два різні за своєю державно-правовою природою принципи, а федерація, заснована на автономії її суб'єктів, - це нонсенс.

Ще на початку ХХ століття вже цитований нами професор Л. Яценко писав, слід чітко відрізняти федералізацію від децентралізації, федеровані штати від децентралізованих автономних областей унітарної держави. Ця відмінність полягає в характері влади: є вона первісною, власною чи автономною. При федералізмі незалежні частини домовляються і об'єднуються, беруть участь у створенні колективної влади федерального союзу як його органічні члени. При децентралізації у формі автономії спочатку існує самостійна, попередньо створена суверенна влада, яка поступається частиною своїх прав і атрибутів окремим територіям. Автономізація є наступною стадією розвитку після створення централізованої системи влади і не вступає в суперечність з унітарною формою правління¹.

Що стосується світової практики державотворення, то вона, хоч і не завжди послідовно, підтверджує існування згаданих відмінностей між федералізацією й автономізацією держави.

Загальновідомо, наприклад, що сполучені Штати Америки були створені шляхом об'єднання "знизу", за принципом субсидіарності, а тому найбільш повно відповідають класичному визначенню федеративної держави. Це можна сказати і про колишній Радянський Союз, якщо брати до уваги лише формальний бік механізму його створення. А от Італія та Іспанія хоча й пішли шляхом широкої автономізації усіх своїх областей, проте залишаються унітарними державами.

Проте, якими ж є найбільш істотні риси й особливості територіальної автономії з огляду на практику її застосування у світі?

По-перше, територіальна автономія, як уже зазначалося, - це форма децентралізації державної влади в унітарній державі на рівень регіону, який має ряд особливостей свого розвитку. При цьому національно-етнічний фактор, як засвідчує досвід багатьох країн, є хоча й істотним, але не завжди визначальним. Саме цим пояснюється, скажімо, те, що в

такій мононаціональній унітарній державі, як Італія, запроваджено й успішно діє обласна автономія.

По-друге, автономізація хоча й забезпечує реалізацію практично тих самих функцій, що і федерація (відкриває простір для широкого вияву місцевої ініціативи, для активної участі різних регіонів у здійсненні внутрішньої політики держави, проведенні нею радикальних економічних і політичних реформ, сприяє найоптимальнішому поєднанню загальнодержавних і місцевих інтересів тощо), вона не порушує унітарної природи, а отже, і єдності держави як єдиного цілого.

По-третє, на відміну від суб'єктів федерації, автономні утворення хоча й мають свої власні органи законодавчої та виконавчої влади, власне законодавство, статут та деякі інші формальні ознаки державності (наприклад, внутрішнє громадянство, власну символіку), проте державними утвореннями вважатися не можуть. Адже визначальною рисою будь-якої держави є наявність державного суверенітету і навіть суб'єкти федерації не втрачають цієї своєї якості після створення ними союзної держави. Тому найбільш оптимальною формою автономії в усьому світі є не автономна республіка, як у союзних республіках колишнього Радянського Союзу, а автономна область, округ, регіон і т. ін.

В Україні питання побудови автономії на науковій основі постало у зв'язку з наявністю в її складі Автономної Республіки Крим.

З огляду на розглянуті тут основні характеристики територіальної автономії, якою є Автономна Республіка Крим, слово "Республіка" в її назві, так само як і назва її основного нормативно-правового акта "Конституція", застосовані в діючій Конституції України не зовсім вдало, оскільки така термінологія не є характерною саме для автономного утворення в складі унітарної держави. Проте для збереження цих назв стосовно визначення статусу цієї автономії були відповідні підстави політичного та етичного характеру, з якими не можна було не рахуватися. Тому ці терміни застосовано в розділі X Конституції правомірно. Назва того чи іншого автономного утворення, як про це свідчить ще й світовий досвід, не завжди відповідає його фактичному статусу, оскільки вона залежить від великої кількості чинників політичного, історичного та іншого характеру.

У чому ж полягає відмінність територіальної автономії як самоврядування певної території в державі від місцевого самоврядування як автономії територіальних громад і тих органів, які вони обирають?

На відміну від місцевого самоврядування, що є формою перенесення частини виконавчої влади на рівень територіальної громади (жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці - села, селища, міста), та тих органів, які ця громада обирає (органи місцевого самоврядування), автономія є також і формою децентралізації законодавчої влади унітарної держави. Ось чому територіальні автономні утворення наділяються правом приймати місцеві закони чи інші нормативно-правові акти в межах тих повноважень, які віднесені до їх власної компетенції.

Проте сфера правотворчої діяльності автономії, як про це свідчить світовий досвід, не може бути надто широкою. Адже в державі, що вважає себе демократичною і правовою, має забезпечуватися єдність у системі законодавства та застосуванні законів. Тому найбільш перспективним розвитком територіальної автономії є поступове розширення самостійності її органів влади саме у сфері здійснення ними функцій виконавчої влади, що, природно, зближує їх з місцевим самоврядуванням¹, перетворює в так зване регіональне самоврядування, передбачене проектом Європейської хартії регіонального самоврядування, підготовленим Конгресом місцевих і регіональних влад Європи, членом якого є й Україна.

Відповідно до вказаного документа регіональне самоврядування означає право і реальну здатність найбільших в середині держави територіальних утворень, що в адміністративному відношенні опинилися між центральним керівництвом і місцевими органами влади, брати на себе відання суттєвої частини державних (публічних справ) під

свою відповідальність та в інтересах свого населення, згідно з принципом субсидіарності. У проекті вказаної Хартії зазначається також, що регіони користуються прерогативами самоорганізації чи прерогативами, які звичайно асоціюють з центральною владою, мають виборні та інші органи, власні повноваження, передбачені Конституцією, статутами, національним законодавством і міжнародним правом, в межах яких "можуть приймати і здійснювати політичні настанови з урахуванням специфіки кожного регіону".

Автономізація відповідної території не виключає розвиток на ній місцевого самоврядування на рівні територіальних громад, гарантоване конституцією відповідної держави, проте породжує проблему розмежування повноважень місцевого самоврядування та територіальної автономії. Так, наприклад, правовий статус місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим визначається Конституцією України, чинним Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", а також певною мірою і Конституцією Автономної Республіки Крим, затвердженою Законом України від 23 грудня 1998 р.

Відповідно до цього нормативно-правового акта, порядок взаємодії органів влади, установ і організацій Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування визначаються угодами або погодженими рішеннями Верховної Ради Автономної Республіки Крим і місцевих рад (ст. 47). Так, наприклад, з метою забезпечення збалансованого соціально-економічного, культурного та іншого розвитку регіони на основі таких угод можуть визначати порядок і умови реалізації спільних програм і проектів, спільного вирішення інших питань, віднесених до компетенції АРК і місцевого самоврядування, а також порядок їх фінансування за рахунок об'єднання коштів республіканського та місцевих бюджетів. Нормативно-правовими актами Верховної Ради АРК можуть делегуватися органам місцевого самоврядування окремі повноваження АРК з передачею фінансів і майна для забезпечення цих повноважень (див.: статті 44,45, 46 Конституції АРК).

Отже, АРК є сьогодні своєрідним полігоном, на якому повинен бути відпрацьований механізм взаємовідносин місцевого та регіонального самоврядування, яке, слід сподіватися, згодом буде запроваджене в Україні.

Місцеве самоврядування є невід'ємним елементом громадянського суспільства з його високим рівнем загальної та політичної культури. Отже, треба сподіватися, в міру становлення громадянського суспільства в Україні створюватимуться нові передумови для подальшого розвитку місцевого самоврядування, посилюватимуться його економічні, юридичні, політичні та соціальні гарантії.

„Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування України”.

План

3	1. Поняття територіальних громад.....с.	
	2. Види	територіальних
громад.....с.8		
10	3. Функції і повноваження територіальних громад.....с.	
	4. Форми	діяльності
громад.....с.19		територіальних

1. Поняття територіальної громади

Як уже зазначалося, відповідно до Конституції України (ст. 140) місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села або добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Оскільки місцеве самоврядування виступає, насамперед, як вираження самоорганізації, самостійної діяльності, самодисципліни громадян (жителів певної території), то його формування як цілісної системи в рамках усього товариства має відбуватися в першу чергу на її нижчих рівнях, у первинних осередках.

У зв'язку з цим у системі місцевого самоврядування основним продуцентом його інтересів є місцеве співтовариство, визначене як територіальний колектив (громада).

Донедавна таке поняття, як територіальний колектив, не досліджувалося в жодній із суспільствознавчих наук. У значному списку монографій, присвячених проблемам колективу в його широкому розумінні, дослідженню такого його різновиду, як територіальний колектив, приділяється незначне місце. Більше того, територіальний колектив як самостійний тип соціальної спільноти не розглядався навіть у загальній типології і класифікації колективів, наведеній в ряді філософських робіт. В окремих монографіях вчених-державознавців здійснювалися спроби дослідити сутність територіальних об'єднань, але належного розроблення вони не одержали.

Наука радянського будівниці розглядала систему рад як єдність органів державної влади, відносячи до них місцеві Ради народних депутатів, що, з одного боку, були органами єдиної державної влади, а з іншого — виступали як державна організація місцевого населення, покликана вирішувати питання місцевого значення. Вважалося, що місцеві Ради народних депутатів не тільки представляли інтереси населення, але й були формою з'єднання прямої демократії і демократії представницької, що ставило їх у ранг основної ланки самоврядування народу.

Таким чином, радянська держава розглядалася як універсальна форма політичного об'єднання громадян в особі Рад, що нібито забезпечували реальну участь громадян у державному управлінні як у центрі, так і на місцях. А держава у спою чергу зобов'язувалася розширювати сферу самоврядування громадян спочатку в рамках підприємств, установ, організацій, у межах території, а надалі — у межах галузі народного господарства й у загальнодержавному масштабі. Ця трансформація мала супроводжуватися еволюцією політичних інститутів, структур державного управління, де зростала б їх залежність від ролі й інтересів громадян, колективів, соціальних спільнот. Безперечно, що при такому ідейно-політичному забарвленні розуміння самоврядування не залишалося місця для дослідження інституту територіальної самоорганізації громадян для вирішення питань місцевого значення.

Разом з тим у західній соціологічній і правовій доктрині приділялася серйозна увага дослідженню місцевих співтовариств, що пояснювалося, насамперед, функціонуванням у капіталістичних державах системи місцевого самоврядування і зростанням ролі локальної демократії в європейських інтеграційних процесах. Вже в 1955 р., вивчивши 94 визначення територіальних співтовариств, Дж. Хіллер дійшов висновку, що, незважаючи на наявні розбіжності, їх об'єднують такі важливі ознаки: соціальна взаємодія, територія і загальний зв'язок (або зв'язки).

Через чотири роки інший дослідник — К. Іонассен — виявив у різноманітних визначеннях місцевих співтовариств такі спільні елементи:

- 1) населення;
- 2) територіальна база;
- 3) взаємозалежність спеціалізованих частин співтовариства і поділ праці в ньому;

- 4) спільна культура і соціальна система, що інтегрують діяльність його членів;
- 5) усвідомлення жителями єдності і належності до співтовариства;
- 6) можливість діяти на корпоративній основі для вирішення місцевих проблем.

З цього часу було сформульовано десятки інших визначень і ознак територіальних співтовариств.

Поняття територіального колективу є порівняно новим для юридичної науки України, тому що не отримало єдності наукових думок та законодавчого визначення. Феномен територіального колективу відзначив М. П. Орзих, який, починаючи з 1989 р., ще в період підготовки загальносоюзного закону про місцеве самоврядування, пропонував його законодавче визначення і закріплення.

Термін „територіальний колектив” не фігурує ні в Основному Законі, який оперує поняттям „територіальна громада”, ні в чинному на момент прийняття Конституції Законі України від 26 березня 1992 р. «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування». Тільки у ст. 188 проекту Конституції України, в редакції від 26 жовтня 1993 р., вперше зустрічається положення про те, що „місцеве самоврядування здійснюється територіальними колективами сіл, селищ, міст і районів безпосередньо і через вибрані ними органи”.

В інших законопроектних документах, зокрема проекті Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів» (1994 р.), законодавець користувався термінами «громадяни України», «трудящі всіх націй», «громадяни, що мешкають на території» (статті 1, 2, 3), «населення адміністративно-територіальних одиниць» (ст. 15), не вводячи категорію «територіальний колектив», що, на нашу думку, «розмивало» смислову визначеність предмета закону і неадекватно тлумачило як місцеве самоврядування, так і самоорганізацію громадян.

У проекті Закону України «Про державну владу і місцеве самоврядування» (1994 р.) та в Конституційному Договорі між Верховною Радою України і Президентом України «Про основні засади організації і функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» (1995 р.) термін «територіальний колектив» вживається з поясненням його ролі як первинного суб'єкта самоврядування й етимологічної характеристики як сукупності громадян, що мешкають у селах (сільрадах), селищах і містах.

Таке тлумачення «територіального колективу» було піддано критиці рядом авторів, котрі вважали, що ототожнення територіального колективу з населенням, громадянами, які мешкають на певній території, веде тільки до рефлексії його територіальної визначеності.

В юридичній літературі можна виділити ряд спроб охарактеризувати територіальний колектив. Так, В. І. Фадєєв трактує місцеве самоврядування як право громадян, місцевого співтовариства (населення даної території) на самостійне завідування місцевими справами. М. О. Краснов говорить про місцеве співтовариство як про сукупність людей, котрі складають населення самоврядних одиниць. Ю. О. Тихомиров у курсі «Публічне право» вживає термін «соціальна спільнота», під яким він розуміє; населення міст, сіл тощо. Ототожнення територіального колективу з населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці робить М. І. Корнієнко, котрий визначає такий колектив як первинний суб'єкт місцевого самоврядування. На думку В. М. Кампо, початковим суб'єктом місцевого самоврядування фактично виступає територіальний колектив в особі жителів села (сіл відповідної сільради), селища або міста. С. Попович, вважає, що місцева співдружність являє собою самоврядну, відокремлену від державних органів співдружність громадян, в якій вони самі безпосередньо вирішують деякі справи, що становлять спільний інтерес для певного населеного пункту.

На думку М. О. Баймуратова, при пріоритетному «територіальному» підході «втрачається соціально-правова сутність цього феномена, що містить у собі

розуміння населення як локального співтовариства громадян (місцеве співтовариство), об'єднаних спільною діяльністю, інтересами і цілями щодо задоволення потреб, пов'язаних з побутом, середовищем проживання, дозвіллям, навчанням, вихованням, спілкуванням. Тому він визначає територіальний колектив (місцеве співтовариство) як сукупність фізичних осіб, які постійно мешкають на певній території і пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру. Таке місцеве співтовариство в результаті спільних взаємних комунікацій, що мають системоутворюючий характер, об'єктивно здатне виробляти характерні інтереси і реалізовувати їх на рівні місцевого самоврядування.

Акцент на «інтерес» робить і В.В. Медведчук, котрий вважає, що «громада — це сплетіння соціальних відносин між людьми, які мають множину загальних інтересів, потреб... це спільноти, що можуть найбільшою мірою забезпечити здійснення і задоволення цих інтересів і потреб». Громада, підкреслює він, це. простір, в якому реалізуються практично всі життєві вияви окремих особистостей або їхніх дрібних об'єднань. У той самий час слід звернути увагу й на те, що громада — це не замкнута ланка в житті товариства, а його органічна частина, на основі якої будується товариство в цілому.

Пріоритет спільності інтересів при становленні і функціонуванні територіального колективу підкреслює й І. П. Бутко, який вважає, що територіальний колектив — це люди, які мешкають у певних територіальних межах і об'єднані спільними інтересами.

Акцент на самоврядні риси територіального колективу робить Б. А. Страшун, на думку якого «територіальні колективи є самоврядними об'єднаннями громадян за місцем проживання». Інтеграційний аспект превалює у В. Я. Бойцова, який вважає, що територіальні колективи являють собою своєрідні колективи трудящих, скріплені територіальною спільністю. С. М. Іванов і А. А. Югов, також роблячи акцент на інтеграцію, під територіальною спільністю розуміють «соціально організовану групу людей, котра відносно компактно мешкає на певному просторі й об'єднана вирішенням завдань за місцем проживання».

Як комплексну, стосовно вище наведених визначень територіального колективу, можна охарактеризувати дефініцію І. В. Видріна. Він визначає територіальний колектив як соціальну спільноту, яка складається в межах спільного проживання громадян, що має своєю основою суспільно необхідну, соціально обумовлену діяльність, яка здійснюється групою людей, об'єднаних інтересами в політичній, соціально-економічній і культурно-побутовій сферах життя.

Цим положенням в основному відповідає дефініція місцевого самоврядування, закріплена у ст.138 проекту Конституції України, схваленого Конституційною комісією 11 березня 1996 р., де воно вперше трактувалося як право територіальних общин — жителів сіл, селищ і міст — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Таким чином, територіальний колектив закріплювався як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, але змінювалася правова природа його членів — на локальному рівні вони функціонували не як громадяни держави, а жителі певної територіальної одиниці.

На думку М.П. Орзіха, соціальну основу самоврядних територій складає територіальний колектив (община, точніше — комуна, з огляду на режим комунальної власності в Україні і світовий досвід), що складається (на відміну від населення територіальних одиниць) з осіб — громадян, іноземців, осіб без громадянства, які постійно мешкають або працюють на даній території (або мають на території нерухоме майно, або є платниками комунальних податків).

Таке визначення є найбільш оптимальним, тому що містить детальну структурну характеристику такого соціального явища, як територіальний колектив. Насправді ж проблема «територіального колективу» не є юридично-термінологічною,

і введення її закон і науковий обіг поняття територіального колективу не виключає загальноприйнятого уявлення про адміністративно-територіальний устрій як територіальну організацію держави, що визначає просторові межі функціонування територіальних колективів, об'єднаних територіальним інтересом.

У сучасну вітчизняну правову науку понятійний термін «територіальна громада» як синонім «територіального колективу», «місцевого співтовариства» увійшов з книги Я. Щепанського «Елементарні поняття соціології», де він чітко визначався як група людей, члени якої «пов'язані узами спільних підноси» до території, на якій вони мешкають, і узами відносин, що випливають з факту проживання на спільній території. Таким чином, громада тут відноситься до соціальних спільнот і виступає як стійка і стабільна форма соціального життя.

Закріплення в Конституції України (ст. 140) правового становища територіальної громади відповідає не тільки сформованій міжнародній практиці, але й історичним традиціям українського народу. Територіальні громади, або общини, були центрами громадського самоврядування в Київській Русі. На праві громад базувалося і магдебурзьке право в містах середньовічної України. Громади входили до системи місцевого самоврядування, передбаченої Конституцією УНР від 29 квітня 1918 р. і проектами Конституції УНР 1920 р.

Разом з тим існуючу потребу в докладнішій характеристиці територіальної громади, що мала міститися в профільному законодавстві про місцеве самоврядування, на наш погляд, на практиці реалізовано не було. Дефініція територіальної громади, що міститься в Законі України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні», практично повторює конституційне формулювання, за винятком хіба, що акценту на постійне проживання жителів у межах певної адміністративно-територіальної одиниці: «Територіальна громада — жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів декількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр».

Дуже вдалою, на наш погляд, була дефініція місцевого самоврядування, яку розроблено на рівні законопроектних праць і втілено в проекті Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», розробленому групою фахівців на замовлення Асоціації міст України. Тут територіальна громада визначалася як спільнота громадян України, жителів села, селища і міста або добровільне їх об'єднання в загальну громаду, що має спільну комунальну власність, а також спільні інтереси.

Глибокий аналіз, що має системний характер і містить вказівку на ознаки територіальної громади, зроблений Ю. Сурміним. Автор визначає такі ознаки шляхом послідовного дослідження понять «громада», «місцеве співтовариство», «соціально-територіальна спільнота»:

- під громадою слід розуміти автономну соціальну надструктуру. об'єднану перманентною (постійною) спільною діяльністю;
- місцеве співтовариство — це певна незалежна частина товариства, що характеризується своєю локальною цілісністю; його учасниками виступають жителі даної місцевості;
- соціально-територіального спільнотою називають територіально об'єднану сукупність людей, яка формується на основі соціально-територіальних розбіжностей у специфічне соціальне утворення, виступає носієм локально виявлених зв'язків і відносин, які панують у даному співтоваристві.

Підсумовуючи наведений аналіз різних підходів, можна визначити такі основні ознаки територіальної громади, що закріплені в законодавстві України:

- 1) **територіальна** — спільне проживання осіб (жителів), які входять у громаду на певній території (у межах певної адміністративно-територіальної одиниці — село, селище, місто — ч.1ст. 140 Конституції);

2) **інтегративна** — територіальна громада виникає на основі об'єднання всіх жителів, які мешкають на певній території незалежно від того, чи є вони громадянами даної держави, тобто членами територіальної громади можуть бути громадяни даної держави, а також іноземні громадяни, особи без громадянства, котрі постійно мешкають на певній території. Можливе включення до територіальної громади біженців і переміщених осіб (ст. 1 Закону України від 21 травня 1997 р.);

3) **інтелектуальна** — в основі конституювання територіальної громади лежать спільні інтереси жителів, які мають специфічний характер і виявляються у вигляді широкого спектра системних індивідуально-територіальних зв'язків (основний об'єкт діяльності територіальної громади — питання місцевого значення — ч. 1 ст. 140 Конституції України);

4) **майнова** — територіальна громада є суб'єктом права комунальної власності (їй належать рухоме і нерухоме майно, прибутки місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що перебувають у власності відповідних територіальних громад - ч. 1 ст. 142 Конституції України);

5) **фіскальна** — члени територіальної громади є платниками місцевих податків і зборів (ст. 67 Конституції України; статті 4,6, 15 Закону України «Про внесення змін у Закон України «Про систему оподаткування» від 18 лютого 1997 р.).

Становить практичний інтерес визначення ролі територіальної громади в реалізації так званих муніципальних прав особистості. Такі права виникають тільки у суб'єкта, який є членом територіального колективу, і реалізуються тільки у сфері місцевого самоврядування.

Муніципальні права особистості базуються на «тріаді інтересів», які виникають у сфері місцевого самоврядування;

6) інтересі території;

7) інтересі територіальної громади;

8) інтересі конкретного жителя — члена такої громади.

Виникнення Інтересу території, на якій функціонує особистість, котра є невід'ємною частиною територіальної громади, прямо пов'язане з домінуючими на сучасному етапі процесами «самоствердження» територій, викликаними децентралізацією державного управління. Інтереси самої територіальної громади виникають і виявляються на основі сукупності інтересів її індивідів-членів (спільні інтереси — насамперед, у задоволенні соціальних, комунально-побутових, локально-культурологічних й інших потреб) і в індивідуалізованому інтересі конкретної особистості — члена територіальної громади (особистісні інтереси, що виявляються, насамперед, у сфері комунікативних зв'язків на локальному рівні і, як наслідок, у самореалізації особистості в рамках територіальної громади). Нарешті, інтереси конкретної особистості — члена територіальної громади — становлять його муніципальні права у вузькому розумінні, які виникають у процесі реалізації особою практично всіх своїх життєвих прагнень. При такій реалізації конкретний житель виступає як суб'єкт-об'єкт місцевого самоврядування, концентруючи в собі і виявляючи зовні його демократичний заряд і позитивний потенціал.

Таке взаємне врахування всієї сукупності інтересів, що складаються на рівні місцевого самоврядування і реалізуються у вигляді муніципальних прав особистості, їх взаємокомпромісність і гармонізація є гарантом існування і функціонування системи місцевого самоврядування, толерантності та протекціонізму до неї центральної влади держави.

Таким чином, територіальна громада виступає природним і єдиним соціальним утворенням, що діє в просторових межах держави, у рамках якої реалізуються природні і повсякденні потреби та інтереси жителів певних територій системного характеру (муніципальні права особистості).

2. Види територіальних громад

У теоретичних працях деяких авторів, які досліджували інститут місцевого самоврядування, робилися спроби системного аналізу структури територіальних колективів у зв'язку з поняттям самоврядних територій. Це дало можливість говорити про сформовану систему територіальних колективів на базі самоврядних територіальних одиниць.

Розглядаючи дію механізму захисту інтересів громадян як членів територіальних колективів, Д. Гараджаєв і В. Куранін виділяють систему територіальних колективів, яка складається з основних (місто, район, село, селище) і факультативних територіальних колективів (мікрорайон, квартал, вулиця, будинок, Інші територіальні утворення). Розходження між цими групами територіальних колективів полягає, насамперед, у тому, що органи самоврядування першої групи — місцеві ради, які засновують свою діяльність на широких повноваженнях, закріплених у чинних законах. Діяльність же колективів другої групи не регулюється адекватно законодавством, що стримує їх формування.

У той же час О.І. Кирюшин, досліджуючи просторову граничність діяльності територіальних колективів, розглядає їх:

- а) у рамках населеного пункту (місто, селище, село);
- б) у межах адміністративно-територіальних одиниць (районів, областей, країв);
- в) у межах великих економічних районів.

І. П. Ільїнський розрізняє первинні (село, селище, місто без районного розподілу) і регіональні (район, округ, область) територіальні колективи.

На думку С. М. Іванова й А. А. Югова, всі існуючі територіальні колективи за ступенем організаційної оформленості доцільно поділити на три види. **До першого виду** вони відносять колективи найбільшого рівня — макроколективи, що представляють великі групи людей, які мешкають у межах окремих самостійних держав або національно-територіальних утворень. **Другий вид** — територіальні колективи, які складають громадяни, котрі мешкають у межах адміністративно-територіальних утворень: областей, міст, районів, міських селищ. **Третій вид** — територіальні мікро колективи, що складаються з населення, котре мешкає всередині адміністративно-територіальних одиниць на окремих територіях, які не мають офіційно встановлених меж.

Конституція і профільне законодавство України про місцеве самоврядування закріплюють дещо іншу систему територіальних колективів (громад). Ця видова характеристика обумовлена дефінітивним визначенням місцевого самоврядування і тісно пов'язана з системою органів місцевого самоврядування в Україні.

Виходячи з ч. 1 ст. 140 Конституції України, що містить визначення місцевого самоврядування, можна виділити такі види територіальних громад:

- а) територіальну громаду села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів декількох сіл;
- б) територіальну громаду селища;
- в) територіальну громаду міста.

Аналогічного висновку можна дійти при аналізі положень п. 1 ст. 6 Закону України від 21 травня 1997 р. Пункти 2—4 цієї статті на законодавчому рівні регламентують правила укрупнення (об'єднання) і роз'єднання територіальних громад у сільській місцевості. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати спільні органи місцевого самоврядування й обирати спільного сільського голову. Добровільне об'єднання територіальних громад здійснюється за рішенням місцевого референдуму відповідних територіальних громад сіл. Таке рішення є згодою на утворення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна. Вихід зі складу

сільської громади здійснюється за рішенням референдуму відповідної територіальної громади.

Проте з положень п. 5 ст. 6 цього Закону України, яка встановлює, що в містах з районним поділом територіальні громади районів у містах діють як суб'єкти права власності, можна дійти висновку, що зазначена вище класифікація в принципі може бути доповнена територіальною громадою району в місті, хоча така громада, на нашу думку, носить факультативний характер.

Відповідно до положень частин 3 і 4 ст. 140 Конституції України, що закріплюють систему місцевого самоврядування в республіці, можна виділити:

а) **територіальні громади основні (базового рівня)** — сільські, селищні, міські громади, — в рамках яких безпосередньо здійснюється життєдіяльність населення — жителів певних територіальних одиниць;

б) **територіальні громади факультативні (асоційованого рівня)** — територіальні громади районів і областей — в їхніх рамках реалізуються колективні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст.

В основі виділення таких видів територіальних громад лежить розуміння того, що немає жодного жителя села, селища або міста, котрий одночасно не був би жителем області або району області (за винятком міст обласного підпорядкування і міст Києва і Севастополя, що мають спеціальний статус).

Видова характеристика територіальних громад має не тільки наукове, але і велике практичне значення. Кожен вид громад, особливо сільські і міські, відрізняється своїми особливостями організації повсякденного життя, має свої соціологічні, економічні і культурологічні характеристики, специфічні інтереси, які формуються на їхній базі, що безпосередньо впливають на існування цих важливих соціальних спільнот, реалізацію ними функцій і повноважень, закріплених у законодавстві

3. Функції і повноваження територіальних громад

Найважливішим компонентом правового (конституційного) статусу територіальних колективів виступають притаманні їм функції.

У науковій літературі за останні роки з'явилося чимало публікацій щодо теорії конституційно-правового статусу територіальної громади, але в цілому це питання мало досліджене, так само, як і функції територіальних громад.

Функціональний аналіз діяльності територіальної громади (її динамічна спрямованість) сприятиме проникненню в політико-правову природу цього суб'єкта місцевого самоврядування, розкриватиме обсяг, характер і зміст його діяльності.

Функції територіальних громад — це основні напрями та види муніципальної діяльності цих спільнот щодо реалізації права громадян на участь в місцевому самоврядуванні, які виражають волю й інтереси місцевих жителів і забезпечують здійснення ними взаємовідносин з державою, її органами, суб'єктами місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України. Функції територіальних громад зумовлені природою локальної демократії, її принципами, цілями і завданнями, на реалізацію яких спрямоване місцеве самоврядування.

Центральним питанням у дослідженні функцій територіальних громад є питання про їх класифікацію (поділ, групування, систематизацію). Однак успішне вирішення цього питання можливе лише за умови визначення об'єктивних критеріїв, що слугуватимуть відправним пунктом класифікації. Таким критерієм є помилене завдань, які постають перед місцевим самоврядуванням. Класифікація функцій територіальних громад пов'язана з предметною характеристикою їхньої діяльності, тобто з тим, на які групи суспільних відносин вона впливає.

Діапазон функцій, які здійснюються територіальними громадами, дуже широкий. Систему функцій територіальних громад, як і інших суб'єктів місцевого самоврядування, складають функції, аналогічні функціям держави (політичні, економічні, соціальні, культурні, екологічні) та функції, які властиві виключно або переважно суб'єктам місцевого самоврядування (територіальним громадам, їхнім представницьким органам).

І. Б. Видрін відносить до функцій територіальних громад такі:

- **інтегративну** функцію, яка полягає в зміцненні міжособистісних зв'язків, об'єднанні зусиль людей в інтересах усіх і кожного;
- **функцію соціального контролю** за діяльністю і поведінкою членів колективу, що, проте, не має цілком регламентувати поведінку конкретної особистості;
- **виробничу функцію**, що служить цілям задоволення повсякденних потреб і потреб членів територіального колективу;
- **виховну функцію**, пов'язану з формуванням політичної свідомості й активності членів колективу;
- **політичну функцію** — покликану, з одного боку, представляти різні інтереси населення за місцем проживання, а з іншого — забезпечувати реалізацію громадянами конституційного права брати участь в управлінні державними і громадськими справами.

На думку О.В. Батанова, функції територіальних громад можна диференціювати за рядом критеріїв, зокрема:

- за об'єктами, тобто цілями і завданнями муніципальної демократії; предметами відання, тобто певними галузями місцевого життя, що породжують питання місцевого значення. Такими сферами є політична, економічна, соціально-культурна, сфера захисту навколишнього природного середовища. Відповідно до цих галузей місцевого життя слід розрізняти об'єктні функції територіальних громад — політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні;

- відповідно до статусу адміністративно-територіальних одиниць, у межах яких функціонують територіальні громади (функції територіальних громад села і селища;

функції територіальних громад міст районного під поряд купання і територіальних громад районів у містах, де вони утворюються; функції територіальних громад міст обласного підпорядкування, міст Києва і Севастополя);

- за способами, засобами і методами муніципальної діяльності територіальних громад.

Політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні функції, які складають комплекс об'єктних функцій територіальних громад, мають важливе інтегративне значення для системи функцій самого місцевого самоврядування.

Серед функцій територіальних громад виділяють **політичні функції**, які виявляються в забезпеченні реалізації громадянами конституційного права брати участь в управлінні державними та громадськими справами. Ці функції полягають у формуванні (обранні) громадянами органів місцевого самоврядування. Останні не є агентами держави і не пов'язані політичними завданнями. Тому до відання самоврядування територіальних громад віднесені лише ті функції, які держава може виділити без загрози для власної політичної єдності. Самоврядування не є формою здійснення політики держави. Не випадково зазначалось, що самоврядування в теорії конституційного права переважно вважається прерогативою не громадян, а місцевих жителів. З іншого боку, політичні функції територіальних громад полягають у прагненні представляти різноманітні інтереси населення за місцем проживання. Наділення місцевого самоврядування конституційними повноваженнями забезпечує механізм широкої участі територіальних громад у прийнятті рішень. Так, крім голосування, система місцевого самоврядування забезпечує й інші реальні можливості для участі громадян — членів територіальних громад у вирішенні не тільки регіональних, але й загальнодержавних справ, зокрема шляхом впливу на уряд через «групи тиску» чи безпосереднього контакту з обраним депутатом. Конституційні норми мають відбити зростаючу роль територіальних громад у прийнятті управлінських, юридично значущих рішень, через систему місцевого самоврядування і шляхом посилення їх певної причетності до нормотворчого процесу.

Економічні функції територіальних громад спрямовані на створення локального сектора економіки. Вони полягають у розгляді і вирішенні економічних питань місцевого значення, у тому числі діяльності щодо утворення, реорганізації та ліквідації комунальних підприємств, а також у здійсненні контролю за їх діяльністю: у виконанні програм економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць тощо. Тому виробнича функція, яка виділяється в літературі та служить цілям задоволення повсякденних потреб, не може бути синонімом економічної функції, бо остання не обмежується тільки виробництвом

Про наявність у територіальних громад **соціальних і культурних функцій** свідчить, зокрема, систематичне вирішення ними різноманітних соціально-культурних питань місцевого значення, реалізація ними програм соціального і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Так, до відання представницьких органів територіальних громад віднесене управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам, створення умов для розвитку культури, сприяння відродженню осередків народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел тощо.

Функція територіальних громад щодо захисту навколишнього середовища (**екологічна функція**) полягає в створенні місцевих програм та в участі в підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля. Широке повноваження в галузі охорони довкілля надані громадянам — членам територіальних громад. Вони в порядку, що визначений законодавством, мають право брати участь в обговоренні матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції екологічно небезпечних об'єктів та вносити пропозиції в державні та господарські органи з цих питань, а також

у проведенні громадської екологічної експертизи, вносити пропозиції про організацію територій та об'єктів природно - заповідного фонду, виконувати функції громадських Інспекторів охорони навколишнього природного середовища тощо (ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього середовища» від 25 червня 1991 р.).

Політична, економічна, соціальна, культурна, екологічна функції територіальних громад певною мірою аналогічні внутрішнім функціям держави, мають об'єктивний характер, зумовлені цілями і завданнями муніципальної демократії та спрямовані на вирішення питань місцевого значення. Ці функції мають переважно внутрішній характер, їх реалізація, насамперед, відповідає інтересам певної територіальної громади. Але локалізація функцій і інтересів носить досить умовний характер, тому що територіальні громади не можуть існувати ізольовано одна від одної. Вони постійно контактують між собою, мають певні господарські, соціально-культурні зв'язки, спільні Інтереси в інших галузях місцевого життя. Це зумовлює виділення у системі об'єктних функцій зовнішніх функцій територіальних громад, що мають регіональне значення та виступають у вигляді «територіальна громада — територіальна громада»; мають національний («територіальна громада — держава») та міжнародний характер: «територіальна громада — аналогічні інституції іноземних держав».

Відповідно до цього зовнішні функції територіальних громад можна класифікувати за певними критеріями, зокрема:

1) за об'єктами зовнішньої діяльності територіальних громад, тобто за певними галузями і сферами життя (наприклад, зовнішньополітична, зовнішньоекономічна, зовнішня соціально-культурна, зовнішньо екологічна);

2) за рівнями управління (наприклад, стосунки між територіальними громадами; зв'язки між громадами та державою і її органами; міжнародні зв'язки територіальних громад)¹.

Зовнішній характер цих функцій обумовлений діяльністю місцевих жителів поза адміністративно-територіальними межами окремої територіальної громади, вирішенням певних питань та реалізацією місцевих інтересів, які мають спільне значення для декількох територіальних громад.

Так, **зовнішньополітична функція** територіальних громад полягає у формуванні асоційованого рівня самоврядування — районних і обласних рад, які представляють спільні інтереси територіальних громад, у формуванні органів державної влади, в участі у всеукраїнських референдумах тощо.

Зовнішньоекономічна функція територіальних громад виявляється в укладенні в установленому законодавством порядку договорів з Іноземними партнерами на придбання та реалізацію продукції, виконання робіт і надання послуг, в організації спільних підприємств, утворенні вільних економічних зон. Така діяльність є одним з перспективних напрямів регіонального розвитку її сучасний період. До числа факторів, що враховуються при формуванні вільних економічних зон, слід віднести волю місцевих жителів (наприклад, проведення місцевого референдуму).

Зовнішні соціально-культурні функції територіальних громад мають свій вияв в організації та проведенні різноманітних фестивалів, конференцій, семінарів за участю представників різних територій, відкритті спільних центрів і установ, що спеціалізуються на вирішенні культурних питань. Серед багатьох форм міжнародного культурного співробітництва, що використовуються місцевими радами, найбільший інтерес становлять обміни творчими колективами, виставами, виставками, інформаційними полосами газет та статтями часописів тощо, що дозволяє зарубіжній спільноті та мешканцям міст і селищ-партнерів глибше пізнати розмаїття культурного життя України. Найефективнішими є форми безпосереднього співробітництва (професійні та молодіжні обміни, масовий і спеціалізований туризм, співробітництво навчальних і професійних закладів тощо), які дозволяють реалізувати міжнародні

гуманітарні зв'язки, що входять до системи глобальних крос культурних комунікацій. Завдяки цьому Україна має поза державну систему міжнародного культурного співробітництва, що спрямована на вирішення важливих завдань зовнішньої політики Української держави і суттєво доповнює систему міждержавних культурних відносин¹.

Соціально-культурні та господарські зв'язки територіальних громад на міжнародній арені активізуються завдяки практиці співробітництва міжнародних неурядових організацій місцевих влад, міжнародних міжурядових організацій, а також безпосереднім контактам органів місцевого самоврядування різних країн світу.

Виділення зовнішньо екологічної функції серед зовнішніх функцій територіальних громад зумовлено тим, що екологічні проблеми сучасності вже вийшли за межі конкретної територіальної одиниці, маючи не тільки регіональний і державний, а й транснаціональний характер (наприклад, катастрофа на ЧАЕС). Але ці проблеми мають вирішуватися не тільки на міжурядовому рівні, а й в межах місцевого самоврядування (наприклад, створення спільних природоохоронних проектів за участю суб'єктів державного управління та місцевого самоврядування).

Таким чином, комплекс зовнішніх функцій територіальних громад виявляється поза «кордонами» певної територіальної громади. Такі функції характеризують входження локальних колективів в оточуюче співтовариство, відображають їх особливе місце у системі місцевого самоврядування та розкривають роль цих спільнот у здійсненні регіональної та загальнодержавної політики.

Однак поділ функцій територіальних громад на внутрішні і зовнішні не позбавляв їх взаємного зв'язку. Всі функції становлять певну систему, в межах якої кожній функції, відповідно до її змісту і значення, відведене своє місце. Внутрішні й зовнішні функції територіальних громад перебувають в постійній взаємодії, яка здійснюється в межах єдиної функціональної діяльності та зумовлена природою муніципальної демократії. Зовнішні функції територіальних громад є похідними від внутрішніх потреб і завдань, вирішити які прагне місцеве самоврядування. Зовнішні функції виступають як певне продовження внутрішніх функцій територіальних громад. Тісний взаємозв'язок внутрішніх і зовнішніх функцій зумовлений їх спільною спрямованістю на вирішення питань місцевого значення та подальший розвиток локальної демократії в Україні.

На погляд деяких вчених, зокрема М.О. Баймуратова та О.В. Батанова, важливе значення має відігравати класифікація функцій територіальних громад відповідно до статусу адміністративно-територіальних одиниць, у межах яких здійснюють місцеве самоврядування певні локальні колективи.

Відповідно до цього можна виділити функції територіальних громад сіл і селищ, функції територіальних громад міст (районного значення) і територіальних громад районів у містах (якщо вони утворюються) та функції територіальних громад міст обласного підпорядкування, міст Києва та Севастополя. Такий поділ та групування функцій територіальних громад майже не зустрічається у спеціальній літературі. Складність проблеми щодо класифікації за даними критеріями в тому, що комплекс функцій, які виконують «різномірні» територіальні громади, за своєю природою не відрізняється, вони спрямовані на вирішення однакових питань — питань місцевого значення. Тобто за своєю сутністю, за об'єктами управлінського впливу вони тотожні. Однак, на думку згаданих авторів, чітке розмежування функцій територіальних громад, згідно з поділом території України на адміністративно-територіальні одиниці, відповідно до якого будується система державних органів і система місцевого самоврядування, стане на перешкоді втручання місцевих органів державної виконавчої влади та органів територіальних громад, що функціонують на вищих «поверхнях» адміністративно-територіального устрою, у справі територіальної громади, яка функціонує на нижчому рівні адміністративно-територіального поділу,

сприятиме цивілізованому співробітництву територіальних громад з іншими суб'єктами місцевої влади відповідно до принципів місцевого самоврядування.

В аспекті становлення і реалізації функцій територіальної громади становить інтерес характер її взаємовідносин з іншими інститутами місцевого самоврядування. Найбільш значимими з цього погляду є відносини з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади. Зміст зв'язків «територіальна громада - місцева рада» і «територіальна громада — місцева державна адміністрація» складають відносини, пов'язані:

- а) з формуванням громадами місцевих представницьких установ;
- б) зі здійсненням населенням за місцем проживання управління державними і громадськими справами в повсякденній діяльності місцевих рад і місцевих державних адміністрацій. Особливість цих відносин полягає в тому, що територіальні колективи здійснюють управління не безпосередньо, а опосередковано — через інститути державної влади і управління, а також місцевого самоврядування;
- в) зі здійсненням територіальними громадами функцій контролю за місцевими органами управління і місцевого самоврядування. У цій групі переважають форми безпосередніх зв'язків жителів з органами місцевого самоврядування; реалізуються відносини, пов'язані з проведенням звітів депутатів місцевих рад, дострокового припинення повноважень місцевих рад тощо Здійснення контролю територіальною громадою за місцевими органами управління, які є агентами центральної влади, здійснюється опосередковано через місцеві ради.

У системі цих зв'язків формуються і реалізуються контрольна і фінансово-бюджетна функції територіальної громади. Контрольна функція полягає, зокрема, у здійсненні загального контролю за діяльністю представницьких органів місцевого самоврядування, сформованих самою територіальною громадою (ч.1 ст. 141 Конституції України). Стаття 142 Основного Закону визначає принципові засади формування і структуру фінансової основи місцевого самоврядування в Україні. Це зумовлено, насамперед, тим, що ефективне функціонування системи місцевого самоврядування значно залежить від наявності у володінні та вільному розпорядженні територіальних громад фінансових та інших ресурсів, необхідних для виконання покладених на них завдань. Складовою частиною матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування є прибутки місцевих бюджетів та інші кошти, якими можуть розпоряджатися органи, обрані територіальними громадами. Самостійність місцевих бюджетів забезпечується наявністю власних прибуткових джерел і правом визначення напрямів їх використання. Іншим органам і організаціям заборонено втручатися в складання, затвердження та виконання місцевого бюджету. Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби. Територіальні громади також встановлюють місцеві податки і збори відповідно до законодавства.

Матеріально-технічна функція територіальних громад полягає в управлінні об'єктами комунальної власності, у піклуванні про підтримку систем, що забезпечують життєдіяльність населених пунктів (водопостачання, пожежна безпека, каналізація, транспортне сполучення). Територіальні громади мають право володіти, користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і у своїх інтересах майном, що їм належить. Вони можуть передавати об'єкти комунальної власності в тимчасове або постійне користування, здавати в оренду, продавати згідно із законами про приватизацію, а також перерозподіляти на конкурсній основі між власними підприємствами, організаціями й установами. Своє соціальне призначення місцеве самоврядування може здійснити, лише ефективно управляючи комунальним майном, формуючи та раціонально використовуючи місцеві фінанси. Держава визнає за

місцевим самоврядуванням право самостійно вирішувати всі ці питання. Тому територіальні громади, здійснюючи місцеве самоврядування, беруть на себе відповідальність за ефективність управління комунальним майном та місцевими фінансовими ресурсами.

Загалом ці функції мають служити формуванню матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування.

Велике значення має функція соціального контролю та захисту інтересів і прав місцевого самоврядування. Вона полягає в реалізації різних інтересів, захисті гарантованих Конституцією і законодавством України прав жителів — членів територіальних громад та вжитті заходів щодо укріплення громадського порядку.

Взаємовідносини територіальної громади з органами самоорганізації населення також багатопланові. Останні розглядаються як самостійний інститут системи місцевого самоврядування і мають забезпечити: перехід від організації роботи за місцем проживання до розвитку колективної діяльності самих жителів; постійну участь жителів у соціальному контролі за діяльністю державного апарата; вплив на формування думки територіальних громад тощо. Таким чином, формується інформаційна функція територіальних громад, яка має двосторонній напрям: вона виявляється не тільки у відносинах «територіальна громада — органи самоорганізації населення», а й у відносинах «територіальна громада — конкретний мешканець відповідної території». В останньому випадку ця функція реалізується в інформуванні членів громади про роботу органів місцевого самоврядування, стан муніципального господарства, дотриманні принципу гласності в муніципальній діяльності, що є важливою умовою забезпечення активної участі населення у вирішенні питань місцевого значення, контролю за роботою органів місцевого самоврядування. Інформаційна функція може реалізовуватися через розвиток інститутів муніципальної статистики, інформаційної служби та муніципального маркетингу.

Таким чином, територіальні громади, реалізуючи право на місцеве самоврядування, здійснюють велике коло функцій технологічного характеру, що сприятиме ефективнішому вирішенню питань місцевого значення, які постають перед жителями певних територій.

Характеристика основних напрямів і видів муніципальної діяльності жителів відповідних територій дозволяє зробити висновок, що комплекс функцій їхніх локальних колективів і спільнот утворює певну систему, елементи якої (окремі функції) спрямовані на вирішення окремих завдань місцевого значення, а в цілому ця система функцій має на меті здійснення територіальними громадами права на місцеве самоврядування.

Критеріями виділення окремих функцій територіальних громад, їх класифікації і систематизації є об'єктивний характер комплексу завдань, вирішити які прагне місцеве самоврядування, і предметна характеристика діяльності територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування. Наскільки багатогранні і різнопланові завдання, що постають перед місцевим самоврядуванням, настільки різноманітні за змістом і напрями діяльності територіальних громад, тобто їх функції. Як вже зазначалося, діапазон цих функцій дуже широкий.

Охарактеризовані функції тісно взаємопов'язані та взаємно доповнюються. Визначення та чіткий розподіл функцій територіальних громад як основних суб'єктів місцевого самоврядування сприятиме зміцненню правового статусу цих інститутів, вдосконаленню механізмів їх функціонування і реалізації, а також створенню системи гарантій прав і свобод громадян — членів територіальних громад, їхніх самодіяльних об'єднань і формувань у процесі їх самоврядування, взаємної відповідальності держави та самоврядування громадян.

Поглиблений розпиток демократичних процесів передбачає чітке закріплення в конституційному законодавстві політико-правового статусу територіальних громад як

первинного суб'єкта місцевого самоврядування. Це прямо пов'язано зі становленням і розвитком функцій територіальної громади і її повноважень, що мають бути закріплені в законодавстві й у соціальній практиці виявлятися в процесах становлення правосуб'єктності територіальної громади.

Визнання особи або організації суб'єктом права виникає при поширенні на конкретну особу або організацію дії відповідних правових норм. Кожен суб'єкт права внаслідок дії того або іншого закону, незалежно від участі в тих або інших правовідносинах, має певний комплекс прав і обов'язків. Всі ці права й обов'язки складають зміст правосуб'єктності або правового статусу конкретної особи чи організації.

Правосуб'єктність як категорія юридичної науки служить для визначення кола суб'єктів, що можуть бути учасниками суспільних відносин, які регулюються правовими нормами. Той, хто має правосуб'єктність, і є суб'єктом права, тобто учасником правовідносин. Дослідження правосуб'єктності територіальних громад є перспективним напрямом вітчизняного муніципального права. У теорії права існує поділ правосуб'єктності на загальну, галузеву і спеціальну. **Галузева правосуб'єктність** — це здатність особи бути учасником правовідносин тієї або іншої галузі права; **спеціальна правосуб'єктність** обмежується певним колом правовідносин у рамках даної галузі права; **загальна правосуб'єктність** — це здатність особи в рамках даної правової системи бути суб'єктом права взагалі.

Віднесення до однієї з наведених категорій правосуб'єктності територіальної громади становить певні труднощі. Якщо порівнювати правосуб'єктність територіальної громади з правосуб'єктністю громадських об'єднань, то між ними можна виявити певну подібність. Громадські об'єднання відрізняються від органів держави специфічними формами об'єднання громадян у різноманітні колективи і спілки на добровільній, самодіяльній основі зі специфічними методами роботи, заснованої на організаційній ініціативі їхніх членів на засадах самодіяльності і самоврядування. Визначальним тут є те, що права й обов'язки громадських об'єднань конкретизуються в більшості випадків їхніми статутами або положеннями, які приймаються самими громадськими об'єднаннями.

Територіальна громада як колективний суб'єкт права за загальними ознаками наближається до громадської організації, тому що її діяльність добровільна і носить самодіяльний характер. Однак якщо громадська організація виникає і набуває необхідної організованості на основі волевиявлення її членів, то територіальна громада існує тому, що держава за допомогою законодавчих актів уже визначила її існування як спільноти людей (громадян держави, іноземних громадян, апатридів, біженців), котрі мешкають у конкретному населеному пункті, мають нерухоме майно, а також є платниками місцевих податків і зборів.

Як правильно вважає Н.І. Руда, факт виникнення територіальної громади фіксується не з моменту волевиявлення тих, хто об'єднався між собою й у встановленому порядку зареєстрував свій статут або положення, а з моменту, коли парламент прийняв законодавче рішення про утворення територіального колективу, наділив його правом самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Членом територіальної громади індивід може стати тоді, коли він народився або став мешкати в тому або іншому населеному пункті. При цьому він повинен мати певне нерухоме майно у межах цієї адміністративно-територіальної одиниці і бути платником комунальних податків. Правосуб'єктність фізичної особи як члена територіальної громади виникає з дня досягнення 18-літнього віку.

Відмітною рисою громадського об'єднання і територіальної громади є й їхній об'єктний склад — вони впливають на об'єкти, що значно відрізняються один від одного. Ця різниця полягає в тому, що до об'єктів місцевого самоврядування

відносяться не тільки питання місцевого значення, але й делеговані державою повноваження.

Можна припустити, що в перспективі територіальна громада стане таким колективним суб'єктом права, який буде характеризуватися належною нормативною урегульованістю (закони, укази, постанови), взаємозалежною з саморегулюючими локальними (корпоративними) нормами (статути, положення, рішення, які прийняті самими територіальними колективами). У цьому питанні законодавець пішов правильним шляхом демократичних держав, закріпивши у ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. право органів місцевого самоврядування на прийняття статутів територіальної громади села, селища, міста, у рамках яких можуть закріплюватися специфічні особливості організації і діяльності окремих самоврядних одиниць. Це стало свідченням довіри держави до органів локальної демократії і, що не менш важливо, завдяки такій локальній нормо творчості з'явилася реальна можливість найбільш повного врахування інтересів територіальних громад'.

Статут (устав, положення, хартія) територіальної громади має детально конкретизувати її права й обов'язки, визначати вид (модель) обраного представницького органа, його структурний і кількісний склад, порядок укладення різноманітних договорів і угод, місце, де буде визначатися процедура їх затвердження і прийняття, обсяг матеріальної й іншої відповідальності, а також спосіб і умови внесення змін до них. Подібні «комунальні конституції», на думку О. О. Карлова, мають стати дійовим робочим інструментом для депутатів і співробітників виконавчого апарата, взагалі громадян.

Законодавство України про місцеве самоврядування, зокрема профільний Закон України від 21 травня 1997 р. (ст. 19), закріпило право територіальної громади села, селища і міста на прийняття їхніми представницькими органами на основі Конституції й у межах цього Закону статутів відповідних територіальних громад. Основною метою прийняття таких документів є врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування певною територіальною громадою. Разом з тим слід враховувати, що право — не єдиний нормативний регулятор діяльності колективного суб'єкта права. Об'єктивно необхідним і не менш важливим нормативним регулятором суспільних відносин є ті соціальні норми, які виробляються самими колективними об'єднаннями, — корпоративні норми. Вони можуть фіксуватися як у факультативних актах (статутах, положеннях), так і в локальних — внутрішньо організаційних нормах. Отже, можна зробити висновок, що фактично реальне становище колективних суб'єктів права нормативно відбивається і закріплюється як в основних державних нормативних актах, так і у факультативних локальних нормах.

Слід зазначити, що на перший план виходить питання розробки узагальненого наукового поняття правового статусу територіальної громади. Також необхідно, щоб профільний закон про місцеве самоврядування визначав уніфіковане для всіх територіальних громад січ, селищ, міст коло повноважень, яке повинно забезпечити їхні реальні суб'єктивні права, гарантуючи широку й активну участь жителів як членів територіальної громади у всіх сферах місцевого самоврядування.

Так, соціальні місцеві інтереси окремих громадян окремо і територіальної громади в цілому опосередковані нормами права, виступають у вигляді їхніх суб'єктивних прав. Слід зазначити, що у сучасній юридичній літературі досить широко дискутується проблема законних інтересів особистості, але питання законних інтересів колективних суб'єктів права на загальнотеоретичному рівні достатньою мірою не розроблене.

На думку Б. Гурнея, у мультиметному розумінні статус місцевих колективів означає порядок обрання членів місцевих асамблей і сукупність норм, які регулюють їхню

діяльність. Видання цих норм не належить до компетенції місцевих представницьких органів. Може мати місце і гнучка система «основних законів, що дозволяє розробляти статуси відповідно до особливостей кожного виборчого округу або типів виборчих округів. Встановлення єдиного статусу місцевих колективів не є обмеженням ідеї децентралізації, тому що «... хоча законом і встановлено однаковий порядок, місцевим колективам... надається можливість вносити в нього з урахуванням місцевих умов досить значні зміни».

Вже зазначалося, що територіальні громади і сформовані ними органи місцевого самоврядування мають виступати як захисники прав жителів — членів територіальних колективів. При цьому основними напрямками діяльності щодо захисту прав членів територіальної громади є:

- діяльність органів місцевого самоврядування й органів самоорганізації населення щодо забезпечення реалізації прав членів територіальної громади, включаючи діяльність депутатів місцевих рад особиста участь членів територіальної громади в захисті своїх інтересів;

- судовий захист прав членів територіальної громади.

Найширші повноваження щодо захисту інтересів членів територіальної громади надані місцевим радам, які забезпечують реалізацію соціальних прав громадян у сфері надання житла, соціального забезпечення, медичної допомоги, освіти тощо.

Ефективна діяльність місцевих рад щодо захисту прав членів територіальної громади можлива лише при широкому залученні населення до процесу вироблення і прийняття рішень, формування й урахування громадської думки територіальних громад на рівні мікрорайону, кварталу тощо, що фактично випадають з поля діяльності депутатів. Вирішення проблеми можливо на основі Положення або Типового Статуту «Про правовий статус територіальних громад і громадського самоврядування громадян в Україні», структура яких, на думку Д. Гараджаєва і В. Кураніна, має включати:

- порядок формування органів громадського самоврядування;
- визначення ролі місцевих рад з підтримки цих органів;
- повноваження (компетенцію) територіальних громад і громадського самоврядування;

- створення самостійної фінансової бази органів громадського самоврядування на основі закріплення в законі бюджетного фінансування діяльності цих органів.

Тільки в цьому разі синтез права і дійсної (матеріальної) можливості самостійного вирішення соціальних програм у масштабі факультативних територіальних колективів стане ефективним заходом задоволення інтересів жителів — членів територіальної громади.

Розробляючи питання визначення правового статусу територіальної громади, слід враховувати специфіку цього суб'єкта права, яка на думку П. І. Рудої полягає у тому, що організаційне забезпечення закону тут здійснюється без участі державних органів і їхніх посадових осіб, а безпосередньо територіальними громадами.

Разом з тим не можна не зазначити, що повноваження територіальних громад, за винятком форм здійснення безпосередньої демократії, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. прямо не регламентовані, їх можна вивести опосередковано з повноважень органів місцевого самоврядування, сформованих територіальними громадами, і повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування.

Ігнорування правосуб'єктності територіальних громад — єдиного на території соціального субстрату, що має власні інтереси і визначає соціально-політичне, економічне, демографічне, культурологічне «обличчя території, її потенціал у міжрегіональних (внутрішньодержавних, міжнародних, зовнішньоекономічних) відносинах, — є істотним «бар'єром» на шляху становлення регіоналізму як державної

політики — системоутворюючої домінанти, яка визначає не тільки напрями розвитку державності в Україні, але й є ефективним засобом сприяння демократії, стабільності і розвитку країни.

Тому не випадково становлення повноцінних територіальних громад, що мають реальну правосуб'єктність, перебуває в центрі уваги законодавця, свідченням чого є передбачене Концепцією адміністративної реформи в Україні завдання «затвердження територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування».

4. *Форми діяльності територіальних громад*

Основними формами діяльності територіальних громад є форми їх безпосереднього (прямого) волевиявлення, спрямовані на забезпечення здійснення територіальними громадами безпосереднього самоврядування в межах Конституції і законів України.

Існування і законодавче закріплення таких форм діяльності територіальних громад є свідченням не тільки широкої локальної децентралізації, але й внутрішньо муніципальної децентралізації, що полягає у розвитку і вдосконаленні громадських засад у діяльності місцевих співтовариств і розкріпаченні самодіяльної активності членів таких співтовариств — жителів певних територій, об'єднаних у громаду.

Становлення і розвиток форм діяльності територіальних громад в Україні є дуже актуальними проблемами інституту місцевого самоврядування, тому що ці форми засновані на розкріпаченні громадянської ініціативи місцевих співтовариств, зростанні соціальної активності кожного жителя, залученні населення до самоврядного процесу

Разом з тим, визнаючи нагальну потребу розвитку організаційної самодіяльності населення, деякі автори справедливо виступають проти інституціонального змішування державно-апаратних і громадсько-самодіяльних структур, тобто проти змішування публічно-владного і громадського. Так, М. О. Краснов вважає, що «наважившись... на внутрішнє життя громадських формувань, держава (в особі республіканського законодавця або місцевої Ради) у зав'язі вб'є управлінські клітини, що при правильному догляді за ними могли б у майбутньому скласти тканину реального самоврядування і вже у будь-якому разі стати осередками формування психології свободи і відповідальності».

До форм безпосереднього волевиявлення територіальних громад, які одержали своє законодавче закріплення, належать місцеві вибори, референдуми, загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські спухання.

Місцеві вибори і місцеві референдуми в Україні мають конституційну і законодавчу регламентацію.

Незважаючи на конституційне закріплення територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, вона, через об'єктивні причини, не може і не зможе здійснювати перманентне і цілеспрямоване управління локальними процесами в рамках адміністративно-територіальних одиниць з метою реалізації питань місцевого значення (за винятком форм самоорганізації населення, у рамках яких вирішує свої потреби тільки частина членів територіальної громади). Підтвердженням цьому служать різнорівневі і різноцільові інтереси жителів конкретних населених пунктів — членів територіальних громад, що у межах порівняно великої території (село, селище, місто) без управлінської ланки практично не піддаються координації й іншому управлінському впливу. Звідси набуває об'єктивного характеру необхідність формування представницьких органів територіальної громади, які б формувалися самою громадою з числа її членів і могли б у концентрованому вигляді відбивати інтереси громадян з метою їх подальшого вирішення.

Наявність у Конституції України великої кількості норм, які регламентують існування і функціонування місцевого самоврядування, свідчить про конституційно обумовлене ставлення до місцевого самоврядування як до інституту, який має найважливіше значення з державної точки зору. Це підтверджується формулою ст. 38 Конституції України про право всіх громадян «брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському і місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними в органи державної влади й органи місцевого самоврядування». При розширеному тлумаченні цієї формули право всіх громадян брати участь в управлінні державними справами не тільки не обмежується гарантією мати своїх

представників її органах державної влади, але фактично поширюється на всі органи влади народу, включаючи й органи місцевого самоврядування.

При розумінні місцевого самоврядування як специфічного рівня і форми владарювання слід акцентувати увагу на специфіці питань, що підлягають вирішенню через органи місцевого самоврядування, а також на розмірах території, у межах якої функціонує відповідна територіальна громада. Місцеве самоврядування виступає як специфічна діяльність щодо вирішення питань місцевого значення, тобто питань безпосереднього забезпечення життєдіяльності членів територіальної громади. Отже, цю діяльність має і може здійснювати не кожен її представник, а тільки той, хто, по-перше, відповідає вимогам закону, які ставляться до кандидатів у депутати, по-друге, що, є не менше важливим, має достатні знання і кваліфікацію, висловлену довіру членів територіальної громади.

Відповідно до Конституції України (статті 71, 141) територіальні громади сіл, селищ, міст на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають терміном на чотири роки депутатів сільських, селищних, міських рад, а також сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради і головує на її засіданнях. Основні принципи, особливості і порядок підготування та проведення виборів депутатів місцевих рад (сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних) і сільських, селищних, міських голів визначаються Законом України -«Про вибори депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів» від 14 січня 1998 р..

Таким чином, територіальні громади сіл, селищ, міст, які функціонують на базовому рівні місцевого самоврядування, за допомогою місцевих виборів формують представницькі органи місцевого самоврядування не тільки свого рівня, але й асоційованого рівня місцевого самоврядування (районні, обласні ради).

Місцеві вибори є такою формою діяльності територіальної громади, у якій найбільш яскраво і рельєфно виявляється її статус первинного суб'єкта місцевого самоврядування. За допомогою місцевих виборів територіальна громада формує представницький орган місцевого самоврядування, що потім, відповідно до чинного законодавства, діє від її імені і реалізує на більшій частині її функції і повноваження.

Місцевий референдум є найвищою формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення. Він є також основним актом локальної нормотворчості територіальної громади, який дозволяє їй брати безпосередню участь в управлінні місцевими справами.

Згідно із ст. 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення. Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією України, цим та іншими законами до відання місцевого самоврядування. На місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені законом до відання органів державної влади. Рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території. Порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, які вирішуються виключно референдумом, визначається законом про референдуми.

Відповідно до ст. 70 Конституції України право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років.

Згідно із Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. місцеві референдуми проводяться в межах адміністративно-територіальних одиниць; рішення, прийняті місцевим референдумом, мають вищу юридичну силу щодо рішень рад, на території яких він проводиться; ці рішення не

потребують будь-якого затвердження державними органами і можуть бути скасовані або змінені лише в порядку, передбаченому цим Законом.

Відповідно до зазначеного Закону предметом місцевого референдуму може бути: прийняття, зміна або скасування рішень з питань, віднесених законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць; прийняття актів, які визначають зміст рішень рад та їхніх виконавчих органів.

У ст. 6 згаданого Закону визначено питання, які виносяться на місцеві референдуми. Оскільки вони мають належати лише до відання місцевого самоврядування, на місцеві референдуми не виносяться питання про скасування законних рішень органів державної влади і самоврядування; питання, віднесені до відання органів суду і прокуратури; питання, пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, що належать до компетенції відповідної місцевої ради та її виконавчих органів.

Проведення референдумів з питань, що не належать до відання органів місцевого самоврядування, не допускається, а результати таких референдумів визнаються такими, що не мають юридичної сили.

Загальні збори громадян за місцем проживання — це одна з форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення (ч. 1 ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні від 21 травня 1997 р.). Під загальними зборами розуміється зібрання всіх або частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення.

На відміну від місцевого референдуму, який є формою вирішення питань місцевого значення шляхом голосування всіма членами громади, загальні збори проводяться на рівні «мікро громад», у межах окремих частин сіл, селищ, міст як адміністративно-територіальних одиниць (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів тощо), а тому є формою участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань, що належать до відання місцевого самоврядування.

Історична практика місцевого самоврядування свідчить, що загальні збори громадян є однією з найбільш масових форм безпосередньої демократії. Вони найдоступніші для громадян і є одним з найбільш ефективних засобів їх самоорганізації. Загальні збори забезпечують громадянам реальну можливість поєднання колективного обговорення питань і прийняття рішень з їх особистою активністю та ініціативою, які виявляються в різних організаційних та організаційно-правових формах (запитаннях, виступах, участі в голосуванні тощо). Тому загальні збори відіграють важливу роль у системі місцевого самоврядування, виступають формою залучення громадян до здійснення найрізноманітніших управлінських функцій.

Загальні збори громадян за місцем проживання скликаються сільськими, селищними, міськими головами, виконавчими органами відповідних рад, органами територіальної самоорганізації населення для обговорення найважливіших питань, що зачіпають інтереси громадян, формування органів місцевого самоврядування та інші питання місцевого життя.

У загальних зборах мають право брати участь громадяни, мешканці територіальних громад із правом голосу, тобто фізичні особи, які проживають у територіальній громаді, є її членами і відповідають усім вимогам закону про вибори до органів місцевої громади. З цим статусом деякі автори пов'язують право здійснювати вплив на політичні, економічні, культурні, соціальні, екологічні та інші процеси розвитку територіальної громади. І хоча Закон забороняє будь-які обмеження права громадян на участь в загальних зборах громадян (залежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за

мовними чи іншими ознаками), фактично у загальних зборах не можуть брати участь іноземні громадяни та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні на відповідній території та фактично є членами відповідних територіальних громад.

На нашу думку, таке положення не відповідає вимогам Концепції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, яка прийнята Радою Європи в лютому 1992 р. та передбачає заходи щодо прискореної інтеграції іноземців у територіальні громади на локальному рівні, у тому числі шляхом їх залучення дії участі в місцевих виборах та інших формах діяльності громади. Хоча ця Конвенція ще не набула юридичної сили, однак процес приєднання до неї держав - членів Ради Європи триває. Виходячи із того, що Україна є членом цієї організації і буде обов'язково підписувати зазначену міжнародну міждержавну угоду, необхідно вже сьогодні трактувати питання участі іноземців у різних формах діяльності територіальних громад, у тому числі в їх загальних зборах, відповідно до положень цієї Конвенції. Також, на нашу думку, треба змінити назву ст. 8 «Загальні збори громадян» Закону України від 21 травня 1997 р. на «Загальні збори жителів».

Пунш 2 ст.8 Закону встановлює, що рішення загальних зборів громадян враховують у своїй діяльності органи місцевого самоврядування — сільські, селищні, міські ради, які представляють відповідні громади.

У п. 3 ст. 8 згаданого Закону зазначено, що порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання (періодичність, місце проведення, способи оголошення про збори, способи прийняття й оприлюднення рішень тощо) визначається Законом та статутом територіальної громади

Спеціальними формами безпосереднього волевиявлення територіальних громад, відповідно до чинного законодавства про місцеве самоврядування, є місцеві ініціативи та громадські слухання.

Право територіальної громади, її членів на *місцеві ініціативи* закріплено у ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р.

Відповідно до ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи. Розвиваючи це положення, ст. 9 згаданого Закону закріплює право членів територіальної громади ініціювати розгляд у раді (у порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, піднесеного до відання місцевого самоврядування.

Це можуть бути питання, пов'язані з управлінням майном, що перебуває в комунальній власності; затвердженням програм соціально-економічного та культурного розвитку і контролем за їх виконанням; встановленням місцевих податків і зборів відповідно до закону; забезпеченням проведення місцевих референдумів та реалізацією їх результатів; утворенням, реорганізацією та ліквідацією комунальних підприємств, організацій і установ, а також здійсненням контролю за їхньою діяльністю тощо.

Відповідно до п. 2. ст. 9 Закону порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради призначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Таким чином, надаючи таке право органам місцевого самоврядування, Закон допускає різні варіанти порядку внесення місцевої ініціативи на розгляд ради, що дає можливість найоптимальніше врахувати історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості здійснення місцевого самоврядування, але на основі Конституції України та в межах цього Закону.

Слід мати на увазі, що місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на засіданні ради, яке відбувається у відкритій формі за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Цим самим Закон забезпечує гласність і відкритість роботи органів місцевого самоврядування (п. 3 ст. 9 Закону).

Згідно з п. 4 ст. 9 Закону рада, розглянувши питання, внесені на розгляд шляхом місцевої ініціативи, приймає рішення, яке обов'язково має бути оприлюднене. Порядок оприлюднення визначається органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади і залежить від території громади, чисельності її мешканців, технічних і фінансових можливостей тощо. Як правило, оприлюднення рішень відбувається шляхом їх опублікування в одній або декількох щоденних газетах, повідомлення через інші засоби масової інформації (радіо, телебачення тощо), кидання відомчого бюлетеня ради й, у крайньому разі, шляхом вивішування публічних оголошень на спеціальних дошках, встановлених у певних місцях на території громади.

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада має право проводити громадські слухання — зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування. Під час них слухань члени територіальної громади можуть заслуховувати депутатів та посадових осіб, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, які належать до відання місцевого самоврядування.

Правова природа цієї, як й більшості інших форм діяльності, територіальної громади, також впливає зі змісту ст. 140 Конституції України, яка проголошує первинним суб'єктом місцевого самоврядування територіальну громаду як певну самоорганізацію громадян, об'єднаних за територіальною ознакою з метою задоволення в межах закону своїх колективних потреб і запитів та захисту своїх законних прав та інтересів. Тому в Конституції прямо йдеться про підвищення ролі різноманітних форм безпосередньої участі територіальних громад — жителів сіл, селищ, міст у управлінні місцевими справами. І хоча Основний Закон не конкретизує самих форм участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, він залишає їх для врегулювання окремими законами.

Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування (п. 3 ст. 13 Закону). Цим ще раз підкреслюється те значення, яке відіграє територіальна громада у вирішенні важливих питань місцевого значення.

Слід зазначити, що Закон не визначає порядок організації, періодичність, терміни проведення громадських слухань, надаючи право регулювати ці питання територіальній громаді. Однак, закріплюючи в п. 2 ст. 13 Закону положення про те, що такі громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік, законодавець підкреслює важливість цієї форми безпосередньої участі територіальних громад в управлінні місцевими справами.

Представницький орган місцевого самоврядування, приймаючи статут територіальної громади села, селища, міста і передбачаючи в ньому таку форму безпосередньої участі територіальних громад в управлінні місцевими справами, як громадські слухання, має враховувати необхідність забезпечення відповідної регулярності таких слухань, тобто проведення їх через приблизно рівні відрізки часу, а також у найбільш зручній як для жителів, так і для депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування час.

Таким чином, безпосереднє волевиявлення членів територіальної громади, пов'язане з їхнім вступом до сфери суспільно-політичного життя, можна класифікувати за декількома критеріями.

По-перше, це самореалізація членами територіальної громади власних запитів, у тому числі самостійне прийняття ними публічно-владних рішень:

- а) нормативних;
- б) індивідуальних;
- в) організаційних (на місцевих виборах і референдумах).

По-друге, це здійснення, реалізація членами територіальної громади своїх запитів (на загальних зборах громадян за місцем їхнього проживання, за допомогою місцевих ініціатив).

По-третє, це участь територіальної громади у здійсненні органами місцевого самоврядування владно-управлінських функцій:

а) участь в обговоренні проектів місцевих планів і програм, проектів нормативних актів, прийняття рішень про їх реалізацію;

б) участь у здійсненні вже прийнятих планів, програм, актів;

в) оцінка результатів діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, загального положення справ у рамках своєї громади, в окремих галузях місцевого життя (місцеві референдуми, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання).

По-четверте, це контроль з боку членів територіальної громади за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування і депутатів (місцеві вибори, громадські слухання).

Тема: “Місцеві ради - представницькі органи місцевого самоврядування України”.

1. Поняття місцевих рад як представницьких органів місцевого самоврядування і їх види

Одними з представницьких органів територіальних громад згідно з Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», є відповідні місцеві ради. Для з'ясування сутності цих органів доцільно визначати їх роль і місце в системі місцевого самоврядування.

Світовий досвід свідчить, що виборні органи — головні носії самоврядних повноважень. Представницька демократія є більш професійною, а ніж безпосередня демократія і, відповідно до змісту ст. 5 Конституції України, саме ради як виборні, а, отже, і представницькі органи є органічним елементом системи влади на місцях і виступають однією з форм участі громади в управлінні суспільними та державними справами.

Основні ознаки рад як представницьких органів:

- 1) це колегіальні органи, до складу яких входять депутати, обрані безпосередньо населенням на підставі виборів;
- 2) вони здобувають мандат довіри безпосередньо від населення в межах територіальної громади, яка є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень;
- 3) їх діяльність поширюється на всю територію проживання громади;
- 4) згідно із законом, вони наділені правом представляти Інтереси територіальних громад;
- 5) приймають рішення від імені громад;
- 6) є органами загальної компетенції, до відання яких відносяться всі питання, що вимагають нормативного регулювання;
- 7) посідають провідне місце у системі всіх органів місцевого самоврядування;

8) виражають волю всього населення територіальної громади, надаючи їй загальнообов'язкового характеру і здійснюючи в такий спосіб місцеву владу;

9) у своїй діяльності сполучають місцеві інтереси з державними.

Отже, представницькі органи місцевого самоврядування - ради - є колегіальними органами загальної компетенції, які складаються з обраних безпосередньо населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці, виражають їх волю, приймаючи від її імені рішення, що мають загальнообов'язковий характер.

2. Місцевий (базовий) і регіональний рівні місцевих рад як представницьких органів місцевого самоврядування

Місцевий (базовий) і регіональний рівні рад будуються згідно з існуючим в Україні адміністративно-територіальним устроєм. До представницьких органів місцевого самоврядування належать:

Верховна Рада Автономної Республіки Крим — представницький орган автономії (ст. 136 Конституції України, розділ III, глава VI Конституції Автономної Республіки Крим, прийнята 21 жовтня 1998 р. і затверджена Законом України 23 грудня 1998 р. та Законом України „Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим” від 10 лютого 1998 р.);

сільські, селищні, міські ради (ст. 146 Конституції України; ст. 10 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»);

районні та обласні ради — органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси громад сіл, селищ і міст (ст. 146 Конституції України, ст. 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Місцеві ради будуються у повній відповідності з існуючим в Україні адміністративно-територіальним устроєм.

Адміністративно-територіальний устрій України — це зумовлена географічними, історичними, економічними, етнічними, соціальними, культурними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація Української держави з поділом її на складові частини — адміністративно-територіальні одиниці, відповідно до яких будується як система державних органів, так і рівні органів місцевого самоврядування.

Згідно з Конституцією України та проектом Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України», систему адміністративного устрою складають адміністративні одиниці: області, райони, міста (районного, республіканського, обласного значення і міста, що мають спеціальний статус), райони в містах, селища і села.

Отже, адміністративно-територіальний поділ — необхідна умова організації представницької влади на місцях. Іншими словами, ради повинні бути «прив'язані» до певної адміністративно-територіальної одиниці.

Під адміністративно-територіальною одиницею розуміється частина території України, що є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Таким чином, саме адміністративні одиниці є просторовою основою відповідних територіальних громад, а звідси, і їх представницьких органів — рад, що створюються з метою зручності управління на місцях.

У свою чергу, адміністративно-територіальні одиниці за соціально-територіальними ознаками поділяються на населені пункти (села, селища, міста) та регіони (райони й області). Такий поділ є підставою для виділення в процесі побудови представницьких органів місцевого самоврядування двох рівнів: місцевого (базового) та регіонального.

Для визначення елементів місцевого (базового) рівня потрібно з'ясування сутності такої категорії, як населений пункт.

Згідно зі ст. 7 проекту Закону «Про адміністративно-територіальний устрій України», населений пункт — це частина комплексно заселеної території, яка склалася внаслідок господарської та іншої соціальної діяльності, має сталий склад населення і власну назву, зареєстровану в передбаченому Законом порядку.

До категорії сільських населених пунктів як елементів місцевого (базового) рівня територіальної організації місцевого самоврядування належать *села* — населені пункти зі сталим складом населення, переважна частина якого зайнята в сільському господарстві.

До категорії міських населених пунктів як елементів місцевого базового рівня територіальної організації представницьких органів місцевого самоврядування належать *селища, міста*, а також, на підставі ст. 5 Закону про місцеве самоврядування в Україні, *райони в містах*.

На відміну від сіл, *селища* — це населені пункти, розташовані при промислових підприємствах, будовах, залізничних вузлах, Гідротехнічних спорудах, підприємствах по виробництву й переробці сільськогосподарської продукції, та інші населені пункти, що мають комунальну і соціальну інфраструктуру й переважна частина населення яких зайнята у промисловому виробництві чи соціально-культурній сфері.

Міста, своєю чергою, підрозділяються на такі види: міста районного значення; міста республіканського (Автономної Республіки Крим) значення; міста обласного значення; міста, що мають спеціальний статус відповідно до Конституції України (Київ і Севастополь); райони в містах і міські округи.

Спеціальна ознака міст полягає в тому, що вони є не лише територіальною основою для формування на їх території представницьких органів місцевого самоврядування, а й те, що проектом Закону про адміністративно-територіальний устрій України визначається кількість населення, яка мешкає в перерахованих містах (статті 10, 11 Закону).

Це є підставою для наступного визначення кількісного складу рад місцевого самоврядування в Законі України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» під 14 січня 1998 р.

Так, до категорії *міст районного значення* відносять міста, на території яких розташовані промислові підприємства, комунальне господарство, житловий фонд, мережа соціально-культурних закладів і підприємств, з кількістю населення понад 10 тисяч жителів, переважна частина якого зайнята в промисловості чи соціально-культурній сфері.

До категорії *міст республіканського* (Автономна Республіка Крим) значення відносять міста, які є економічними і культурними центрами, мають розвинуту промисловість, комунальне господарство, значний житловий фонд, з кількістю населення понад 50 тисяч жителів.

Такі самі вимоги ставляться і до категорії *міст обласного значення*. Однак треба зазначити, що із загальних вимог до згаданих міст є винятки. Зокрема, до категорії міст республіканського (Автономної республіки Крим), а також до міст обласного значення можуть бути віднесені населені пункти з кількістю населення менше 50 тисяч жителів, якщо вони мають важливе промислове, соціально-культурне, історичне, оборонне значення, перспективу економічного розвитку, або населені пункти, які включені до курортних зон і на їх території розташовані санаторії, стаціонарні лікувальні й оздоровчі заклади, туристичні бази, інші заклади відпочинку.

До *категорії міст, що мають спеціальний статус*, відносять міста Київ і Севастополь, чисельність населення яких перевищує 1 мільйон жителів.

До базового рівня місцевого самоврядування відносять також *райони в містах*.

Проект Закону про адміністративно-територіальний устрій України (ст. 16), а також Закон про місцеве самоврядування в Україні (ст. 5) передбачають, що в містах з кількістю населення не менш як 300 тисяч жителів можуть бути утворені адміністративно-територіальні одиниці — райони у місті. Закон про місцеве самоврядування в Україні уточнює це положення.

Згідно з п. 2 ст. 5 Закону, у містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до Закону можуть бути створені районні в місті ради.

Проте, на відміну від вищеназваних категорій сіл, селищ, міст та інших територіальних утворень, в яких, згідно із Законом про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, голови ради обираються окремо від депутатів представницьких органів, райони в містах ради обирають голову ради, який одночасно є і головою виконавчого комітету.

Отже, для місцевого (базового) рівня місцевого самоврядування як територіальної основи місцевих рад відносять: села; селища; міста районного, республіканського (Автономна Республіка Крим), обласного значення; міста, що мають спеціальний статус відповідно до Конституції України (Київ і Севастополь); райони в місті.

Створювані на території цих населених пунктів представницькі органи місцевого самоврядування здійснюють свої повноваження від імені та в інтересах територіальних громад, які, у свою чергу, впливають на діяльність цих рад, застосовуючи відповідні форми безпосередньої демократії: місцеві референдуми, місцеві ініціативи, громадські слухання тощо.

Саме тому функціонування місцевого (базового) рівня місцевого самоврядування ефективно безпосередньо на місцях проживання жителів у селах, селищах, містах. Саме в цих територіальних межах і утворюються територіальні громади як найбільш оптимальна форма об'єднання спільних інтересів людей за місцем їх проживання.

Серед місцевих рад виділяють обласні та районні ради, територіальною базою яких є *регіональний рівень* місцевого самоврядування, до якого відносять області та райони.

Область — адміністративно-територіальна одиниця, яка утворилася в межах території України, має певні історичні, економічні, екологічні, географічні та демографічні особливості, складається з районів і міст обласного значення.

Район — це частина території області переважно з агропромисловим характером економіки, транспортною, інформаційною та іншою соціальною інфраструктурою, спрямованою на забезпечення зв'язків між населеними пунктами, розташованими на його території.

Райони складаються із сіл, селищ, міст районного значення.

Уже зазначалося, що області і райони належать не до категорії населених пунктів, про які йшлося, а до регіонів. Тобто вони є лише територіальною основою, в межах якої вже існує певна сукупність територіальних громад, що функціонують на території відповідних областей і районів.

Створювані на території цих регіональних одиниць районні та обласні ради є формою прояву та інтеграції волі й інтересів виборців, які мешкають на території рад місцевого (базового) рівня.

Це виявляється, зокрема, у тому, що, згідно зі ст. 4 Закону про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, загальний склад районних рад визначається з урахуванням кількості територіальних громад адміністративно-територіальних одиниць, що входять до складу, а загальний склад обласних рад визначається з урахуванням кількості районів, міст

обласного значення, що входять до складу області. Тим самим забезпечуються спільні інтереси відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст (ст. 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Проте наявність базового та регіонального рівнів не породжує підпорядкованості перших другим та не ставить питання визначення первинності чи вторинності серед представницьких органів місцевого самоврядування, оскільки первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада.

Отже, підсумовуючи викладене, можна дійти висновку, що порядок формування представницьких органів безпосередньо залежить від існуючого в Україні адміністративно-територіального устрою.

За своїми соціально-територіальними ознаками, адміністративно-територіальні одиниці поділяються на населені пункти, які є просторовою основою для формування і функціонування рад базового рівня, та регіони, які є просторовою основою для організації та діяльності регіональних представницьких органів місцевого самоврядування.

Місцеві ради як представницькі органи місцевого самоврядування формуються на підставі існування місцевого (базового) та регіонального рівнів.

Базовий рівень включає сільські, селищні, міські та районні у місті ради, які утворюються на території сіл, селищ, міста районного, обласного, республіканського значення, міста, що має спеціальний статус (Київ та Севастополь), та районів у містах.

Регіональний рівень місцевих рад представницьких органів місцевого самоврядування включає як елементи цієї системи обласні та районні ради, що утворюються на території відповідних областей і районів.

Відмінності між цими двома рівнями досить чітко визначені у пунктах 1 і 2 ст. 10 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в інтересах всіх функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією, цим та іншими законами.

Обласні та районні ради є органам и місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

§ 3. Правовий статус представницьких органів місцевого самоврядування України

Правовий статус представницьких органів місцевого самоврядування розуміється як сукупність їх прав і обов'язків, які визначаються Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими законами та нормативно-правовими актами.

Основою цих прав і обов'язків рад є повноваження місцевого самоврядування, які згідно з п. 2 ст. 3 Закону про місцеве самоврядування здійснюються як територіальними громадами безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: представницькими й виконавчими органами базового рівня, а також через районні та обласні ради, які представляють інтереси територіальних громад базового рівня.

Органи місцевого самоврядування в цілому є неоднаковими за своїм статусом (представницькі та виконавчі), але діють не хаотично, а системно, тобто в порядку, зумовленому засобами їх утворення, взаємовідносинами, що забезпечують у комплексі досягнення загальних цілей.

З'ясувати зміст правового статусу представницьких органів місцевого самоврядування можна лише на підставі проведення порівняльного аналізу прав і обов'язків ради з повноваженнями органів державної влади, органів, які утворюються в межах території, на яку поширюється юрисдикція територіальної громади, закладених в Законі про місцеве самоврядування, принципів розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування, і, нарешті, в результаті визначення представницькими органами місцевого самоврядування власної внутрішньої структури.

Як уже зазначалося, представницькі органи місцевого самоврядування не входять до системи державних органів. Консти-

туція і Закон про місцеве самоврядування наділяють їх притаманними лише їм повноваженнями, відповідною матеріально-фінансовою базою, необхідною для здійснення радами наданих їм повноважень. Рішення представницьких органів місцевого самоврядування обов'язкові для виконання, як і акти органів державної влади. Ось чому не можна розглядати діяльність рад як абсолютно незалежної від функціонування державних органів.

Конституція України та Закон про місцеве самоврядування в Україні виходить з принципу самостійності місцевого самоврядування.

Самостійність як знакова ознака будь-якого самоврядування, тим паче місцевого, автоматично не переноситься на утворений територіальною громадою як первинною ланкою місцевого самоврядування представницький орган, не перетворює його на своєрідного диктатора, оскільки він співпрацює з органами державної влади, особливо на регіональному рівні представницьких органів місцевого самоврядування.

Крім того, самостійність місцевого самоврядування теж не є абсолютною, оскільки його повноваження можуть здійснюватися як територіальною громадою безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування, в першу чергу, через представницькі (п. 2 ст. 2 Закону). Але представницький орган не є своєрідним «органом в органі», тобто не входить як структурна частина до іншого органу, як це властиво, наприклад, постійним комісіям ради. Він не є і частиною «вертикалі» рад радянського періоду і тому не підпорядкований будь-якому органу публічної влади: як муніципальної, так і державної. Представницьким органам притаманна підпорядкованість лише по горизонталі територіальній громаді, яка і формує ці органи.

Підставою ефективного розподілу праці між громадою і радами є компетенція. Ради наділяються законом притаманною лише їм власною компетенцією; вони вправі самостійно її здійснювати, а також нести відповідальність за її реалізацію. Аналіз цієї компетенції рад дозволяє зробити висновок про те, що саме на них покладається основний обсяг самоврядних повноважень.

Цей висновок підтверджується тим, що представницький орган місцевого самоврядування має право вирішувати будь-яке питання, віднесене до повноважень місцевого самоврядування, крім тих

питань які є предметом виключного відання територіальної громади. Тобто рада як представницький орган територіальної громади може в принципі вирішувати будь-яке питання, віднесене до повноважень органів місцевого самоврядування.

У той же час, територіальна громада правомочна вирішувати будь-яке питання, віднесене до відання місцевого самоврядування в цілому. Згідно з п. 3 ст. 10 Закону про місцеве самоврядування в Україні, представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і в межах, визначених законами.

На нашу думку, є обґрунтованим висновок учених про те, що розподіл, про який йдеться в п. 3 згаданої статті Закону, не означає поділу влади в системі місцевого самоврядування. Доповнимо це положення тим, що взагалі принцип розподілу влади, проголошений у ст. 6 Конституції України, в системі органів місцевого самоврядування не діє.

Тому в Законі йдеться не про поділ владних повноважень, а про функціональне розмежування по напрямках діяльності між відповідними радами, їх виконавчими органами та сільським, селищним, міським головами.

Так, ради виконують представницькі функції відповідно до статей 25,26,43,44 Закону, виконавчі органи здійснюють виконавчі функції відповідно до статей 27—41 Закону, сільський, селищний, міський голова як головна посадова особа територіальної громади обирається для здійснення повноважень, передбачених статтями 12 і 42 Закону.

При цьому Закон закріплює принцип верховенства рад по відношенню до виконавчих органів, за яким ради мають підзвітні виконавчі органи (ст. 11 Закону)¹.

З'ясування місця і ролі представницьких органів серед інших органів місцевого самоврядування безпосередньо пов'язано з їх структурою, оскільки певні рівні цих органів свій зміст значною мірою розкривають через структуру елементів, які в сукупності складають цей зміст. Тобто структура — це сукупність внутрішніх елементів об'єкта, в даному разі представницького органу.

Закон про місцеве самоврядування в Україні не розглядає, питання про структурну побудову представницьких органів

місцевого самоврядування і навряд чи в цьому є потреба. Адже в Конституції України і в цьому Законі закріплені права населення самостійно визначати систему органів місцевого самоврядування, в тому числі і представницьких.

Тому питання про структурний устрій представницьких органів доцільно вирішувати в статутах територіальних громад, правових документах, що регулюють організацію місцевого самоврядування (регламентах, положеннях тощо).

Слід також підкреслити те положення, що визначення правового статусу рад, безпосередньо пов'язане зі способом формування цього представницького органу. Адже органи місцевого самоврядування можуть бути виборними і такими, які формуються шляхом призначення, делегування, кооптування тощо.

Закон не встановлює способи, з допомогою яких органи місцевого самоврядування можуть бути сформовані. Одночасно в цьому передбачена обов'язковість наявності виборних органів місцевого самоврядування.

До числа обов'язкових виборних органів відносять передусім представницькі органи місцевого самоврядування. Наявність виборних представницьких органів самоврядування — безумовна організаційна умова його реальності та ефективності.

Ради як виборні органи не можуть призначатися «зверху», їх склад не повинен погоджуватися з державними владними структурами.

Отже, важливою ознакою представницького органу, яка безпосередньо пов'язана зі змістом його правового статусу, є те, що він об'єднує у своїй особі все місцеве товариство і уповноважений ним на вирішення найважливіших питань його життєдіяльності.

Представницькі органи самоврядування як виборні є органами, що здійснюють особливу функцію прогностичного характеру: виявлення і формування інтересів населення місцевого самоврядування, тобто вироблення на підставі порівняння, обговорення, консенсусу загальної волі багатьох депутатів, які, у свою чергу, висловлюють інтереси певних груп населення, і в кінцевому підсумку — розробка рішень, що визначають шляхи розвитку місцевого самоврядування.

Найбільшою мірою правовий статус представницьких органів місцевого самоврядування окрім перерахованого виявляється у закріпленому в законі переліку питань виключного відання рад, тобто таких питань, які вправі вирішувати лише представницькі органи самоврядування і ніякі інші. Саме це гарантує провідну роль представницьких органів серед усіх інших органів місцевого самоврядування.

Отже, правовий статус представницького органу місцевого самоврядування визначається не лише сукупністю його прав і обов'язків, визначених Конституцією і законами України та Іншими нормативно-правовими актами. Тому можна запропонувати таке визначення поняття правового статусу представницького органу місцевого самоврядування.

. Правовий статус представницького органу місцевого самоврядування в Україні (ради) полягає в тому, що цей виборний орган територіальної громади є одним з основних елементів місцевого самоврядування, який має власну, визначену ним, самим структуру і який відносно самостійно здійснює надані йому законом повноваження, на підставі функціонального розмежування їх між

територіальною громадою і органами, які він утворює.

§ 4. Порядок формування представницьких органів місцевого самоврядування

Відповідно до ст. 10 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», порядок формування та організація діяльності місцевих рад визначається Конституцією України, цим та іншими законами, а також статутами територіальних громад. Окремо порядок формування представницьких органів місцевого самоврядування визначається у ст. 45 зазначеного Закону.

На підставі пунктів 1 і 2 цієї статті сільські, селищні, міські, районні у містах (у разі їх створення), районні, обласні ради складаються з депутатів, які обираються населенням відповідної території на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Порядок організації і проведення виборів депутатів визначається Законом України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 14 січня 1998 р.

Проте, 6 квітня 2004 р. був прийнятий Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (далі — Закон про вибори), який визначає основні засади, особливості та порядок організації і проведення виборів депутатів сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних, Київської та Севастопольської міських рад.

Згідно з цим Законом, депутати сільських, селищних, міських рад обираються громадянами України, які належать до відповідних територіальних громад. Депутати районних, обласних рад обираються громадянами України, які належать до відповідних територіальних громад у межах району, області.

Порівняно із Законом України «Про вибори депутатів місцевих рад*» від 14 січня 1998 р., який закріплював мажоритарну виборчу систему, згідно із Законом від 6 квітня 2004 р. вибори депутатів сільських, селищних рад провадяться за мажоритарною системою відносної більшості лише в одномандатних виборчих округах, на які поділяється вся

територія відповідно села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища.

Вибори депутатів міських чи районних у містах рад, районних, обласних рад, міст Києва і Севастополя провадяться за пропорційною системою: депутати обираються за виборчими списками кандидатів у депутати (далі — виборчі списки) від організацій політичних партій, виборчих блоків організацій політичних партій у багатомандатному окрузі, межі якого збігаються з межами території відповідної міської громади, відповідного району в місті, району, області та міст Києва і Севастополя.

Ніхто не може бути примушений до участі або неучасті у виборах.

Право голосу на місцевих виборах мають громадяни України, які належать до відповідних територіальних громад, яким на день виборів виповнилося вісімнадцять років. Військовослужбовці строкової служби не беруть участі у місцевих виборах.

Закон передбачає, що належність громадянина до відповідної територіальної громади визначається його місцем проживання на її території згідно із Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні».

Громадяни України, які належать до відповідної територіальної громади і мають право голосу, можуть шляхом самовисування або через обласні, районні, районні у містах, міські організації політичних партій та їх виборчі об'єднання (блоки) брати участь у висуванні кандидатів у депутати, роботі виборчих комісій, проведенні передвиборної агітації, здійсненні спосте-

ргження за проведенням виборів та в інших заходах у порядку, визначеному цим та іншими законами України.

Закон передбачає, що будь-які прямі або непрямі привілеї чи обмеження виборчих прав громадян України за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками забороняються. Не допускаються обмеження щодо участі громадян у виборчому процесі, крім обмежень, передбачених Конституцією України.

Не мають права голосу на місцевих виборах громадяни України, визнані судом недієздатними, та громадяни України, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі.

Місцеві вибори є рівними. Громадяни України беруть участь у місцевих виборах на рівних засадах. Кожен виборець на виборах депутатів кожної місцевої ради в межах відповідної територіальної громади, в яких він бере участь, має по одному голосу. Ці голоси у відповідних виборчих округах виборець може використати тільки на одній виборчій дільниці.

Згідно із Законом, *місцеві вибори є прямими.* Громадяни України, які належать до відповідних територіальних громад і мають право голосу на місцевих виборах, безпосередньо обирають депутатів шляхом голосування за кандидатів у депутати, включених до виборчих списків місцевих організацій партій (блоків) у багатомандатних округах, а також за кандидатів у депутати, висунутих місцевими організаціями партій (блоками) або шляхом самовисування в одномандатних округах.

При цьому місцеві *вибори є вільними*, тобто виборцям забезпечуються умови для вільного формування своєї волі та її вільного виявлення при голосуванні. Застосування насильства, погроз, обману, підкупу чи будь-яких інших дій, що перешкоджають вільному формуванню та вільному виявленню волі виборця, забороняється.

Голосування на місцевих виборах є таємним. Контроль за волевиявленням виборців у будь-якій формі забороняється. Кожен виборець голосує на місцевих виборах особисто. Голосування за інших осіб чи передача виборцем права голосу будь-якій іншій особі забороняється.

Згідно із Законом, депутатом та сільським, селищним, міським головою може бути обраний громадянин України, який

ну повинні мати в районній раді рівну кількість депутатських мандатів. При цьому у разі наявності у районі до 10 (включно) територіальних громад кожна з них має бути представлена в районній раді не менш як 4 депутатами, від 11 до 30 (включно) — 3 депутатами, понад 30 — 2 депутатами. Загальний склад районної ради не повинен перевищувати 120 депутатів.

На підставі ст. 5 Закону загальний склад обласної ради визначається з урахуванням кількості районів, міст обласного значення, що входять до складу області. Райони, міста обласного значення повинні мати в обласній раді ріпну кількість депутатських мандатів. При цьому у разі наявності в області до ^ (включно) районів, міст обласного значення кожний район, місто обласного значення має бути представлено в обласній раді не менш як 4 депутатами, від 16 до 30 (включно) — 3 депутатами, понад 30 — 2 депутатами. При цьому загальний склад обласної ради не повинен перевищувати 200 депутатів.

Для проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів відповідними територіальними виборчими комісіями створюються виборчі округи. При утворенні останніх територіальні виборчі комісії керуються рішеннями відповідних рад про загальний склад цих рад.

Мажоритарні одномандатні виборчі округи для виборів депутатів сільських, селищних, міських, районних у містах рад створюються з урахуванням Закону при додержанні приблизно рівної кількості виборців у розрахунку на один виборчий округ.

Мажоритарні багатомандатні виборчі округи для виборів депутатів районних, обласних рад створюються з додержанням вимог, передбачених виборчим Законом (ст. 4).

Для організації та проведення місцевих виборів створюються ще такі виборчі комісії: сільські, селищні, міські, районні у містах, районні, обласні (територіальні); окружні; дільничні.

Для проведення голосування і підрахунку голосів під час місцевих виборів територія сіл, селищ, міст, районів у містах поділяється на виборчі дільниці, які створюються сільською, селищною, міською, районною у місті радою або її виконавчим комітетом.

Виборчі дільниці створюються не пізніш як за 55 днів до дня виборів з кількістю від 20 до 3000 виборців, а у виняткових випадках — з меншою або більшою кількістю виборців.

Наступними стадіями виборчого процесу відповідно до Закону є: складання списків виборців як компетенція відповідних виконавчих комітетів; висування кандидатів у депутати; передвиборна агітація, голосування; підбиття результатів голосування.

На підставі результатів голосування, обраними по багатомандатному виборчому округу вважаються ті кандидати, які на виборах одержали більшу, порівняно з іншими кандидатами, кількість голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. При цьому загальна кількість обраних кандидатів не може перевищувати кількість встановлених депутатських мандатів по даному виборчому округу.

У разі, коли два або більше кандидатів набрали найбільшу і водночас однакову кількість голосів виборців, окружна (територіальна) виборча комісія приймає рішення про проведення повторного голосування по цих кандидатурах, яке провадиться не пізніш як у двотижневий строк після дня виборів.

Дострокове припинення повноважень депутата представницького органу є підставою для того, щоб відповідна місцева рада не пізніш як через місяць з моменту вибуття депутата прийняла рішення про вибори депутата замість того, що вибув. Такий депутат обирається на строк до набуття повноваження депутатами, обраними на наступних чергових місцевих виборах.

У разі вибуття депутата менш як за шість місяців до закінчення строку повноваження відповідної ради вибори депутата замість того, який вибув, за рішенням відповідної ради можуть не провадитись.

Відповідно до ст. 50 Закону України «Про внесення змін до Закону „Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» у разі проведення

позачергових, повторних виборів, виборів замість вибулих депутатів місцевих рад, виборів у разі утворення нової адміністративно-територіальної одиниці, її також інших виборів у термін, який не збігається з терміном проведення загальних чергових виборів, вони обираються на строк набуття повноважень депутатами, обраними на наступних чергових виборах.

Рада вважається правомочною за умови обрання не менш як двох третин депутатів від загального складу ради.

Згідно із Законом про вибори (ст. 47), окружна (територіальна) виборча комісія може визнати вибори недійсними, якщо в ході їх проведення або під час підрахунку голосів допущено по-

рушення Закону, яке вплинуло на результати виборів. У такому разі за пропозицією окружної комісії відповідна виборча комісія призначає повторне голосування на тих виборчих дільницях, де вибори було визнано недійсними.

Визнання виборів недійсними може призвести до того, що до відповідної місцевої ради буде обрано меншу кількість депутатів, ніж загальний склад ради, визначений представницьким органом.

Якщо до ради обрано менше двох третин її складу, то до обрання необхідної кількості депутатів повноваження продовжує здійснювати рада попереднього скликання.

У разі дострокового припинення повноважень деяких депутатів, внаслідок чого до складу ради входить менш як дві третини депутатів, до обрання необхідної кількості депутатів така рада вважається правомочною за наявності більше половини депутатів від загального складу ради.

Строк повноважень місцевих рад — п'ять років. Він може бути припинений достроково. Відповідно до ст. 78 Закону про місцеве самоврядування в Україні, підставами для дострокового припинення повноважень є: прийняття радою рішень з порушенням Конституції України, Закону про місцеве самоврядування та інших законів, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність із законом; а також якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, встановлені Законом, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання. Згадані підстави стосуються як рад базового, так і рад регіонального рівня.

Відповідно до статей 19 і 140 Конституції, ст. 2 Закону про місцеве самоврядування в Україні, органи та посадові особи місцевого самоврядування повинні під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Тому рішення місцевих рад повинні відповідати Конституції та законам України. Порушення цих вимог, які полягають у прийнятті місцевими радами рішення з перевищенням їх повноважень, з порушенням встановленої процедури, є підставою дострокового припинення їх повноважень.

Прийняття місцевими радами рішень з порушенням прав і свобод громадян як підстава дострокового припинення повноважень ради полягає у прийнятті рішень, дії або бездіяльності представницьких органів чи їх посадових осіб, через які обме-

жуються права людини, створюються перешкоди для їх здійснення, на особу покладаються обов'язки, не передбачені законодавством, або громадянин незаконно притягується до якогось виду відповідальності, також може бути підставою для дострокового припинення повноважень ради.

Суб'єктами порушення питання щодо дострокового припинення повноважень місцевої ради, згідно з пунктами 2 — 4 ст. 78 Закону про місцеве самоврядування в Україні, є територіальна громада, рада, її голова та Верховна Рада України.

Так, територіальна громада в будь-який час може достроково припинити повноваження органів чи посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень, у разі ігнорування сільською, селищною,

міською, районною у місті радою інтересів територіальних громад. В останньому випадку територіальна громада може висловити недовіру сільській, селищній, міській, районній у місті раді на місцевому референдумі.

Місцевий референдум про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної у місті ради призначається як на пропозицію голови цих рад, так і на вимогу не менш як 1/10 частини громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу.

За наявності підстав, передбачених ч. 1 ст. 78 Закону, рішення суду про визнання актів ради незаконними, висновків відповідного комітету Верховної Ради Верховна Рада України може призначити позачергові вибори сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради. Питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради може порушуватися перед Верховною Радою України сільським, селищним, міським головою, головою обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації.

Прийняття місцевою радою рішення з порушенням Конституції України, Закону про місцеве самоврядування в Україні та інших законів, прав і свобод громадян є підставою дострокового припинення повноважень ради за умови, що рада не привела таке рішення у відповідність із законом на вимогу компетентних органів.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не визначає органи, які мають право вимагати від місцевих рад

рад відповідного рівня, участі населення у всеукраїнських і місцевих референдумах, виборах Президента України, народних депутатів, реалізацією інших форм народного волевиявлення.

Економічна функція виявляється у вирішенні радами економічних питань місцевого значення.

До *соціальних і культурних функцій* належать питання прийняття і реалізації відповідними радами програм соціального й культурного значення, управління закладами соціально-культурного призначення, вирішення соціальних і культурних питань на території відповідної ради.

Екологічна функція представницьких органів виявляється в процесі прийняття відповідних програм охорони навколишнього середовища та участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм.

За способами й засобами діяльності рад розрізняють представницьку, нормотворчу, фінансово-бюджетну, контрольну, матеріально-технічну, оборонну та інші функції.

Представницька функція — основа управління державними і громадськими справами, що здійснюється відповідними радами, на підставі їх повноважень.

Нормотворча функція — найбільшою мірою характерна для повноважень, в процесі реалізації яких приймаються та скасовуються акти представницькими органами.

Фінансово-бюджетна функція — спрямована на прийняття і здійснення місцевих бюджетів, місцевих податків і зборів тощо.

Контрольна функція передбачає контроль з боку відповідних рад за діяльністю органів, посадових осіб, установ і організацій, розташованих на території ради, захист інтересів, прав і свобод населення.

Матеріально-технічна функція здійснюється у сфері управління об'єктами комунальної власності, інфраструктури сіл, селищ, міст.

Важливе значення має і *оборонна функція*.

Залежно від спрямованості муніципальної діяльності представницьких органів окрім внутрішніх об'єктних функцій розрізняють ще зовнішні об'єктні функції — *зовнішньоекономічну, зовнішньосоціальну, зовнішньокультурну, зовнішньоекологічну*.

Об'єктні функції опосередковують собою сфери діяльності представницьких органів місцевого самоврядування, зокрема, зовнішні функції розкривають роль цих органів у здійсненні регіональної та загальнодержавної політики.

конами; територіальні межі здійснення повноважень рад; конкретні сфери діяльності місцевого самоврядування; завдання, які вирішують ці ознаки на певному етапі діяльності рад; способи впливу цих органів на певні об'єкти тощо.

Оскільки, відповідно до п. 2 ст. 23 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні*», місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні і обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, функції територіальних громад реалізуються переважно через відповідні ради та їх органи.

Функції представницьких органів місцевого самоврядування виходять з функцій територіальних громад як основних, оскільки соціальна роль місцевого самоврядування розкривається у функціях їх представницьких органів. При цьому функції є основою, базою, з яких випливають повноваження, форми й методи діяльності сільських, селищних, міських рад.

Тобто функцію не можна безпосередньо реалізувати, оскільки вона є основою захисту повноважень представницьких місцевих органів, які завжди були і є конкретними, положення яких можна реалізувати в процесі їх застосування під час вирішення питання місцевого значення.

Виходячи з основних властивостей функцій, до яких слід віднести їх загальність, стабільність, мету (на досягнення якої спрямовується вся діяльність цих органів) та їх

органічний зв'язок з територіальною громадою, можна визначити такі функції органів місцевого самоврядування як основні, найбільш загальні і постійні напрями і види муніципальної діяльності, які виражають волю та інтереси відповідних територіальних громад та забезпечують вирішення питань місцевого значення при оптимальному поєднанні інтересів певної території з загальними державними інтересами.

Оскільки функції представницьких органів — це основні напрями і види їх діяльності на місцевому рівні, то критеріями класифікації можуть бути основні елементи такої діяльності, тобто *об'єкти, суб'єкти, способи, засоби, форми діяльності*.

Відповідно до різних сфер, тобто об'єктів діяльності, розрізняють політичні, економічні, соціальні, культурні, екологічні як внутрішні об'єктні функції.

Політична функція полягає у вирішенні політичних питань місцевого значення, пов'язаних з формуванням шляхом виборів

За суб'єктами, тобто органами, які здійснюють муніципальну діяльність, розрізняються функції сільських, селищних, місцевих рад, районних і обласних рад.

Найбільш поширеним видом класифікації функцій представницьких органів місцевого самоврядування є способи і засоби їх діяльності, які необхідні для реалізації через повноваження відповідних рад перерахованих функцій¹.

Реалізуються функції представницькими органами місцевого самоврядування не лише організаційно-правовими, а й матеріальними та фінансовими засобами.

Усі функції місцевих рад в сукупності створюють складну динамічну систему, яка виражає найбільш характерні риси рад.

Предметним відображенням функцій є *повноваження органів місцевого самоврядування*. Термін «повноваження*» звичайно визначається як офіційно надане кому-небудь право певної діяльності, ведення справ. Юридична наука використовує цей термін для характеристики прав і обов'язків певних органів, посадових осіб. Він рівною мірою охоплює і права, і обов'язки.

Повноваження місцевого самоврядування — це закріплені нормами муніципального права за населенням (територіальними громадами), виборними та іншими органами місцевого самоврядування, посадовими особами права і обов'язки, необхідні для здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування на своїй території.

Законодавство наділяє місцеві ради функціями керівництва, забезпечення, організації, контролю тощо. Закріплюючи функції як реальні правові важелі, закон про місцеве самоврядування створює в такий спосіб необхідні юридичні передумови для їх здійснення. Поряд з правовими нормами з цією метою використовуються ще й інші засоби. Одним з таких засобів є повноваження місцевих рад, тобто їх права і обов'язки в конкретних сферах місцевого, господарського, соціального і культурного будівництва. Тобто повноваження об'єктивно співвідносяться з основними функціями місцевих рад.

Як вторинні, похідні від функцій, повноваження, безумовно, не вичерпують всіх можливих шляхів їх реалізації, тому для здійснення передбачених функцій існують також неправові за-

чим. Зокрема, в механізмі реалізації функцій місцевими радами використовуються певні форми й методи організації їх роботи: планування, контроль тощо.

У Законі про місцеве самоврядування поряд з терміном «повноваження» використовується ще термін «компетенція» (зокрема, у статтях 15 і 26). На жаль, у Законі не визначені відмінні ієрархичні цих двох категорій.

Між тим, компетенція органу місцевого самоврядування є складною правовою категорією, до структури якої входять не тільки права та обов'язки, а й предмети відання — перші елементи компетенції.

Під предметом відання місцевого самоврядування розуміють сфери місцевого життя, в межах яких діє передбачений законом, і відповідно, й юридично компетентний в них, орган.

Кожний орган місцевого самоврядування повинен мати своє власне поле діяльності. Тому правове регулювання компетенції цього органу полягає насамперед у визначенні кола його діяльності, тієї сфери місцевого життя, в якій діє даний орган місцевого самоврядування.

Отже, предмет відання як структурний елемент загального поняття «компетенція» є способом юридичного визначення тих сфер місцевого життя, які визначаються як предмет власних дій органу місцевого самоврядування.

Другий елемент компетенції — *права і обов'язки* — є основним, головним її змістом. Свої завдання і функції органи місцевого самоврядування реалізують шляхом здійснення належних їм прав і обов'язків.

Права і обов'язки органів місцевого самоврядування щільно взаємопов'язані з предметами їх відання: якщо на підставі визначення предметів відання органу дається відповідь на запитання іє, саме в яких сферах місцевого життя він у принципі є компетентним, то права і обов'язки характеризують межі можливостей органу в тій чи іншій сфері місцевих відносин.

В юридичній науці і в законодавстві права і обов'язки, як зазначалося, об'єднуються зазвичай таким поняттям, як повноваження.

Як правило, право органу водночас є і його обов'язком перед населенням, державою тощо. Зокрема, представницький орган місцевого самоврядування затверджує місцевий бюджет і звіт про його виконання. Це — як виключне право ради, так і її обов'язок, оскільки кожне місцеве самоврядування повинно мати

свій бюджет. Тому орган не повинен ані ухилитися від реалізації своїх прав і обов'язків, ані виходити за їх межі.

Той факт, що права органу самоврядування виступають звичайно, завдяки терміну «повноваження», як «права — обов'язки», не означає, що не існує відмінності між першими і другим. Права і обов'язки зберігають у межах компетенції органу відносин самостійний характер.

Права дають органам місцевого самоврядування можливість вибору при вирішенні того чи іншого питання.

Обов'язки ж такої свободи при вирішенні конкретного питання не надають, жорстко регламентуючі дії органу¹.

Повноваження, які здійснюють органи місцевого самоврядування, в законодавстві поділяються на повноваження загального характеру і повноваження конкретного характеру, про що йтиметься далі.

Уже зазначалося, що особливу роль в організації місцевого самоврядування виконує його самостійність. З правової точки зору, ця категорія виявляється в тому, що відповідно до основних функцій представницьких органів органи місцевого самоврядування повинні мати власні повноваження.

Ці повноваження, згідно з п. 4 ст. 4 Європейської хартії про місцеве самоврядування, мають бути, як правило, повними й винятковими. Вони можуть бути заперечені або обмежені іншим органом влади, центральним регіональним, тільки у встановлених законом межах.

Відповідні засади повноважень закладені у ст. 19 Конституції України, згідно з якою органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та Законами України, а також у ст. 71 Закону про місцеве самоврядування України, згідно з яким, територіальні громади, органи та посадові особи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження.

Однак з метою ефективного розподілу праці по реалізації повноваження самоврядування, Конституція України застосовує принцип «безпосередньо» і «через». Стосовно цього принципу ч. 3 ст. 140 Конституції і п. 2 ст. 2 Закону про місцеве самоврядування передбачають три рівні асоціацій, органів і посадових осіб,

11.1 ідїснюють місцеве самоврядування, а саме: територіальні і ромдди базового рівня, які здійснюють надані їм повноваження і ><.іпосередньо; ради базового рівня та їх виконавчі органи, через які реалізуються повноваження самоврядування, і районні обласні |1,1Д1| (регіональний рівень самоврядування), які представляють пі ітреси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Проте територіальна громада, в силу зазначених причин, без-і юеередньо не в змозі виконувати всі без винятку функції і пов-моїіаження місцевого самоврядування. Тому, зважаючи на роль г місце, яке посідають у системі органів місцевого самовряду-міішія ради, головним реалізатором функцій і повноважень територіальної громади є представницькі органи, які найбільшою мірою уособлюють їх інтереси.

Орієнтовний перелік повноважень територіальної громади та утворюваних ними органів передбачає в цілому п. 1 ст. 143 Кон-гтитуції України.

У ч. 2 цієї статті надається перелік повноважень, які належать лише представницьким органам регіонального рівня — об-лііСНИМ і районним радам.

У ч. 3 ст. 143 Основного Закону визначаються у загальному иигляді повноваження органів виконавчої влади, які делегуються < ірганам місцевого самоврядування. У цьому разі, певною мірою порушується принцип самостійності місцевого самоврядування, оскільки, відповідно до ч. 4 згаданої статті, органи місцевого іамоврядування з питань здійснення ними повноважень органів іішконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Подальший розподіл загальноновизначених у Конституції повноважень територіальної громади та її органів, у тому числі і представницьких, здійснюється Законом про місцеве самоврядування в Україні, якій на підставі Основного Закону, розділяє ці права і обов'язки між суб'єктами їх здійснення. Базово-ію рівня: радами (ст. 25 Закону), їх виконавчими органами (статті 27 — 41), сільським, селищним, міським головою (ст. 42). Регіонального рівня: повноваження районних і обласних рад (ст. 43 Закону).

Окрему групу становлять делеговані повноваження районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям (ст. 44).

Щодо повноваження представницьких органів місцевого самоврядування, то, відповідно до статей 25 і 26 Закону, існує два види повноважень представницьких органів місцевого самоврядування: загальні та виключні права й обов'язки.

На підставі ст. 25 Закону, сільські, селищні, міські ради правомочні розглядати й вирішувати питання, віднесені Конституцією України та іншими законами до їх відання.

Поряд із загальними, у ст. 26 Закону закріплюються ще виключні повноваження цих органів, питання, що вирішуються цими радами лише на їх пленарних засіданнях.

Щодо районних і обласних рад, то Закон закріплює за ними перелік питань, які вирішуються цими радами виключно на сесіях.

Виключні повноваження рад місцевого самоврядування досить сталі — їх не можна змінити довільно.

Загальні повноваження більш рухомі, але обмежені повноваженнями, які вирішуються лише на пленарних засіданнях рад.

Так, голови згаданих органів крім здійснення наданих їм Законом повноважень можуть здійснювати інші повноваження місцевого самоврядування, визначеного Законом про місцеве самоврядування та іншими законами, якщо вони не віднесені до виключних повноважень ради або не віднесені останньою до відома її виконавчих органів.

Стаття 26 Закону про місцеве самоврядування в Україні закріплює питання, які вирішуються радами базового рівня виключно на пленарних засіданнях, що є основною організаційно-правовою формою діяльності рад.

Розгляд їх саме на пленарних засіданнях передбачає, що:

1) залежно від важливості ці питання виділені законодавцем як такі, що можуть вирішуватися лише провідним, головним представницьким органом у системі органів місцевого самоврядування;

2) ці питання розглядаються колегіально обраними представниками територіальної

громади — депутатами;

3) розгляд саме цих питань здійснюється радою на підставі принципу розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування у порядку і в межах, визначених Законом про місцеві самоврядування та іншими законами;

4) ніякі інші органи й посадові особи місцевого самоврядування не мають права приймати рішення з питань, віднесених до виключних повноважень рад базового рівня;

5) у свою чергу, ці ради не мають права передавати вирішення цих питань іншим органам і посадовим особам самоврядування.

За своїм змістом виключні повноваження згаданих рад виходячи з предметів відання можна поділити на вісім груп.

1. *Повноваження, пов'язані з реалізацією населенням форм волевиявлення та визначення статусу органів самоорганізації населення і добровільних об'єднань органів самоврядування:*

прийняття рішення про проведення місцевого референдуму;

прийняття відповідно до законодавства рішень щодо організації проведення референдумів і виборів органів державної влади, місцевого самоврядування та сільського, селищного, міського голови;

прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення;

прийняття рішень про об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших форм добровільних об'єднань органів місцево-і о самоврядування та про вихід з них.

2. *Повноваження, які впливають з контрольної функції ради:* заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради;

прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові;

заслуховування звітів у постійних комісій, керівників виконавчих органів ради і посадових осіб, яких вона призначає або затверджує;

заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді — не конанняними доручень ради;

розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по запитах;

прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законом;

скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятими у межах її повно-иажень;

прийняття рішення щодо дострокового припинення повно-нажень сільського, селищного, міського голови у випадках, передбачених цим Законом.

3. *Повноваження, пов'язані з організацією роботи ради та утворюваних нею органів:*

визначення відповідно до закону кількісного складу ради; затвердження регламенту ради;

створення і ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій;

створення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу;

внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск;

обрання за пропозицією сільського, селищного, міського голови на посаду та звільнення з посади секретаря ради;

затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів,

витрат на їх утримання; створення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради;

затвердження плану роботи ради й заслуховування звіту про його виконання;

заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників;

вирішення відповідно до закону питань про мову (мови), якою користуються у своїй роботі рада, її виконавчий орган і яка використовується в офіційних оголошеннях;

прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органів самоорганізації населення у випадках, передбачених законом;

затвердження договорів, укладених сільським, селищним, міським головою від імені ради, з питань, віднесених до її виключної компетенції.

4. Повноваження в галузі програмування і планування та в бюджетно-фінансовій сфері:

затвердження програм соціально-економічного й культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;

затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього;

затвердження звіту про виконання відповідного бюджету;

встановлення місцевих податків, зборів і розмірів їх ставок у межах, визначених законом;

утворення позабюджетних цільових (у тому числі валютних) коштів, затвердження положень про ці кошти;

затвердження звітів про використання зазначених коштів;

прийняття рішень щодо випуску місцевих позик;

прийняття рішень щодо отримання позик з інших місцевих бюджетів і джерел, а також щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету;

прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах;

встановлення для підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, що підлягає зарахуванню до місцевого бюджету.

5. Повноваження в галузі управління комунальною власністю:
прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону

комунального майна;

затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації;

визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності;

вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ і організацій комунальної власності відповідної територіальної громади;

прийняття рішень про передачу Іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення;

створення в разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ і організацій, визначення по-ітоважень цих органів (служб);

вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями.

6. Повноваження в галузі охорони природи, використання землі, інших природних ресурсів:

вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин;

затвердження відповідно до закону ставок земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, що перебувають у власності відповідних територіальних громад;

вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу;

прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні;

внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що становлять екологічну, історичну, культурну чи наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом;

надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, сфера екологічного впливу діяльності яких, згідно з діючими нормативами, включає відповідну територію.

7. Повноваження у сфері благоустрою та забудови населених пунктів:

затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації;

встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти й порядку, торгівлі на ринках,

додержання тиші в громадських місцях, за порушення якої передбачено адміністративну відповідальність;

прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність;

прийняття рішень, пов'язаних зі створенням спеціальних вільних та інших зон, зі змінами в статусі цих зон, внесенням до відповідних органів пропозицій з цих питань;

надання згоди на створення таких зон за ініціативою Президента України або Кабінету Міністрів України;

8. *Повноваження у сфері соціального захисту населення, забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина:*

створення відповідно до закону міліції, яка утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету;

затвердження і звільнення керівників і дільничних інспекторів цієї міліції;

заслуховування повідомлень керівників органів внутрішніх справ про їх діяльність щодо охорони громадського порядку на відповідній території, порушення перед відповідними органами вищого рівня питання про звільнення з посади керівників цих органів у разі визнання їх діяльності незадовільною;

прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених цим та іншими законами.

Виключно на пленарних засіданнях міських рад (міст з районним поділом) крім цих питань вирішуються ще такі питання:

1) визначення обсягу і меж повноважень, що здійснюють районні у містах (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи в інтересах територіальних громад районів у містах;

2) встановлення нормативів централізації коштів від земельного податку на спеціальних бюджетних рахунках районів міста.

У багатьох випадках групи виключних повноважень рад базового рівня за своїм змістом збігаються, але є й певні відмінності.

Так, районні та обласні ради виключно на їх пленарних засіданнях вирішують такі питання:

розподіл переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення;

вирішення за дорученням відповідних рад питань про продаж, передачу в оренду або під заставу об'єктів комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад і перебувають в управлінні районних, обласних рад, а також придбання таких об'єктів в установленому законом порядку;

вирішення в установленому законом порядку питань щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад;

призначення і звільнення їх керівників;

вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин;

вирішення згідно із законом питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного, обласного значення, а також про скасування такого дозволу;

прийняття за пропозицією відповідних рад базового рівня рішень, пов'язаних зі створенням спеціальних вільних та інших зон, зі зміною у статусі цих зон, внесення до відповідних органів пропозицій з цих питань;

прийняття рішень щодо делегування місцевим державним адміністраціям окремих повноважень районних, обласних рад;

прийняття рішення про недовіру голові відповідної місцевої адміністрації (пункти 18—20, 25—27, 29 ст. 43 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Ще однією

особливістю виключних повноважень районних і обласних рад є те, що ст. 44 Закону України про місцеве самоврядування їм надано право делегування повноважень згаданих рад місцевим державним адміністраціям.

Свою специфіку щодо реалізації наданих повноважень має Київська міська рада. Згідно із Законом України «Про столицю України — місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. повноваження міської ради визначаються на підставі з'ясування столичних функцій міста Києва.

Згідно зі ст. 4 Закону, органи місцевого самоврядування і виконавчої влади у місті Києві забезпечують у межах своїх повноважень, визначених законами України, здійснення містом таких функцій:

створення належних умов для діяльності у місті Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, центральних органів державної влади, офіційних представництв іноземних держав і міжнародних організацій, установ і закладів науки, освіти, охорони здоров'я, культури і спорту, місцем розташування яких відповідно до законодавства визначено місто Київ;

вирішення питань щодо розміщення центральних органів, які утворюються Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України, а також дипломатичних представництв, консульств іноземних держав і представництв міжнародних організацій в Україні;

надання на договірних засадах комунальних, інженерних, соціально-культурних, транспортних, Інформаційних та інших послуг державним органам, дипломатичним представництвам іноземних держав, представництвам міжнародних організацій, розміщеним у місті Києві;

взаємодія з Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України при розробленні та здійсненні ними заходів, програм і проектів, що зачіпають інтереси столиці;

здійснення заходів щодо збереження та відновлення пам'яток історії культури, релігії, архітектури та містобудування, заповідних і природних зон і ландшафтів, що мають національне значення;

виконання інших функцій міста Києва, передбачених у законодавстві України, специфічних для функціонування Києва як столиці держави, в межах законодавства України.

Здійснення столичних функцій забезпечується органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у місті Києві й гарантується державою. Така особливість пояснюється тим, що, згідно з п. 3 розділу XV Перехідних положень Закону «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів*», у містах Києві та Севастополі функції виконавчих органів місцевого самоврядування, визначені законом про вибори, під час проведених виборів, передбачених п. 8 розділу XV Конституції України, здійснюють відповідні місцеві адміністрації.

У зв'язку із здійсненням містом Києвом функцій столиці України Київська міська рада та Київська міська державна адміністрація, кожна в межах своєї компетенції, **мають право:**

придбавати у власність жилі та нежилі приміщення, адміністративні, виробничі та інші об'єкти, що належать до інших форм власності, якщо вони необхідні для здійснення містом столичних функцій;

встановлювати порядок утримання та експлуатації розташованих у місті об'єктів та прилеглої до них території, правила благоустрою, торговельного, побутового, транспортного, житлово-комунального та іншого соціально-культурного обслуговування, визначати особливості землекористування та використання інших природних ресурсів;

встановлювати умови й розміри компенсаційних виплат відповідних органів, організацій і громадян, що не входять до складу територіальної громади міста, на покриття витрат, пов'язаних з використанням міської Інфраструктури;

здійснювати управління об'єктами державної власності, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України, а також частками (акціями, паями) акціонерних товариств, розташованих у місті Києві, які передаються до сфери управління Київської міської державної адміністрації у встановленому порядку;

залучати кошти інвесторів (забудовників) в порядку пайової участі у створенні соціальної та Інженерно-транспортної інфраструктури міста за нормативами, затвердженими Київською міською радою, з метою поліпшення фінансового забезпечення комплексної забудови міста;

виступати гарантом вітчизняних та іноземних інвестицій і кредитів, що надаються підприємствам, майно яких перебуває в комунальній власності або передано до сфери управління Київської міської державної адміністрації;

здійснювати облік і контроль за використанням нежитлово-го фонду державними органами, підприємствами, установами та організаціями, заснованими на державній власності й розташованими у місті, брати участь у вирішенні питань оренди нежилых приміщень, що належать державним підприємствам, установам та організаціям, в порядку, визначеному Фондом державного майна України;

брати участь в укладанні міжнародних договорів, що стосуються міста;

здійснювати комплексну державну експертизу інвестиційних програм і проектів будівництва для розміщення на території міста Києва об'єктів, що будуватимуться, незалежно від підпорядкування і форм власності інвесторів і замовників, обсягів і джерел фінансування;

затверджувати проекти будівництва об'єктів розрахунковою кошторисною вартістю понад 5 млн гривень, реалізація яких на території міста Києва на замовлення міської адміністрації та районних виконавчих органів здійснюватиметься із залученням коштів державного та місцевих бюджетів;

припиняти право користування земельними ділянками та іншими природними ресурсами у випадках, передбачених чинним законодавством України;

приймати рішення про звільнення самовільно зайнятих земельних ділянок і знесення самовільно зведених будівель і споруд без відшкодування витрат, здійснених за час незаконного користування;

встановлювати, за поданням відповідних центральних органів виконавчої влади, більш високі нормативи екологічної безпеки та плати за забруднення навколишнього природного середовища в місті, враховуючи підвищені вимоги до охорони довкілля столиці;

користуватися у встановленому порядку банками даних центральних органів, використовувати державні, в тому числі урядові, системи зв'язку і комунікації, якщо це необхідно для виконання столичних функцій;

визначати порядок організації та проведення недержавних масових громадських заходів політичного, релігійного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного та іншого характеру;

координувати діяльність підприємств усіх форм власності щодо енергопостачання споживачів з метою забезпечення надійного функціонування систем життєзабезпечення міста.

Крім того, органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади міста Києва в межах своєї компетенції, встановленої законодавством України, забезпечують:

виділення земельних ділянок, будинків, споруд і нежилых приміщень київським обласним органам виконавчої влади і місцевого самоврядування Київської області, місцем перебування яких в установленому порядку визначено місто Київ, а також підприємствам, установам і службам, що забезпечують їх функціонування;

участь органів виконавчої влади та місцевого самоврядування області в розробленні та реалізації спільних проектів, цільових програм розвитку, заходів з охорони довкілля, планів використання трудових ресурсів, будівництва автомобільних шляхів, систем зв'язку, об'єктів інженерно-комунального призначення

тощо.

Органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади Київської області сприяють:

здійсненню містом Києвом функцій столиці України шляхом участі у розробленні і реалізації цільових програм розвитку міста Києва, дія яких поширюється на територію Київської області;

будівництву, реконструкції і утриманню на території Київської області об'єктів, необхідних для здійснення містом Києвом столичних функцій;

утриманню й розвитку систем зв'язку, державних автомобільних шляхів загального користування та інших транспортних систем на території Київської області, пов'язаних із здійсненням містом Києвом столичних функцій;

вирішенню питань щодо розширення меж міста Києва, якщо це необхідно для здійснення містом Києвом столичних функцій;

розвитку об'єктів соціально-культурного та комунального призначення на території Київської області, необхідних для по-греб міста Києва і Київської області;

забезпеченню міста продовольством;

забезпеченню дотримання режиму приміської зони;

проведенню спільних природоохоронних заходів у місті Києві та Київській області;

вирішенню інших питань, передбачених законодавством.

Тема: “Конституційно-правовий статус сільських, селищних, міських голів, голів районної, обласної, районної в місті ради”.

1. Статус сільських, селищних, міських голів

Сільський, селищний, міський голова, згідно зі ст. 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», є *головною посадовою особою територіальної громади* відповідного села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста.

Відповідно до ч. 3 ст. 141 Конституції України, статус і повноваження голів визначаються законом.

Як і депутати представницьких органів місцевого самоврядування, голова обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, прямого виборчого права шляхом таємного голосування (ч. 2 ст. 141 Конституції України).

Відповідно до ст. 8 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 6 квітня 2004 р., вибори сільського, селищного, міського голови проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідної територіальної громади. При цьому кандидат на посаду голови не може одночасно балотуватися кандидатом у депутати відповідної ради. На

нього, як і на депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, поширюється принцип несумісництва посад.

Обраним на посаду сільського, селищного, міського голови, згідно зі ст. 73 Закону, вважається кандидат, який одержав більшість голосів виборців, що брали участь у голосуванні, відносно інших кандидатів, які балотувалися у відповідному окрузі, та за умови, що кількість голосів, поданих за нього, перевищує кількість голосів виборців, які не підтримали жодного з кандидатів в окрузі.

Строк повноважень голови — п'ять років. Повноваження сільського, селищного, міського голови починаються з моменту оголошення відповідною сільською, селищною, міською виборчою комісією на пленарному засіданні ради рішення про його обрання і закінчується в момент вступу на цю посаду іншої, обраної відповідно до закону особи, крім випадків дострокового припинення його повноважень.

Сільський, селищний, міський голова не може бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, в тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток.

На сільських, селищних, міських голів поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом про статус депутатів рад, якщо інше не встановлено законом.

Отже, сільський, селищний, міський голова виступає одноосібним представником територіальної громади та її виконавчих органів, головує на засіданнях ради.

Повноваження сільського, селищного, міського голови, визначені у ст. 42 Закону про місцеве самоврядування в Україні згідно з таким принципом: голова здійснює інші повноваження місцевого самоврядування, визначені Законом про місцеве самоврядування та іншими законами України, якщо вони не віднесені до виключних повноважень ради або не віднесені радою до відання її виконавчого комітету. В межах своїх повноважень голова ішдає розпорядження.

Повноваження сільського, селищного, міського голови можна поділити на такі групи.

- *Повноваження з організації роботи сільської, селищної, міської ради та органів, які вони утворюють.*

Сільський, селищний, міський голова, очолюючи відповідну раду базового рівня, організовує роботу ради в межах, визначених законом. Зокрема, він на підставі ст. 42 Закону скликає сесії ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради і головує на пленарних засіданнях ради.

Голова вносить на розгляд ради пропозицію щодо кандидатури на посаду секретаря ради.

На пленарному засіданні ради голова вносить на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету та структуру і штати виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету. Він також здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету.

Сільський, селищний, міський голова 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 ради.

Він також підписує рішення ради та її виконавчого комітету.

- *Повноваження, пов'язані з реалізацією територіальною громадою форм волевиявлення населення сіл, селищ і міст.*

У межах цих повноважень сільський, селищний, міський голова забезпечує виконання рішень місцевого референдуму, відповідної ради, її виконавчого комітету, а також скликає загальні збори громадян за місцем їх проживання.

- *Повноваження сільського, селищного, міського голови в галузі програмування розвитку територій місцевого самоврядування базового рівня, бюджету та фінансування.*

Сільський, селищний, міський голова забезпечує підготовку на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її відання; оприлюднює затвержені радою програми, бюджет і звіти про їх виконання.

Він також є розпорядником бюджетних, позабюджетних цільових (у тому числі валютних) коштів, але використовує їх виключно за призначенням, визначеним радою.

- *Розпорядчі та представницькі повноваження сільських, селищних, міських голів.*

Сільський, селищний, міський голова має право призначати на посади та звільняти з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад.

Він також представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, громадянами, а також у міжнародних відносинах відповідно до законодавства.

- *Повноваження в галузі забезпечення законності, охорони прав і свобод людини і громадянина на території відповідної ради.*

Сільський, селищний, міський голова забезпечує в межах наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади.

Він також має право звертатися до суду стосовно визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права й інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів.

Голова забезпечує на відповідній території додержання законодавства щодо розгляду звернень громадян та їх об'єднань.

Обов'язком сільського, селищного, міського голови є розгляд заяв, скарг і пропозицій громадян.

Він веде особистий прийом громадян з метою задоволення їх вимог.

- *Повноваження щодо здійснення контролю з боку відповідних рад за діяльністю голів.*

Сільський, селищний голова є підзвітною, підконтрольною та відповідальною особою. Насамперед він несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень перед державою (ст. 76 Закону про місцеве самоврядування), перед територіальною громадою (ст. 75 Закону), перед радою, юридичними та фізичними особами (ст. 77 Закону).

Підстави та види відповідальності визначені в Конституції України, Законі про місцеве самоврядування (ст. 74) та в інших законах.

Сільський, селищний, міський голова не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами. На вимогу не менш як половини депутатів відповідної ради сільський, селищний, міський голова зобов'язаний прозвітувати перед радою про роботу виконавчих органів ради в будь-який визначений ними термін.

Оскільки на голову покладено здійснення функцій представника влади, а його посада пов'язана з виконанням розпорядчих та адміністративно-господарських обов'язків, він вважається, як уже зазначалося, посадовою особою (ч. 1 ст. 12 Закону). Тому порушення головою відповідної ради обов'язків, зумовлених його службовим статусом, що завдало істотної шкоди державним чи громадським інтересам, правам та інтересам громадян або інтересам суб'єктів підприємницької діяльності вважається посадовим злочином і карається на підставі відповідних статей Кримінального кодексу України.

Якщо ж діяння, які скоїв голова, не є суспільно небезпечними, а також не передбачені Кримінальним кодексом, голова може бути підданий адміністративній відповідальності за посадову провину на підставі відповідних нормативно-правових актів.

На жаль, в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року так і не вдалося до кінця визначити статус сільського, селищного і міського голови.

Адже, згідно із Законом «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», відповідний голова як депутат певної ради не обирається, а, отже, на нього поширюється принцип несумісності посад, тобто його статус є несумісним зі статусом депутатів. У зв'язку з цим, а також відповідно до п. 3 ст. 12 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», він *не* є головою відповідної ради, а має право лише головувати на її засіданнях, організувати роботу ради, тобто керувати депутатами, статус яких йому не притаманний. Звідси постає запитання щодо правомірності голови підписувати рішення ради, за які, згідно з його статусом, він не має права голосувати, оскільки не є депутатом ради.

Бажано було б, щоб у новому Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» статус сільського, селищного, міського голови був визначений більш чітко.

По-друге, голова як головна посадова особа територіальної громади селища, міста здійснює свої повноваження на постійній основі (пункти 1, 2 ст. 12 Закону) й одночасно очолює виконавчий комітет відповідної ради, чим порушує згаданий принцип несумісності (п. 4 ст. 12 Закону).

Тому незрозумілим і нелогічним є положення п. 5 ст. 12 Закону, згідно з яким на сільських, селищних, міських голів поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом про статус депутатів рад, якщо інше не встановлено законом.

До речі, це положення суперечить ст. 7 Закону «Про статус депутатів місцевих рад», згідно з яким повноваження і гарантії депутатів місцевих рад на голів не поширюються.

§ 2. Статус голів районної, обласної, районної у місті ради

На відміну від порядку обрання голів сільських, селищних та міських рад, які, як уже зазначалося, обираються безпосередньо населенням територіальної громади, *голови районної, обласної, районної у місті ради обираються відповідною радою з числа її депутатів у межах строку повноважень ради (чотири роки) шляхом таємного голосування.*

Тобто голова ради обирається як депутат відповідної ради, а згодом — як її голова. Тому його повноваження починаються після обрання на першій сесії відповідної ради.

Голова ради виконує свої обов'язки до обрання голови ради нового скликання, крім випадків дострокового припинення повноважень голови ради, відповідно до Закону про місцеве самоврядування в Україні.

Голова районної та голова обласної ради, як і голови сільських, селищних і міських рад, відповідно до ч. 4 ст. 141 Конституції України, одночасно очолюють виконавчий апарат відповідних рад. Статус голів цих рад, згідно з ч. 3 ст. 141 Конституції України, визначається законом.

Як уже зазначалося, в разі дострокового припинення повноважень депутата районної, обласної, районної у місті ради автоматично достроково припиняються і повноваження голови відповідної ради.

Підстави дострокового припинення повноважень голів районних, обласних і районних у місті рад викладені у ст. 79 Закону про місцеве самоврядування України.

Питання про звільнення голови ради, відповідно до ст. 55 Закону про місцеве самоврядування, також може бути внесено на розгляд ради на вимогу не менше третини депутатів від загального складу ради.

Однією з умов для обрання голови є наявність необхідного правомочного складу ради, тобто присутність не менш як двох третин депутатів від загального складу ради, обраних до районних і обласних рад, повноваження яких визнано і не припинено в установленому законом порядку. Особливістю статусу голів районних і обласних рад є те, що вони, як і самі ради, представляють спільні інтереси територіальних громад, сіл, селищ і міст (ст. 5 Закону).

Тому, згідно з ч. 4 ст. 55, голова ради є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед відповідною радою. Зокрема, голова може бути звільнений з посади радою, якщо за його звільнення проголосувало не менше двох третин депутатів від загального складу ради шляхом таємного голосування.

Голова ради працює у раді на постійній основі, не може мати інший представницький мандат, суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, у тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибутки.

Статус голів районної, обласної, районної в місті рад у найбільшій мірі виявляється в повноваженнях, наданих їм законом, які умовно можна поділити на такі групи.

■ *Повноваження з організації роботи районної, обласної, районної в місті ради та органів, які нею створюються.*

Голова відповідної ради скликає сесії, ради, повідомляє депутатів і доводить до відома населення інформацію про час і місце проведення сесії ради, про питання, які передбачається внести на розгляд ради, веде засідання ради.

Він також забезпечує підготовку сесій ради і питань, що виносяться на її розгляд, доведення рішень ради до виконавців, організовує контроль за їх виконанням.

Голова ради представляє раді кандидатури для обрання на посаду заступника голови ради; вносить на затвердження ради пропозиції щодо структури органів ради, її виконавчого апарату, витрат на їх утримання.

Пропозиції щодо утворення і обрання постійних комісій ради також вносяться на розгляд ради її головою.

Голова координує діяльність постійних комісій ради, дає їм доручення, сприяє організації виконання їхніх рекомендацій.

Він також організовує надання депутатам допомоги у здійсненні ними своїх повноважень.

Голова ради організовує роботу президії (колегії) ради (в разі її створення), а також призначає і звільняє керівників та інших працівників структурних підрозділів виконавчого апарату ради.

Голова ради підписує рішення та протоколи сесій ради.

■ *Повноваження, які випливають із зв'язків голів відповідних рад з населенням та пов'язані з реалізацією волевиявлення громадян.*

Голова відповідної ради забезпечує роботу з розгляду звернень громадян, а також веде особистий прийом громадян

Він забезпечує гласність у роботі ради та її органів, обговорення громадянами проектів рішень ради, важливих питань місцевого значення, вивчення громадської думки. Голова оприлюднює рішення ради.

Важливою ділянкою роботи голови є організація, відповідно до законодавства, проведення референдумів і виборів до органів державної влади і місцевого самоврядування.

• *Розпорядчі та представницькі повноваження районних, обласних та районних у місті голів.*

Голова відповідної ради здійснює керівництво виконавчим апаратом ради.

Він є розпорядником коштів, передбачених на утримання ради та її виконавчого апарату.

Голова ради представляє раду у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, трудовими колективами, адміністрацією підприємств, установ, організацій і громадянами, а також у зовнішніх відносинах відповідно до законодавства.

• *Повноваження голів рад у сфері законності і здійснення контрольної функції щодо діяльності голів районних, обласних, районних у містах рад.*

Голова відповідної ради зобов'язаний за рішенням ради звертатися до суду стосовно визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів.

Він звітує перед радою про свою діяльність не рідше одного разу на рік, а на вимогу не менш як третини депутатів — у визначений радою термін.

Голова районної, обласної, районної у місті ради вирішує інші питання, доручені йому радою, в межах своїх повноважень видає розпорядження.

Відповідно до ст. 56 Закону про місцеве самоврядування в Україні, голова районної, обласної, районної у місті ради може мати заступника. Як посадова особа заступник голови районної, обласної, районної у місті (в разі її створення) ради обирається відповідною радою у межах строку її повноважень з числа депутатів цієї ради шляхом таємного голосування і

здійснює свої повноваження до обрання заступника голови ради нового скликання, крім випадків дострокового припинення його повноважень

Для обрання заступника голови, як і для обрання голови ради, необхідна наявність не менше двох третин депутатів від загального складу ради.

Заступник голови ради може бути достроково звільнений з посади за рішенням ради, яке приймається шляхом таємного голосування. Питання про його звільнення може бути внесено на розгляд ради на вимогу не менше третини депутатів від загального складу ради або на вимогу голови ради.

Повноваження заступника голови відповідної ради визначаються рішенням ради або розпорядженням голови ради.

Заступник голови ради в разі відсутності голови ради або неможливості виконання ним своїх обов'язків з інших причин здійснює повноваження голови відповідної ради. Він працює у раді на постійній основі. На нього поширюються вимоги щодо обмеження сумісності його діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлені Законом для голови ради.

Свої особливості має статус голови та заступника районної у місті Києві ради.

Відповідно до ст. 15 Закону «Про столицю України — місто-герой Київ», голова та заступник голови районної у місті Києві ради обираються відповідною радою з числа її депутатів у межах строку повноважень ради шляхом таємного голосування.

Повноваження голови та заступника голови районної у місті Києві ради визначаються зазначеним Законом, статтями 55 і 56 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими законами України.

Голова районної у місті Києві ради регулярно інформує районну раду на пленарних засіданнях про рішення державних органів, які стосуються діяльності органів місцевого самоврядування у місті Києві, а також про видані ним розпорядження.

Районна, обласна рада може також утворювати президію (колегію) ради. Президія (колегія) ради є дорадчим органом ради, який попередньо готує узгоджені пропозиції і рекомендації з питань, які передбачається внести на розгляд ради. Президія (колегія) ради може приймати рішення, які мають дорадчий характер.

До складу президії (колегії) ради входять голова ради, його заступник, голови постійних комісій ради, уповноважені представники депутатських груп і фракцій. Президія (колегія) ради діє на основі Положення про неї, яке затверджується радою. Цей орган утворюється з метою вивчення та узгодження пропозицій і рекомендацій, які надійшли до Президії від депутатських груп і фракцій.

13. Статус голів міст Києва і Севастополя

Правовий статус голів міст Києва і Севастополя визначається Законом «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» та законами про вказані міста. При цьому зазначимо, що поки що прийнято лише один Закон — «Про столицю України — місто-герой Київ».

Голови цих міст мають специфічний статус.

З одного боку, голова міста Києва на підставі Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» обирається шляхом прямих виборів, а з іншого — відповідно до ст. 118 Конституції України призначається на посаду голови Київської міської адміністрації Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

Повноваження Київського міського голови визначаються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та законом про столицю. Зокрема, серед цих прав і обов'язків голови виділяється *група повноважень, пов'язаних з нормотворчістю та розробкою програм, які стосуються міста*.

Так, голова бере участь у підготовці проектів законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, відповідних програм, що стосуються міста Києва.

Він бере участь у засіданнях Кабінету Міністрів України з правом дорадчого голосу при розгляді питань, що стосуються столиці України — міста Києва.

Голова міста вносить на розгляд Президента України, Кабінету Міністрів України проекти відповідних нормативно-правових актів та інші пропозиції з питань, що стосуються міста Києва як столиці України.

Виділяється і *група повноважень голови міста, пов'язаних з управлінням підприємствами та організаціями, розташованими на території міста.*

Зокрема, він вносить до відповідних органів виконавчої влади пропозиції щодо передачі до сфери управління Київської міської ради, передачі або продажу у комунальну власність територіальної громади міста Києва чи районів у місті Києві підприємств, організацій, установ, їх структурних підрозділів та інших об'єктів, що належать до державної або інших форм власності, а також часток (акцій, паїв), що належать державі в акціонерних товариствах, розташованих на території міста Києва, якщо вони мають важливе значення для забезпечення виконання містом Києвом столичних функцій.

Голова міської ради дає згоду на призначення та звільнення керівників підприємств і міських органів виконавчої влади подвійного підпорядкування. Він також погоджує питання щодо створення, репрофілювання або ліквідації підприємств і організацій загальнодержавного значення, розташованих на території міста Києва.

Він також одержує інформацію стосовно діяльності всіх підприємств, установ та організацій на території міста, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, в частині, що стосується життєдіяльності міста Києва, та впливає на виконання містом Києвом столичних функцій.

Інші повноваження міського голови стосуються вирішення питань щодо розміщення у місті Києві державних органів, представництв інших держав і міжнародних організацій. Голова також бере участь у протокольних заходах, що стосуються міста Києва.

Крім того, голова бере участь у вирішенні питань щодо проведення у місті заходів загальнодержавного та міжнародного характеру.

У проекті Закону України «Про місто-герой Севастополь-визначено статус голови м. Севастополя на підставі спеціального статусу цього міста, а саме: політичними, історичними особливостями міста і особливими функціями міста, викликаних спільним базуванням Військово-Морських Сил України і тимчасовим перебуванням інфраструктури Чорноморського Флоту Російської Федерації; особливостями здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування відповідно до Конституції і законів України.

Згідно з проектом Закону, як і в областях, виконавчу владу в м. Севастополі здійснюють міська та районні в місті державні адміністрації, голови яких призначаються Президентом України на підставі Конституції України та Закону «Про місцеві державні адміністрації».

Порядок обрання голови Севастопольської міської ради аналогічний порядку обрання голів обласних рад на підставі Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Відповідно до ст. 18 проекту Закону, голова Севастопольської міської ради обирається міською радою в межах строку її повноважень з числа депутатів ради таємним голосуванням і здійснює свої повноваження до обрання голови ради новогоскликання, крім випадків дострокового припинення його повно-**ЛЖСНЬ**.

Він виконує свої функції у раді на постійній основі, не може К&ТИ інший представницький мандат, суміщати свою службу Діяльність з іншою роботою, у тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), вийматися підприємницькою діяльністю.

У своїй діяльності голова Севастопольської міської ради є Підзвітним раді і може бути звільнений з посади радою, якщо за Його звільнення проголосувало не менше двох третин депутатів ІЛ загального складу ради шляхом таємного голосування.

Питання про звільнення голови Севастопольської міської ради може бути внесено на розгляд ради на вимогу не менше тре-ІНИ депутатів від загального складу ради.

Повноваження голови Севастопольської міської ради безпосередньо впливають з особливих функцій міста Севастополя, ЙКІ визначаються в Законі з урахуванням особливостей здійснення повноважень Севастопольською міською і районними у Місті державними адміністраціями та Севастопольською міською радою.

Вони полягають у створенні умов для проведення культурних та інших заходів, їх організаційного та інформаційного забезпечення; наданні в установленому порядку військовим форму-йшшям, розташованим на території міста Севастополя, в користування будівель, споруд, жилих і нежилых приміщень, земельних ділянок; забезпеченні необхідних соціально-культурних, санітарних, екологічних та комунально-господарських умов для проживання на території міста особового складу, обслуговуючого персоналу військових формувань, розташованих на території міста Севастополя.

Згідно з цими функціями, голова Севастопольської міської ради здійснює такі повноваження:

- кликає сесії ради, повідомляє депутатів і доводить до відомії населення інформацію про час і місце проведення сесії ради, питання, які передбачається внести на розгляд ради, проводить засідання ради;

- забезпечує підготовку сесій ради і питань, що вносяться на її розгляд, доведення рішень ради до виконавців, організує контроль за їх виконанням;

- представляє раді кандидатури для обрання на посаду заступника голови міської ради; вносить на затвердження ради пропо зищі щодо структури ради, її виконавчого апарату, витрат на їх утримання;

- вносить міській раді пропозиції щодо утворення і обрання постійних комісій ради; координує діяльність постійних комісій міської ради, дає їм доручення, сприяє організації їх виконання;

- організує подання депутатам міської ради допомоги у здійсненні ними своїх повноважень;

- відповідно до законодавства, організує проведення референдумів і виборів до органів державної влади та до Севастопольської міської ради;

- організує роботу президії (колегії) міської ради (в разі її створення);

Він також призначає на посади та звільняє з посад керівників та інших працівників структурних підрозділів виконавчого апарату міської ради; є розпорядником коштів, передбачених на утримання міської ради та її виконавчого апарату; підписує рішення міської ради, протоколи сесії ради; забезпечує роботу з розгляду звернень громадян; веде особистий прийом громадян; забезпечує гласність у роботі міської ради та її органів, обговорення громадянами проектів рішень ради, важливих питань місцевого значення, вивчення громадської думки, оприлюднює рішення міської ради; представляє міську раду у відносинах з державними органами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями і громадянами.

За рішенням міської ради голова ради звертається до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальної громади міста, а також повноваження Севастопольської міської ради; звітує перед міською радою про свою діяльність не менше одного разу на рік, а на вимогу не менше як третини депутатів — у визначений міською радою строк; а також вирішує інші питання за дорученням міської ради.

Севастопольська міська рада у межах своїх повноважень, визначених цим Законом, приймає рішення.

Рішення Севастопольської міської ради приймається на її пленарному засіданні після обговорення винесеного на розгляд питання більшістю депутатів від загального складу ради, крім випадків, передбачених законом. Для визначення результатів голосування до загального складу Севастопольської міської ради

включається голова міської ради, якщо він бере участь у пленарному засіданні радії.

Такі акти приймаються відкритим (у тому числі поіменним) **вбо** таємним голосуванням. Таємне голосування провадиться у випадках, передбачених законодавством.

Рішення ради приймаються відкритим (у тому числі поіменним) або таємним голосуванням, яке провадиться у випадках, Передбачених законодавством.

Нормативно-правові акти Севастопольської міської ради підлягають реєстрації у Севастопольському міському управлінні Юстиції.

Дія актів Севастопольської міської ради та її посадових осіб а мотивів невідповідності їх Конституції або законам України зупиняється головою Севастопольської міської державної адміністрації з одночасним зверненням до суду про визнання їх незаконними.

Акти Севастопольської міської ради, її посадової особи доводяться до відома населення.

У межах своїх повноважень голова Севастопольської ради видає розпорядження.

Акти Севастопольської міської ради та голови, прийняті в Межах їх повноважень, обов'язкові для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, Органами місцевого самоврядування, підприємцями, установами, організаціями та об'єднаннями громадян, посадовими особами, а також особами, які постійно або тимчасово проживають на території міста Севастополя.

Тема: “Виконавчі органи сільських, селищних і міських рад”.

1. Виконавчі комітети місцевих рад, їх основні функції та повноваження, організація роботи

Відповідно до статей 140 і 141 Конституції України, ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі — Закон), до виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад належать створені цими радами виконавчі комітети, відділи, управління тощо.

Згідно з Конституцією та Законом, районні й обласні ради виконавчих органів не мають, а створюють лише власний виконавчий апарат.

Відповідно до пунктів 5 і 6 ст. 25 Закону, затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання; утворення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради належить виключно до компетенції сільських, селищних, міських рад. У главі 2 Закону визначаються повноваження виконавчих органів цих рад.

Глава 5 Закону визначає порядок формування, організації роботи органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Зокрема, у ст. 51 глави 5 йдеться про виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної в місті ради; у ст. 52 — про повноваження виконавчого комітету; у ст. 53 — про організацію його роботи; у ст. 54 — про відділи, управління та інші виконавчі органи рад.

Відповідно до Закону, виконавчі органи рад мають всі ознаки самостійно структурованих органів місцевого Самоврядування. Вони є юридичними особами, наділеними виконавчо-розпорядчими функціями і повноваженнями, від свого імені видають нормативно-правові акти, які є обов'язковими для виконання на території відповідної ради. Вони відповідальні та підзвітні перед відповідною радою. Виконавчі органи рад не можуть самостійно

здійснювати державно-владні повноваження, оскільки не належать до органів виконавчої влади. У той самий час, відповідно до Конституції і Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», виконавчі органи рад здійснюють надані Законом (делеговані) повноваження органів виконавчої влади. З цих питань, відповідно до ст. 143 Конституції і ст. 11 Закону, виконавчі органи рад підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

В організації роботи органів місцевого самоврядування щодо реалізації своїх повноважень важлива роль належить виконавчим органам сільських, селищних, міських рад.

Виконавчим органом сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради є виконавчий комітет ради. Він утворюється відповідною радою на строк її повноважень. Після закінчення повноважень ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради її виконавчий комітет здійснює свої повноваження до сформування нового складу виконавчого комітету.

Виконавчий комітет ради є підзвітним і підконтрольним раді, що його утворила, а з питань здійснення ним повноважень органів виконавчої ради — також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади.

Основні функції виконавчого комітету ради;

1) попередній розгляд проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проектів рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради;

2) координація діяльності відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховування звітів про роботу їх керівників;

3) право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їхніх посадових осіб (п. 2 ст. 52 Закону).

Функції виконавчих комітетів, спрямовані на забезпечення діяльності відповідних рад, в юридичній літературі називають президіальними (за аналогією з функціями, які раніше виконувала Президія Верховної Ради республіки).

Виконавчий комітет ради утворюється у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, районної в місті ради — голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб.

У сільських радах, що представляють територіальні громади, які нараховують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому разі функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово.

Кількісний склад виконавчого комітету визначається, відповідною радою. Персональний склад виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної в місті ради — за пропозицією голови відповідної ради.

До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради входить також за посадою секретар відповідної ради.

Депутати відповідної ради, крім секретаря ради, не можуть входити до складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної в місті ради.

Очолює виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради відповідно сільський, селищний, міський голова, районної в місті ради — голова відповідної ради. У виконавчому комітеті сільської ради функції секретаря виконавчого комітету за рішенням ради може здійснювати секретар відповідної ради.

Особи, які входять до складу виконавчого комітету, крім тих, хто працює у виконавчих органах ради на постійній основі, на час засідань виконавчого комітету, а також для

здійснення повноважень в інших випадках звільняються від виконання виробничих або службових обов'язків з відшкодуванням їм середнього заробітку за основним місцем роботи та інших витрат, пов'язаних з виконанням обов'язків члена виконавчого комітету, за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету.

На членів виконавчого комітету відповідної ради, які працюють у ньому на постійній основі, поширюються вимоги щодо обмеження сумісності їхньої діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлені ч. 4 ст. 12 Закону для сільського, селищного, міського голови, тобто вони не можуть бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, в тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої роботи в позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток.

Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у Місті (в разі її створення) ради може розглядати і вирішувати всі питання, віднесені законом до відання виконавчих органів ради (ст. 52 Закону).

Повноваження, надані виконавчим органам сільських, селищних, міських рад Законом, класифікують за такими сферами (галузями):

- 1) соціально-економічного та культурного розвитку, планування та обліку;
- 2) бюджету, фінансів і цін;
- 3) управління комунальною власністю;
- 4) житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку;
- 5) будівництва;
- 6) освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту;
- 7) регулювання земельних відносин і охорони навколишнього природного середовища;
- 8) соціального захисту населення;
- 9) зовнішньоекономічної діяльності;
- 10) оборонної роботи;
- 11) вирішення питань адміністративно-територіального устрою;
- 12) забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- 13) відзначення державними нагородами, відзнаками Президента України і присвоєння почесних звань України.

Суттєвою особливістю комплексу повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад є те, що вони поділяються на власні (самоврядні) (віднесені законом до їх повного відання) та делеговані повноваження (окремі повноваження, надані їм згідно із законом органами місцевого самоврядування або органами місцевої державної виконавчої влади).

Так, *повноваження у сфері соціально-економічного та культурного розвитку, планування та обліку* включають:

- а) власні (самоврядні) повноваження
 - підготовка програм соціально-економічного й культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання; подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм;
 - забезпечення збалансованого економічного й соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;
 - забезпечення складання балансів фінансових, трудових ресурсів, грошових доходів і видатків, необхідних для управління соціально-економічним і культурним розвитком відповідної території, а також визначення потреби в місцевих будівельних матеріалах, паливі;
 - розгляд проектів планів підприємств і організацій, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, внесення до них зауважень і пропозицій, здійснення контролю за їх виконанням;
 - попередній розгляд планів використання природних ресурсів місцевого значення

на відповідній території, пропозицій щодо розміщення, спеціалізації та розвитку підприємств і організацій незалежно від форм власності, внесення в разі потреби до відповідних органів виконавчої влади пропозицій з цих питань;

—подання до районних, обласних рад необхідних показників і внесення пропозицій до програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідно районів і областей, а також до планів підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, з питань, пов'язаних із соціально-економічним і культурним розвитком території, задоволенням потреб населення;

—залучення на договірних засадах підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координація цієї роботи на відповідній території;

—розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах і організаціях;

б) делеговані повноваження

—розгляд і узгодження планів підприємств, установ і організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, здійснення яких може спричинити негативні соціальні, демографічні, екологічні та інші наслідки, підготовка до них висновків і внесення пропозицій до відповідних органів;

—статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території (ст. 27 Закону).

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі бюджету, фінансів і цін належать: а) власні (самоврядні) повноваження

— складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету; щоквартальне подання раді письмових звітів про хід і результати виконання бюджету; підготовка і подання відповідно до районних, обласних рад необхідних фінансових показників і пропозицій щодо складання проектів районних і обласних бюджетів;

—встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів щодо оплати побутових, комунальних, транспортних та інших послуг, які надаються підприємствами та організаціями комунальної власності відповідної територіальної громади; погодження в установленому порядку цих питань з підприємствами, установами та організаціями, які не належать до комунальної власності;

—встановлення за узгодженим рішенням відповідних рад порядку використання коштів та іншого майна, що перебувають у спільній власності територіальних громад;

—здійснення в установленому порядку фінансування видатків з місцевого бюджету;

—залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, та коштів населення, а також бюджетних коштів на будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища;

—об'єднання на договірних засадах коштів відповідного місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування комунальних

підприємств, установ та організацій, вирішення інших питань, що стосуються спільних інтересів територіальних громад; б) делеговані повноваження

—здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності;

—здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням цін і тарифів;

—сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території (ст. 28 Закону).

Повноваження щодо *управління комунальною власністю* включають:

а) власні (самоврядні) повноваження

—управління в межах, визначених радою, майном, що належить до комунальної власності відповідних територіальних громад;

—встановлення порядку і здійснення контролю за використанням прибутків підприємств, установ і організацій комунальної власності відповідних територіальних громад;

—заслуховування звітів про роботу керівників підприємств, установ і організацій комунальної власності відповідних територіальних громад;

—підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо порядку та умов відчуження комунального майна, проектів місцевих програм приватизації та переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; організація виконання цих програм; подання раді письмових звітів про хід і результати відчуження комунального майна;

б) делеговані повноваження

— погодження в установленому порядку кандидатур для призначення на посаду керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на відповідній території, які перебувають у державній власності (ст. 29 Закону).

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у *галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку* належать:

а) власні (самоврядні) повноваження

— управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що перебувають у комунальній власності відповідних

територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населенню;

—облік громадян, які відповідно до законодавств потребують поліпшення житлових умов; розподіл і надання згідно із законодавством житла, що належить до комунальної власності; вирішення питань стосовно використання нежилих приміщень, будинків і споруд, що належать до комунальної власності;

—сприяння розширенню житлового будівництва, надання громадянам, які мають потребу в житлі, допомоги в будівництві житла, в отриманні кредитів, у тому числі пільгових, і субсидій для будівництва чи придбання житла; надання допомоги власникам квартир (будинків) в їх обслуговуванні та ремонті; сприяння утворенню об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, реєстрація таких об'єднань;

—реєстрація житлово-будівельних і гаражних кооперативів; прийняття рішень про організацію стоянок автомобільного транспорту, здійснення контролю за їх діяльністю відповідно до закону;

—забезпечення соціально-культурних закладів, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, а також населення паливом, електроенергією, газом та іншими енергоносіями; вирішення питань водопостачання, відведення та очищення стічних вод; здійснення контролю за якістю питної води;

—вирішення питань збирання, транспортування, утилізації та знешкодження побутових відходів, знешкодження та поховання трупів тварин;

—організація благоустрою населених пунктів, залучення на договірних засадах з цією метою коштів, трудових і матеріально-технічних ресурсів підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, а також населення; здійснення контролю за станом благоустрою виробничих територій, організації озеленення, охорони зелених насаджень і водойм, створення місць відпочинку громадян;

—організація місцевих ринків, ярмарків, сприяння розвитку всіх форм торгівлі;

—встановлення зручного для населення режиму роботи підприємств комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад;

—затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту незалежно від форм власності, узгодження цих питань стосовно транзитного пасажирського транспорту у випадках, передбачених законодавством;

—забезпечення утримання в належному стані кладовищ, інших місць поховання та їх охорони;

—залучення на, договірних засадах підприємств, установ і організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, до участі в обслуговуванні населення засобами транспорту і зв'язку;

—надання дозволу в порядку, встановленому законодавством, на розміщення реклами;

б) делеговані повноваження

— здійснення заходів щодо розширення і вдосконалення мережі підприємств житлово-комунального господарства, торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування, розвитку транспорту і зв'язку;

—здійснення відповідно до законодавства контролю за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, транспорту, зв'язку, за технічним станом, використанням і утриманням інших об'єктів нерухомого майна всіх форм власності, за належними, безпечними і здоровими умовами праці на цих підприємствах і об'єктах; прийняття рішень про скасування даного ними дозволу на експлуатацію об'єктів у разі порушення нормативно-правових актів а охорони праці, екологічних, санітарних правил, інших вимог законодавства;

—здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів;

—встановлення за погодженням з власниками зручного для населення режиму роботи розташованих на відповідній території підприємств, установ і організацій сфери обслуговування незалежно від форм власності;

—облік відповідно до закону житлового фонду, здійснення контролю за його використанням;

—надання відповідно до закону громадянам, які потребують соціального захисту, безоплатного житла або за доступну для них плату;

—здійснення контролю за станом квартирної обліку і додержанням житлового законодавства на підприємствах, в установах і організаціях, розташованих на відповідній території, незалежно від форм власності;

—видача ордерів на заселення жилої площі в будинках державних і комунальних організацій;

—облік нежилых приміщень на відповідній території незалежно від форм власності, внесення пропозицій їх власникам щодо використання таких приміщень для задоволення потреб територіальної громади;

—облік і реєстрація відповідно до закону об'єктів нерухомого майна незалежно від форм власності (ст. 30 Закону).

Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі будівництва:

а) власні (самоврядні) повноваження

—організація за рахунок власних коштів і на пайових засадах будівництва, реконструкції і ремонту об'єктів комунального господарства та соціально-культурного призначення, жилих будинків, а також шляхів місцевого значення;

—виконання або делегування на конкурсній основі генеральній будівельній організації (підрядній організації) функцій замовника на будівництво, реконструкцію і ремонт житла,

інших об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури комунальної власності;

—розгляд і внесення до відповідних органів виконавчої влади пропозицій до планів і програм будівництва і реконструкції об'єктів на відповідній території;

—залучення на договірних засадах підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності до участі в розвитку потужностей будівельної індустрії та промисловості будівельних матеріалів, у створенні, розвитку та реконструкції об'єктів інженерного забезпечення і транспортного обслуговування;

—визначення у встановленому законодавством порядку відповідно до рішень ради території, вибір, вилучення (викуп) і надання землі для містобудівних потреб, визначених містобудівною документацією;

—підготовка і подання на затвердження ради відповідних місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови населених пунктів, іншої містобудівної документації;

—встановлення на відповідній території режиму використання і забудови земель, на яких передбачена перспективна містобудівна діяльність;

—координація на відповідній території діяльності суб'єктів містобудування щодо комплексної забудови населених пунктів;

— надання відповідно до законодавства дозволу на спорудження об'єктів містобудування незалежно від форм власності;

б) делеговані повноваження

—прийняття в експлуатацію завершених будівництвом об'єктів у порядку, встановленому законодавством;

—організація роботи, пов'язаної зі створенням і веденням містобудівного кадастру населених пунктів;

—здійснення в установленому порядку державного контролю за дотриманням законодавства, затвердженої містобудівної документації при плануванні та забудові відповідних територій; зупинення у випадках, передбачених законом, будівництва, яке провадиться з порушенням містобудівної документації і проектів окремих об'єктів, а також може заподіяти шкоду навколишньому природному середовищу;

—здійснення контролю за забезпеченням надійності та безпечності будинків і споруд незалежно від форм власності в районах, що зазнають впливу небезпечних природних і техногенних явищ і процесів;

—організація охорони, реставрації та використання пам'яток історії і культури, архітектури та містобудування, палацово-паркових, паркових і садибних комплексів, природних заповідників;

—вирішення відповідно до законодавства суперечок з питань місто будування.

До відання виконавчих органів міських рад (за винятком міст районного значення) у галузі будівництва крім зазначених у пункті -«б* повноважень належить також видача забудовникам архітектурно-планувальних завдань і технічних умов на проектування, будівництво, реконструкцію будинків і споруд, благоустрій територій та надання дозволу на проведення цих робіт (ст. 31 Закону).

У сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження

— управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними, підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення;

—забезпечення здобуття неповнолітніми повної загальної середньої освіти; створення необхідних умов для виховання дітей, молоді, розвитку їх здібностей, трудового навчання, професійної орієнтації, продуктивної праці учнів; сприяння діяльності дошкільних і позашкільних навчально-виховних закладів, дитячих, молодіжних і науково-просвітницьких організацій;

—створення при загальноосвітніх навчальних закладах комунальної власності фонду загальнообов'язкового навчання за рахунок коштів місцевого бюджету, залучених з цією метою на договірних засадах коштів підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, а також коштів населення, інших джерел; контроль за використанням коштів цього фонду за призначенням;

—забезпечення регулярного безкоштовного підвезення до місця навчання і додому школярів;

—вирішення питань про надання професійним творчим працівникам на пільгових умовах у користування приміщень під майстерні, студії та лабораторії, необхідних для їхньої творчої діяльності;

—організація медичного обслуговування і харчування у закладах освіти, культури, фізкультури і спорту, оздоровчих закладах, які належать територіальним громадам або передані їм;

—створення умов для розвитку культури, сприяння відродженню осередків традиційної народної творчості, національно культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел;

—сприяння роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських і неприбуткових організацій, які діють у сфері охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, роботи з молоддю;

—створення умов для занять фізичною культурою і спортом за місцем проживання населення і в місцях масового відпочинку;

б) делеговані повноваження

— забезпечення в межах наданих повноважень доступності та безоплатності освіти і медичного обслуговування на відповідній території, можливості навчання в школах держав

ною й рідною мовами, вивчення рідної мови в державних і комунальних навчальних закладах або через національно-культурні товариства;

— забезпечення відповідно до закону розвитку всіх видів освіти і медичного обслуговування, розвитку і вдосконалення мережі освітніх і лікувальних закладів усіх форм власності, фізичної культури і спорту, визначення потреби і формування замовлень на кадри для цих закладів, укладення договорів на підготовку фахівців, організація роботи щодо удосконалення кваліфікації кадрів;

—забезпечення відповідно до законодавства пільгових категорій населення лікарськими засобами і виробами медичного призначення;

—організація обліку дітей дошкільного і шкільного віку;

—надання допомоги випускникам шкіл у працевлаштуванні;

—забезпечення школярів, які навчаються в державних і комунальних навчальних закладах, безоплатними підручниками, створення умов для самоосвіти;

—організація роботи щодо запобігання бездоглядності неповнолітніх;

—вирішення відповідно до законодавства питань про повне державне утримання дітей-сиріт і дітей, які залишилися без піклування батьків, у школах-інтернатах, дитячих будинках, у тому числі сімейного типу, професійно-технічних закладах освіти та утримання за рахунок держави осіб, які мають вади у фізичному чи розумовому розвитку і не можуть навчатися в масових навчальних закладах, у спеціальних навчальних закладах, про надання громадянам пільг на утримання дітей у школах-інтернатах, інтернатах при школах, а також щодо оплати харчування дітей у школах (групах подовженого дня);

—вирішення питань про надання неповнолітнім, студентам, пенсіонерам та інвалідам права на безкоштовне і пільгове користування об'єктами культури, фізкультури і спорту, а також визначення порядку компенсації цим закладам вартості послуг, наданих безкоштовно або на пільгових умовах;

—забезпечення охорони пам'яток історії та культури, збереження і використання культурного надбання;

—реєстрація відповідно до законодавства статутів (положень) розташованих на відповідній території закладів охорони здоров'я, навчально-виховних, культурно-освітніх, фізкультурно-оздоровчих закладів незалежно від форм власності; внесення пропозицій до відповідних органів про ліцензування індивідуальної підприємницької діяльності у сфері охорони здоров'я (ст. 32 Закону).

Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища:

а) власні (самоврядні) повноваження

—підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо «становлення ставки земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, вилучення (викупу), а також надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у власності територіальних громад; визначення в установленому порядку розмірів відшкодувань підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності за забруднення довкілля та інші екологічні збитки; встановлення платежів за користування комунальними і санітарними мережами відповідних населених пунктів;

—підготовка і подання на затвердження ради проектів місцевих програм охорони довкілля, участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля;

—підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом;

—справляння плати за землю;

б) делеговані повноваження

—здійснення контролю за дотриманням земельного і природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного і місцевого значення, відтворенням лісів;

—реєстрація суб'єктів права власності на землю; реєстрація права користування землею і договорів на оренду землі; видача документів, що посвідчують право власності і право користування землею;

—організація і ведення земельно-кадастрової документації;

—погодження питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення;

—вирішення земельних суперечок у порядку, встановленому законом;

—вжиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до закону, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ і організацій, а також населення;

—визначення території для складування, зберігання або розміщення виробничих, побутових та інших відходів відповідно до законодавства;

—підготовка висновків стосовно надання або вилучення в установленому законом порядку земельних ділянок, що провадиться органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

—погодження проектів землеустрою;

—здійснення контролю за виконанням проектів і схем землеустрою, проектів внутрішньогосподарського землеустрою.

До відання виконавчих органів міських (за винятком міст районного значення) рад належить ще координація на відповідній території діяльності місцевих землепорядних органів, а також спеціально уповноважених державних органів управління з охорони природи (ст. 33 Закону).

У сфері соціального захисту населення до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження

—встановлення за рахунок власних коштів і благоліпних надходжень додаткових до встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення;

—вирішення відповідно до законодавства питань про надання допомоги інвалідам, ветеранам війни і праці, сім'ям загиблих (померлих або визнаних такими, що пропали безвісти) військовослужбовців, а також військовослужбовців, звільнених у запас (крім військовослужбовців строкової служби) або відставку, інвалідам з дитинства, багатодітним сім'ям у будівництві індивідуальних жилих будинків, проведенні капітального ремонту житла, у придбанні будівельних матеріалів; відведення зазначеним особам у першочерговому порядку земельних ділянок для індивідуального будівництва, садівництва і городництва;

—організація для малозабезпечених громадян похилого віку, інвалідів будинків-інтернатів побутового обслуговування, продажу товарів у спеціальних магазинах і відділах за доступними цінами, а також безоплатного харчування;

—вирішення питань про надання за рахунок коштів місцевих бюджетів ритуальних послуг у зв'язку з похованням самотніх громадян, ветеранів війни та праці, а також інших категорій малозабезпечених громадян; надання допомоги на поховання громадян в інших випадках, передбачених законодавством;

б) делеговані повноваження

—підготовка і подання на затвердження ради цільових місцевих програм поліпшення стану безпеки і умов праці та виробничого середовища, територіальних програм зайнятості та заходів щодо соціальної захищеності різних груп населення від безробіття, організація їх виконання; участь у розробленні цільових регіональних програм поліпшення стану безпеки й умов праці та виробничого середовища, зайнятості населення, що затверджуються відповідно районними, обласними радами;

—забезпечення здійснення передбачених законодавством заходів щодо поліпшення житлових і матеріально побутових умов інвалідів, ветеранів війни і праці, громадян, реабілітованих як жертви політичних репресій, військовослужбовців, а також військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, сімей, які втратили годувальника, багатодітних сімей, громадян похилого віку, які потребують обслуговування вдома, до влаштування в будинки інвалідів і громадян похилого віку, які мають потребу в цьому, дітей, що залишились без піклування батьків, на виховання в сім'ї громадян;

—вирішення відповідно до законодавства питань про надання пільг і допомоги, пов'язаних з охороною материнства і дитинства;

—вирішення у встановленому законодавством порядку питань опіки і піклування;

—надання відповідно до законодавства одноразової допомоги громадянам, які постраждали від стихійного лиха;

—вирішення відповідно до законодавства питань про надання компенсацій і пільг громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, в інших, передбачених законодавством випадках;

—організація проведення оплачуваних громадських робіт для осіб, зареєстрованих як безробітні, а також учнівської та студентської молоді у вільний від занять час на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до комунальної власності, а також за договорами — на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до інших форм власності;

—здійснення контролю за охороною праці, забезпеченням соціального захисту працівників підприємств, установ та організацій усіх форм власності, в тому числі зайнятих на роботах із шкідливими та небезпечними умовами праці, за якістю проведення атестації робочих місць щодо їх відповідності нормативно-правовим актам про охорону праці, за наданням працівникам згідно із законодавством пільг і компенсацій за роботу в шкідливих умовах;

—участь у веденні колективних переговорів і укладенні територіальних тарифних угод, вирішенні колективних трудових суперечок (конфліктів) щодо підприємств, установ і

організацій, розташованих на відповідній території; реєстрація колективних договорів і угод, здійснення контролю за їх виконанням;

—встановлення відповідно до законодавства розмірів і порядку виплати щомісячної допомоги особам, які здійснюють догляд за самотніми громадянами, що за висновком медичних закладів потребують постійного стороннього догляду;

—здійснення контролю за поданням відповідно до закону підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності відомостей про наявність вільних робочих місць (посад); організація інформування населення про потребу підприємств, установ і організацій усіх форм власності в працівниках;

—бронювання в порядку, встановленому законом, на підприємствах, в установах і організаціях незалежно від форм власності робочих місць, призначених для працевлаштування осіб, які відповідно до законодавства потребують соціального захисту і не спроможні конкурувати на ринку праці, визначення нормативів таких робочих місць; прийняття рішень про створення на підприємствах, в установах і організаціях спеціальних робочих місць для осіб з обмеженою працездатністю, організація професійної підготовки цих осіб; погодження проведення ліквідації таких робочих місць;

—державна реєстрація місцевих благодійних організацій і фондів, інших неприбуткових організацій.

До відання виконавчих органів сільських, селищних рад у сфері соціального захисту населення крім зазначених у пункті „б” повноважень належить також вирішення питань щодо надання працівникам освіти, культури, охорони здоров'я, іншим категоріям громадян, які працюють у сільській місцевості, встановлених законодавством пільг (ст. 34 Закону).

Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у *галузі зовнішньоекономічної діяльності*:

а) власні (самоврядні) повноваження

—укладання і забезпечення виконання в установленому законодавством порядку договорів з іноземними партнерами на придбання та реалізацію продукції, виконання робіт і надання послуг;

—сприяння зовнішньоекономічним зв'язкам підприємств, установ і організацій, розташованих на відповідній території, незалежно від форм власності;

—сприяння в утворенні на основі законодавства спільних з іноземними партнерами підприємств виробничої і соціальної Інфраструктури та інших об'єктів; залучення іноземних інвестицій для створення робочих місць;

б) делеговані повноваження

—організація і контроль прикордонної і прибережної торгівлі;

—створення умов для належного функціонування митних органів, сприяння їхньої діяльності;

—забезпечення на відповідній території в межах наданих повноважень реалізації міжнародних зобов'язань України (ст. 35 Закону).

У *галузі оборонної роботи* до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать такі делеговані повноваження:

—сприяння організації призову громадян на строкову військову та альтернативну (невійськову) службу, а також їх мобілізації, підготовці молоді до служби в Збройних Силах України, організації навчальних (перевірочних) і спеціальних військових зборів; забезпечення доведення до підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, а також населення наказу військового комісара про оголошення мобілізації;

—бронювання робочих місць для військовозобов'язаних на підприємствах, в установах і організаціях відповідно до законодавства;

—організація та участь у здійсненні заходів, пов'язаних з мобілізаційною підготовкою та цивільною обороною, на відповідній території;

—вирішення відповідно до законодавства питань, пов'язаних з наданням військовим частинам, установам, навчальним закладам Збройних Сил України службових приміщень і жилої площі, інших об'єктів, комунально-побутових послуг; здійснення контролю за їх використанням, наданням послуг;

—сприяння організації виробництва і поставкам у війська підприємствами та організаціями, що належать до комунальної власності, замовленої продукції, послуг, енергоресурсів;

—здійснення заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через державний кордон України;

—сприяння прикордонним військам у підтриманні відповідного режиму на державному кордоні;

—здійснення заходів щодо військово-патріотичного виховання населення (ст. 36 Закону).

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо *вирішення питань адміністративно-територіальною устрою* належать такі власні (самоврядні) повноваження:

—підготовка і внесення на розгляд ради питань щодо найменування (перейменування) вулиць, провулків, проспектів, площ, парків, скверів, мостів та інших споруд, розташованих на території відповідного населеного пункту;

—підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо питань адміністративно-територіального устрою в порядку і межах повноважень, визначених законом (ст. 37 Закону).

Щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження

—підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо створення відповідно до закону міліції, що утримується за рахунок коштів місцевого самоврядування, вирішення питань про чисельність працівників такої міліції, про витрати на їх утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їхньої діяльності, створення для них необхідних житлово-побутових умов;

—сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, внутрішніх справ і адвокатури;

—внесення подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад та їхніх виконавчих органів, прийняті в межах їхніх повноважень;

—звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування;

—централізоване тимчасове зберігання архівних документів, нагромаджених у процесі документування службових, трудових або інших правовідносин юридичних і фізичних осіб на відповідній території, та інших архівних документів, що не належать до Національного архівного фонду;

б) делеговані повноваження

—забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності;

—вжиття в разі надзвичайних ситуацій згідно із Законом необхідних заходів щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ і органів -сіяній, врятування життя людей, захисту їхнього здоров'я, збереження матеріальних цінностей;

—вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку;

—розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворення адміністративних комісій і комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їхньої діяльності;

—вчинення нотаріальних дій з питань, віднесених законом до їхнього відання, реєстрація актів громадянського стану;

—здійснення в установленому порядку державної реєстрації підприємств та інших суб'єктів підприємницької діяльності, розташованих на відповідній території, а також положень про організації орендарів;

—реєстрація у встановленому порядку місцевих об'єднань громадян, органів територіальної самоорганізації населення, які утворюються і діють відповідно до законодавства.

До відання виконавчих органів міських (за винятком міст районного значення) рад у зазначеній сфері належить також:

—утворення комісії у справах неповнолітніх і спостережної комісії, спрямування їхньої діяльності;

—вирішення спільно з відповідними органами Міністерства внутрішніх справ України питань щодо створення належних умов для служби й відпочинку особового складу органів внутрішніх справ;

—зберігання документів Національного архівного фонду, що мають місцеве значення, і управління архівною справою та діловодством на відповідній території (ст. 38 Закону).

У сфері нагородної справи виконавчі органи сільських, селищних, міських рад розглядають клопотання підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності та вносять у встановленому порядку до відповідних органів виконавчої влади подання про нагородження державними нагородами, відзнаками Президента України та про присвоєння почесних звань України (ст. 39 Закону).

Крім вищезазначених повноважень виконавчі органи сільських, селищних, міських рад здійснюють ще й інші надані їм законом повноваження (ст. 40 Закону).

Автори наукову-практичного коментарю до Закону України про місцеве самоврядування зазначають, що хоч би яким не був докладним Закон про місцеве самоврядування, він не може (і не повинен) передбачити всі питання, які можуть бути віднесені до компетенції органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Адже місцеве самоврядування, а отже, і повноваження його органів і посадових осіб не є чимось незмінним, раз і назавжди даним. У міру виникнення якісно нових суспільних відносин, зміни та припинення існуючих виникає, як правило, необхідність у відповідній юридичній регламентації цих відносин, у тому числі шляхом уточнення повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування. При цьому слід враховувати, що статутні закони, які визначають правовий статус органів публічної влади, в тому числі й органів місцевого самоврядування, не в змозі перерахувати всі їхні повноваження. Тому досить часто повноваження органів державної влади й органів місцевого самоврядування передбачені в численних галузевих законах, які докладніше визначають повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в різноманітних сферах управлінської діяльності.

Так, наприклад, ст. 14 Закону України «Про освіту» (в редакції від 23 березня 1996 р.) закріплює повноваження місцевих органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в галузі освіти. Здійснюючи державну політику в галузі освіти, ці органи в межах своєї компетенції:

встановлюють (не нижче визначених Міністерством освіти України мінімальних нормативів) обсяги бюджетного фінансування закладів освіти, установ, організацій системи освіти, що є комунальною власністю, та забезпечують фінансування витрат на їх утримання;

забезпечують розвиток мережі закладів освіти та установ, організації системи освіти, зміцнення їхньої матеріальної бази, господарське обслуговування, здійснюють соціальний захист працівників освіти, дітей, учнівської і студентської молоді, створюють умови для їх виховання, навчання і роботи відповідно до нормативів матеріально-технічного та фінансового забезпечення;

організують облік дітей дошкільного та шкільного віку, контролюють виконання вимог щодо навчання дітей у закладах освіти;

вирішують у встановленому порядку питання, пов'язані з опікою і піклуванням про неповнолітніх, які залишилися без піклування батьків, дітей-сиріт, захист їхніх прав, надання матеріальної та іншої допомоги;

створюють належні умови за місцем проживання для виховання дітей, молоді, розвитку здібностей, задоволення їх інтересів;

забезпечують у сільській місцевості регулярне безкоштовне підвезення до місця навчання і додому дітей дошкільного віку, учнів і педагогічних працівників;

організують професійне консультування молоді та продуктивну працю учнів;

визначають потреби, обсяги і розробляють пропозиції щодо державного замовлення на підготовку робітничих кадрів для регіону.

Стаття 26 Закону України «Про музеї та музейну справу», зокрема, встановлює, що органи місцевого самоврядування здійснюють керівництво підвідомчими їм музеями.

Стаття 41 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» регулює особливості повноважень районних у містах рад та їхніх виконавчих органів. У ній відтворено конституційні положення (ч. 5 ст. 140), що питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад. Тому обсяг і межі повноважень районних у містах рад та їхніх виконавчих органів визначаються відповідними міськими радами за узгодженням з районними в містах радами з урахуванням загальноміських інтересів і колективних потреб територіальних громад районів у містах.

Так, районні в містах ради (в разі їх створення) та їхні виконавчі органи відповідно до Конституції та законів України здійснюють управління рухомим і нерухомим майном та іншими об'єктами, що належать до комунальної власності територіальних громад районів у містах, формують, затверджують, виконують відповідні бюджети та контролюють їх виконання, а також здійснюють інші повноваження, передбачені цим Законом, в обсягах і межах, що визначаються міськими радами.

Визначений міськими радами обсяг повноважень районних у місті рад та їхніх виконавчих органів не може змінюватися міською радою без, згоди відповідної районної в місті ради протягом даного скликання.

Організація роботи виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної в місті ради. Основною формою роботи виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної в місті (в разі її створенні) ради як колегіального органу є засідання. Засідання виконавчого комітету скликаються відповідно сільським, селищним, міським головою (головою районної в місті ради), а в разі його відсутності чи неможливості здійснення ним цієї функції — заступником сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради (районної в місті ради — заступником голови ради) в міру необхідності, але не рідше одного разу на місяць, засідання є правомочним, якщо в ньому бере участь більше половини від загального складу виконавчого комітету.

Основним документом, який визначає організаційно-процедурні питання діяльності виконавчого комітету ради, є регламент виконкому, який затверджується з метою забезпечення здійснення виконавчим комітетом покладених на нього повноважень і впорядкування документування управлінської діяльності.

Для прикладу розглянемо Регламент виконавчого комітету Одеської міськради, затверджений рішенням № 403 від 12 липня 2000р.

Регламент, як зазначається в Загальних положеннях цього документа, є розробленим на основі чинного законодавства України нормативним актом, який визначає

механізм організації взаємодії керівництва, управлінь, відділів, рай адміністрацій та інших структурних підрозділів виконкому Одеської міськради щодо реалізації повноважень, встановлених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», здійснення апаратом виконкому правового, організаційного, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності виконкому. Затвердження та скасування Регламенту здійснюється тільки за рішенням виконкому. Дотримання положень Регламенту є обов'язковим для виконкому та всіх його функціональних (відділи, управління, служби) і територіальних (рай адміністрації) підрозділів.

Регламент передбачає механізм здійснення таких напрямів діяльності виконкому:

- планування і організація роботи виконкому;
- організація взаємодії виконкому з міською громадою, міською радою, її постійними комісіями та депутатами, з іншими виконавчими органами міськради, органами державної влади;
- організація роботи з кадрами;
- організація роботи з документами та здійснення контролю за їх проходженням і виконанням;
- порядок розгляду звернень і організації прийому громадян.

Розглянемо докладніше деякі організаційно-процедурні питання роботи виконкому за Регламентом виконавчого комітету Одеської міської ради.

Складання, затвердження та виконання планів роботи виконкому. Виконком та його структурні підрозділи здійснюють свою діяльність відповідно до затверджених планів роботи. Виконком працює за планом, складеним на квартал. План роботи виконкому складається відділом організаційного та кадрового забезпечення відповідно до плану роботи міської ради на основі рекомендацій органів державної влади, депутатів міськради і пропозицій виконавчих органів міськради, структурних підрозділів виконкому.

Пропозиції до плану роботи, погоджені з відповідними заступниками міського голови, подаються керівниками структурних підрозділів до відділу організаційного та кадрового забезпечення не пізніше ніж за 20 днів до початку наступного кварталу. Відділ організаційного та кадрового забезпечення виконкому на основі поданих пропозицій і за погодженням з керуючим справами виконкому складає проект плану роботи виконкому, проект рішення про його затвердження, який керуючий справами виконкому вносить на засідання виконкому не пізніше ніж за 10 днів до початку кварталу.

План роботи виконкому затверджується рішенням виконкому.

При розгляді проекту плану роботи виконкому міської ради на наступний квартал керуючий справами інформує міського голову про виконання плану роботи за попередній квартал.

Структурні підрозділи планують свою роботу на квартал. Плани роботи функціональних структурних підрозділів підписуються їхніми керівниками та затверджуються заступниками міського голови, керуючим справами виконкому відповідно до розподілу обов'язків між ними. Плани роботи рай адміністрацій виконкому підписуються керуючими справами цих територіальних структурних підрозділів виконкому, погоджуються з відповідним заступником міського голови, керуючим справами виконкому та затверджуються відповідними головами рай адміністрацій.

Порядок підготовки рішень виконкому. Виконком у межах своїх повноважень приймає рішення виконкому.

Процес підготовки рішень виконкому складається з двох етапів: ініціативи та розробки. Нормотворчу ініціативу у виконкомі мають міський голова, члени виконкому та заступники міського голови.

Проекти рішень виконкому готуються виконавчими органами міськради та структурними підрозділами виконкому. До підготовки проекту рішення можуть бути залучені фахівці з даного питання. Відповідальність за підготовку проекту рішення несе керівник виконавчого органу міськради або структурного підрозділу виконкому, на якого

відповідно до резолюції міського голови, його заступників, керуючого справами виконкому покладено організацію проекту рішення.

Проект рішення виконкому повинен містити:

—обґрунтування необхідності його прийняття (реагування на документи органів державної влади, виконання власних розпорядчих документів виконкому, виданих раніше, виконання доручень керівництва тощо);

—джерела фінансування запропонованих заходів, джерела наповнення бюджету та позабюджетних фондів;

—інформацію про виконання документів з цього приводу, які були прийняті раніше;

— усі необхідні візи та погодження;

—текст коментарю (за потребою);

—план організаційних заходів щодо виконання документа;

—кінцевий строк виконання документа, проміжні строки інформування про хід його виконання;

—інформацію про те, хто особисто буде організовувати та контролювати виконання документа.

Проекти рішень виконкому готуються з тих питань, які внесені до порядку денного засідання виконавчого комітету. Якщо в підготовці питання відповідно до плану роботи виконкому бере участь кілька структурних підрозділів, то доповідаючий (записаний, як правило, першим у плані роботи чи в резолюції) координує їхню діяльність, приймає від них і узагальнює інформацію.

У проекті рішення виконкому обов'язково визначається термін штопання документа в цілому або заходів, передбачених його окремими пунктами. Контроль за виконанням рішення виконкому покладається на одного з керівників виконкому особисто, про що має свідчити останній пункт рішення виконкому.

До проекту рішення виконкому додаються документи, що підтверджують те чи інше питання, ксерокопії статей законів України, інших нормативно-правових актів, на які є посилання в тексті проекту рішення виконкому.

Проекти рішень виконкому друкуються на бланках рішень виконкому, які є документами суворої звітності й видаються у відділі з питань діловодства та господарського забезпечення виконкому. Проекти рішення готуються з допомогою персонального комп'ютера (ПК) у вигляді текстового файлу, що включає всі додатки до документа.

Проекти рішень виконкому підлягають обов'язковому візуванню. На зворотному боці бланка проект рішення виконкому візується, з обов'язковим зазначенням дати візування, спочатку виконавцем (із зазначенням номера телефону), потім фахівцем відділу з питань діловодства та господарського забезпечення виконкому, який коригує тексти розпорядчих документів, начальником управління правового контролю, заступниками міського голови (відповідно до розподілу обов'язків), першим заступником міського голови.

Якщо в проекті рішення виконкому порушуються фінансові питання, то він обов'язково візується начальником управління фінансів виконкому.

Проект рішення виконкому з питань діяльності рай адміністрації додатково візується заступником міського голови, керуючим справами виконкому, який координує роботу цього структурного підрозділу виконкому відповідно до розподілу обов'язків, та головою відповідної рай адміністрації.

Строк перебування проекту рішення виконкому на візуванні її кожної із зазначених посадових осіб не повинен перевищувати трьох днів.

Посадова особа, яка візує проект рішення виконкому, може внести свої зауваження та пропозиції стосовно змісту й оформлення документа, про що має свідчити запис «Із зауваженнями» замість особистого підпису. Зауваження обов'язково оформлюються письмово — на вільному місці в тексті проекту рішення або на окремому аркуші.

Після внесення виконавцем до проекту рішення виконкому всіх змін і доповнень, що виникли в процесі його візування, проект рішення надається для повторного розгляду фахівцю відділу з питань діловодства та господарського забезпечення виконкому, який коригує тексти розпорядчих документів, начальнику управління правового контролю, заступникам міського голови (відповідно до розподілу обов'язків), першому заступнику міського голови.

Завізований проект рішення виконкому подається до протокольної частини відділу з питань діловодства й господарського забезпечення виконкому.

Порядок роботи з бланками суворої звітності регламентується окремим документом.

Порядок підготовки та видання розпоряджень міського голови. Міський голова в межах своїх повноважень видає розпорядження. Проекти розпоряджень міського голови готуються виконавчими органами міськради та структурними підрозділами виконкому відповідно до резолюції міського голови, його заступників, керуючого справами виконкому.

Відповідальною за підготовку проекту розпорядження міського голови є посадова особа, яка першою записана в резолюції, вона організовує роботу всіх виконавців, узагальнює інформацію та готує текст проекту розпорядження міського голови. До проекту розпорядження міського голови додаються документи, що підтверджують те чи інше питання, ксерокопії статей законів України, інших нормативно-правових актів, на які є посилання в тексті проекту.

Проекти розпоряджень міського голови друкують на бланках розпоряджень міського голови, які є документами суворої звітності й видаються у відділі з питань діловодства та господарського забезпечення виконкому. Проекти розпоряджень готують з допомогою ПК у вигляді текстового файла, що включає всі додатки до документа.

Проекти розпоряджень міського голови підлягають обов'язковому візуванню. На зворотному боці бланка проект розпорядження міського голови візується, з обов'язковим зазначенням дати візування, спочатку виконавцем (із зазначенням номера телефону), потім фахівцем відділу з питань діловодства та господарського забезпечення виконкому, який коригує тексти розпорядчих документів, начальником управління правового контролю, керуючим і правами виконкому, заступниками міського голови (відповідно до розподілу обов'язків), першим заступником міського голови.

Якщо в проекті розпорядження міського голови порушені фінансові питання, то він обов'язково візується начальником управління фінансів виконкому, якщо майнові питання — начальником Представництва по управлінню комунальною власністю міськради.

Строк перебування проекту розпорядження міського голови на візуванні в кожній з посадових осіб не повинен перевищувати 3 днів.

Посадова особа, яка візує проект розпорядження міського голови, може внести свої зауваження та пропозиції стосовно змісту й оформлення документа, про що має свідчити запис „Із зауваженнями” замість особистого підпису.

Зауваження обов'язково оформляються письмово — на вільному місці в тексті проекту рішення або на окремому аркуші.

Після внесення виконавцем до проекту розпорядження міського голови всіх змін і доповнень, що виникли в процесі його візування, проект розпорядження міського голови надається для повторного розгляду фахівцю відділу з питань діловодства та господарського забезпечення виконкому, який коригує тексти розпорядчих документів, начальнику управління правового контролю, керуючому справами виконкому, заступникам міського голови (відповідно до розподілу обов'язків), першому заступнику міського голови.

Завізований проект розпорядження міського голови подається до протокольної частини відділу з питань діловодства та господарського забезпечення виконкому.

Після підписання міським головою розпорядження реєструються протокольною частиною відділу з питань діловодства та господарського забезпечення виконкому.

Розпорядження міського голови набирає чинності з моменту підписання його міським головою, якщо не встановлений інший термін введення в дію, і діє протягом терміну, зазначеного в розпорядженні, а якщо його немає — постійно.

Розпорядження міського голови не пізніше третього дня після його видання розсилається адресатам протокольною частиною відділу з питань діловодства та господарського забезпечення виконкому відповідно до розрахунку розсилки, погодженого керуючим справами виконкому Організація виконання розпоряджень міського голови забезпечується органами та особами, зазначеними в розпорядженнях.

Розпорядження міського голови є чинним правовим актом до призупинення чи скасування.

Порядок підготовки засідань виконкому. Основною формою роботи виконкому є його засідання. Засідання виконкому скликаються міським головою або особою, яка виконує його обов'язки, не рідше одного разу на місяць.

Засідання виконкому проводяться відповідно до порядку денного, який складає протокольна частина відділу з питань діловодства та господарського забезпечення виконкому.

Через три дні після проведення засідання виконкому протокольна частина відділу з питань діловодства та господарського забезпечення, на основі плану роботи виконкому, складає попередній порядок денний наступного засідання виконкому, який підписується керуючим справами виконкому.

Протокольна частина відділу з питань діловодства та господарського забезпечення виконкому розсилає попередній порядок денний відповідно до розрахунку розсилки, який затверджує керуючий справами виконкому.

Проекти рішень виконкому, що виносяться на розгляд виконкому, з додаванням необхідних документів подаються структурними підрозділами до протокольної частини не пізніше ніж за 7 днів до засідання. Це, зокрема, такі документи:

- 1) проект рішення виконкому, завізований і погоджений із зацікавленими структурними підрозділами та іншими організаціями відповідно до п. 2.2 (13 примірників);
- 2) довідкові та інформаційні матеріали (3 примірники);
- 3) розпорядчий документ, якщо проект рішення виконкому готується на його виконання (3 примірники);
- 4) документи, на підставі яких розроблено проект рішення виконкому, або затверджені їх копії (3 примірники);
- 5) список запрошених (3 примірники).

Керуючий справами виконкому контролює своєчасність підготовки та подання документів, перевіряє їх наявність і правильність оформлення. У разі порушення строків підготовки документів для розгляду на засіданні виконкому керуючий справами виконкому доповідає міському голові, який вирішує, чи буде розглянуто це питання на засіданні виконкому.

Не пізніше ніж за 3 дні до засідання виконкому протокольна частина відділу з питань діловодства та господарського забезпечення виконкому розсилає відповідно до розрахунку розсилки уточнений порядок денний, який підписується керуючим і щитами виконкому.

Матеріали з питань, що виносяться на розгляд виконкому, не пізніше ніж за 3 доби до засідання надаються;

- членам виконкому;
- заступникам міського голови;
- головам рай адміністрації виконкому;
- головам постійних комісій міськради, депутатам міськради за їхнім запитом (через відділ з організації роботи ради);
- Прокуратурі м. Одеси;
- Державній податковій інспекції в м. Одесі;
- управлінню правового контролю виконкому;

- відділу організаційного та кадрового забезпечення виконкому;
- відділу з питань діловодства та господарського забезпечення виконкому;
- відділу з організації роботи ради.

Порядок проведення засідань виконкому. Засідання виконкому є правомочними, якщо в них бере участь більше половини від загального складу виконкому.

Засідання виконкому відкриває та веде міський голова або особа, яка виконує його обов'язки.

Матеріально-технічне та інформаційне забезпечення засідання виконкому організовує керуючий справами виконкому.

Засідання виконкому, як правило, є відкритими. У разі необхідності виконком приймає рішення про проведення закритого засідання.

До участі в засіданні виконкому можуть запрошуватися керівники виконавчих органів міськради, структурних підрозділів виконкому, представники зацікавлених підприємств, установ і організацій міста, засобів масової інформації. Голови постійних комісій міськради обов'язково запрошуються на засідання виконкому.

Перелік запрошених готується протокольною частиною відділу з питань діловодства та господарського забезпечення виконкому і затверджується керуючим справами виконкому.

Порядок розміщення присутніх на засіданні визначається головуєчим на засіданні виконкому.

У разі порушення порядку запрошеними особами, присутніми на засіданні виконкому, за розпорядженням головуєчого на засіданні їх може бути випроваджено з приміщення, де відбувається засідання виконкому, якщо інше не передбачено Регламентом Одеської міської ради. Головуючий на засіданні:

- 1) відкриває та веде засідання, оголошує перерви;
- 2) виносить на обговорення питання з порядку денного засідання;
- 3) організовує розгляд питань;
- 4) надає слово для доповіді (співповіді), виступу, оголошує наступного промовця;
- 5) забезпечує дотримання положень цього Регламенту всіма присутніми на засіданні;
- 6) ставить у разі необхідності запитання доповідачам, спів доповідачам.

Головуючий на засіданні виконкому встановлює тривалість виступів, якщо інше не передбачене Регламентом Одеської міської ради.

Тривалість доповідей, співдоповідей зазначається в порядку денному засідання.

Обговорення питання на засіданні виконкому включає:

- 1) доповідь, запитання доповідачеві і відповіді на них;
- 2) співповіді (у разі необхідності), запитання співдоповідачам і відповіді на них;
- 3) планові виступи;
- 4) виступи осіб, яким було надано слово головуєчим на засіданні. Під час засідання ніхто не може виступати без дозволу головуєчого на засіданні.

Головуючий на засіданні виносить на голосування проект рішення виконкому. Участь у голосуванні беруть тільки члени виконкому.

Рішення виконкому приймаються на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконкому.

Голосування може бути проведено без підрахунку за наявною більшістю голосів.

Члени виконкому, голови постійних комісій міськради, депутати міськради, запрошені на засідання виконкому особи мають право під час обговорення проекту рішення виконкому вносити зауваження та пропозиції щодо змін і доповнень до проекту рішення виконкому, а також пропозиції та зауваження щодо порядку денного засідання виконкому.

Головуючий на засіданні підбиває підсумки обговорення проекту рішення виконкому, визначає, які зауваження та пропозиції беруться до уваги, ставить на голосування прийняття проекту рішення виконкому за основу, за умови доопрацювання рішення виконкому його виконавцем протягом трьох днів після проведення засідання.

Хід засідання виконкому стенографується. Запис стенограми засідання здійснюється відділом з питань діловодства та господарського забезпечення виконкому на паперових і магнітних носіях. Стенограма має повністю відбивати хід обговорення, містити інформацію про день, час, місце проведення засідання, порядок денний засідання, прізвище головуєчого на засіданні. Контроль за правильністю тексту стенограми покладається на керівника відділу з питань діловодства та господарського забезпечення виконкому.

На основі стенограми у протокольній частині відділу з питань діловодства та господарського забезпечення виконкому виготовляють протокол засідання виконкому, який підписує головуєчий на засіданні. Протоколи засідань виконкому зберігаються у протокольній частині відділу з питань діловодства та господарського забезпечення виконкому.

Стенограма і протокол засідання виконкому є офіційними документами, які підтверджують процес обговорення та прийняття рішень виконкомом.

На підставі стенограми і протоколу засідання виконкому відділ з питань діловодства та господарського забезпечення організовує доопрацювання проектів рішень виконкому з урахуванням зауважень і пропозицій, які було внесено на засіданні та прийнято до уваги.

Введення в дію, призупинення дії рішення виконкому, його скасування. Після підписання міським головою або особою, яка виконує його обов'язки, та керуючим справами виконкому рішення реєструється у протокольній частині відділу з питань діловодства та господарського забезпечення виконкому.

Рішення виконкому набирає чинності з моменту прийняття його виконкомом, якщо не встановлений інший термін введення в дію, і діє протягом терміну, зазначеного в рішенні виконкому, якщо його немає — постійно.

Рішення виконкому не пізніше 10 днів після його прийняття розсилається адресатам протокольною частиною відділу з питань діловодства та господарського забезпечення виконкому відповідно до розрахунку розсилки, погодженого керуючим справами виконкому.

Організація виконання рішень виконкому забезпечується органами та особами, зазначеними в рішеннях виконкому.

Рішення виконкому є чинним правовим актом до призупинення чи скасування.

2. Відділи та управління виконавчих комітетів місцевих рад

Для здійснення повноважень, які належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, створюються відділи, управління та інші виконавчі органи ради.

Основи правового статусу відділів та управлінь виконавчих комітетів місцевих рад закріплено у ст. 54 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Раніше в Українській РСР перелік відділів і управлінь виконкомів місцевих рад затверджувався Указом Президії Верховної Ради УРСР від 23 вересня 1982 рЛ

Нині сільська, селищна, міська, районна в місті (в разі її створення) рада може самостійно в межах затверджених нею структури і штатів створювати відділи, управління та інші виконавчі органи (ст. 54 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні*»).

Так, наприклад, 15 жовтня 2002 р. Одеська міська рада прийняла рішення «Про виконавчі органи Одеської міської ради, загальну чисельність апарату Одеської міської ради, її виконавчих органів і витрати па їх утримання»², яким затвердила виконавчі органи Одеської міської ради (див. схему), загальну

3. Статус службовців органів місцевого самоврядування

З прийняттям Конституції України 1996 р., Закону України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні», в яких встановлювалася система місцевого самоврядування, постало питання про правовий статус службовців, які працюють в органах місцевого самоврядування, порядок і особливості функціонування і проходження служби.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» вирішувалися окремі питання щодо посадових осіб органів місцевого самоврядування: сільського, селищного, міського голови, їхніх заступників, голів і заступників голів районної в місті ради, районної та обласної ради тощо. Але детальний статус посадових осіб органів місцевого самоврядування було не визначено через відсутність спеціального закону.

Відповідно до п. 5 розділу V „Прикінцеві та перехідні положення” зазначеного Закону, на посадових осіб місцевого самоврядування поширювалася дія Закону України «Про державну службу». Вони прирівнювалися до відповідних категорій посад державних службовців, якщо інше не було передбачено законодавством України. Умови оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування визначалися Кабінетом Міністрів України.

З метою усунення прогалин у правовому регулюванні питань, пов'язаних зі службою в органах місцевого самоврядування, постановою Кабінету Міністрів України від 18 квітня 1994 р. «Про віднесення посад працівників місцевих Рад народних депутатів та їх виконавчих комітетів до відповідних категорій посад державних службовців і присвоєння їм рангів державних службовців» посадових осіб місцевого самоврядування було прирівняно до відповідних посад державних службовців. Разом з тим було збережено відмінності служби в органах місцевого самоврядування, наприклад, стосовно вікових обмежень перебування на службі (ст. 23 Закону «Про державну службу» зі змінами, внесеними Законом від 13 травня 1999 р.).

Муніципальна служба є одним з інструментів, засобів здійснення місцевого самоврядування.

Виокремлюють такі основні ознаки муніципальної служби:

- 1) особливий вид публічної служби, тобто служби в органах місцевої влади;
- 2) професійна діяльність в органах місцевого самоврядування, за здійснення якої муніципальні службовці одержують заробітну плату з місцевого бюджету; муніципальні службовці — це особи, які несуть службу на посадах в органах місцевого самоврядування;

діяльність з виконання повноважень органів місцевого самоврядування, тобто діяльність, що перебуває в підпорядкуванні муніципального утворення) діяльність, що організується на постійній основі, тобто муніципальні службовці здійснюють повноваження органу місцевого самоврядування як основну роботу протягом невизначеного часу (постійно); посадові особи, що обираються, навпаки, діють протягом певного проміжку часу (тимчасово). «Постійна основа* діяльності муніципальних службовців має забезпечувати професіоналізм муніципальної служби, її стабільність, і в певному розумінні її можна порівняти з принципом незмінності чиновників в європейських державах.

Муніципальна служба не входить до системи державної служби і потребує відповідного правового регулювання.

7 червня 2001 р. Верховна Рада України прийняла Закон України „Про службу в органах місцевого самоврядування”, який врегулював правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначив загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їхній правовий статус, порядок і правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування.

За цим Законом, служба в органах місцевого самоврядування — це професійна, на постійній основі діяльність громадян України (які займають посади в органах місцевого самоврядування), спрямована на реалізацію територіальною громадою свого

права на місцеве самоврядування та реалізацію окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

Право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території.

На посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків.

Державна політика щодо служби в органах місцевого самоврядування здійснюється за такими напрямками:

— законодавче врегулювання служби в органах місцевого самоврядування та забезпечення її ефективності; прав місцевого самоврядування; організація підготовки та перепідготовки кадрів для служби в органах місцевого самоврядування;

правовий і соціальний захист посадових осіб місцевого самоврядування;

методичне та інформаційне забезпечення служби в органах місцевого самоврядування.

Консультативне та методичне забезпечення служби в органах місцевого самоврядування здійснюється центральним органом виконавчої влади з питань державної служби з урахуванням вимог чинного законодавства про місцеве самоврядування в Україні.

Методичну допомогу з організації та проходження служби в органах місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», можуть надавати відповідні комітети Верховної Ради України.

Контроль за дотриманням законодавства щодо служби в органах місцевого самоврядування здійснюється відповідними органами державної влади у встановленому законом порядку.

Служба в органах місцевого самоврядування здійснюється на таких основних принципах:

—служіння територіальній громаді;

—поєднання місцевих і державних інтересів;

—верховенства права, демократизму і законності, гуманізму і соціальної справедливості;

—гласності;

—пріоритету права та свобод людини і громадянина;

—рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їхніх ділових якостей і професійної підготовки;

—професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі;

—підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків;

—дотримання прав місцевого самоврядування;

—правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування;

—захисту інтересів відповідної територіальної громади;

—фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету; самостійності кадрової політики в територіальній громаді.

Посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Дія Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» не поширюється на технічних працівників і обслуговуючий персонал органів місцевого самоврядування.

Посада в органах місцевого самоврядування — це передбачена законодавством України та визначена структурою і штатним розкладом первинна структурна одиниця

органів місцевого самоврядування, на яку законодавством покладено відповідне коло службових повноважень, здійснюваних на оплатній основі.

Посади в органах місцевого самоврядування поділяються на три категорії:

- а) виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою;
- б) виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;
- в) посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної в місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування. Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування визначений Конституцією України, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та іншими.

Посадові особи місцевого самоврядування діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, керуються вони у своїй діяльності Конституцією України і законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, актами органів місцевого самоврядування, а в Автономній Республіці Крим — також нормативно-правовими актами Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими в межах їхньої компетенції.

На посадових осіб місцевого самоврядування поширюється дія законодавства України про працю з урахуванням особливостей, передбачених Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Основні обов'язки посадових осіб місцевого самоврядування:

- 1) додержання Конституції і законів України, інших нормативно-правових актів, актів органів місцевого самоврядування; забезпечення відповідно до їхніх повноважень ефективної діяльності органів місцевого самоврядування;
- 2) додержання прав та свобод людини і громадянина;
- 3) збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків, а також іншої інформації, яка згідно із законом не підлягає розголошенню;
- 4) постійне вдосконалення організації своєї роботи, підвищення професійної кваліфікації;
- 5) сумлінне ставлення до виконання службових обов'язків, Ініціативність і творчість у роботі;
- 6) шанобливе ставлення до громадян та їхніх звернень до органів місцевого самоврядування, турбота про високий рівень культури, спілкування і поведінки, авторитет органів і посадових осіб місцевого самоврядування;
- 7) недопущення дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити Інтересам місцевого самоврядування та держави.

Посадові особи місцевого самоврядування мають право: на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян;

— на оплату праці залежно від посади, яку вони обіймають, рангу, який їм присвоєно, якості, досвіду та стажу роботи;

— на просування по службі відповідно до професійної освіти, результатів роботи та атестації;

на безпечні та необхідні для високопродуктивної роботи умови праці;

— на соціальний і правовий захист;

— отримувати у встановленому законодавством порядку від відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого

самоврядування, підприємств, установ, організацій, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, об'єднань громадян, окремих осіб матеріали та інформацію, необхідні для виконання своїх службових обов'язків у порядку і в межах, встановлених законом, отримувати інформацію відносно матеріалів своєї особової справи та ознайомлюватися з Іншими документами, що стосуються проходження ними служби в органах місцевого самоврядування, отримувати від керівників органу місцевого самоврядування відповідні пояснення та давати особисті пояснення;

—вимагати проведення службового розслідування з метою спростування безпідставних, на їхню думку, звинувачень або підозри щодо них;

—захищати свої законні права та інтереси в органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування та в судовому порядку.

Проходження служби в органах місцевого самоврядування та службова кар'єра.

Прийняття на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється на такі посади:

1) сільського, селищного, міського голови в порядку, встановленому Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»;

2) голови та заступників голови районної, районної у місті, обласної ради, заступника міського голови — секретаря Київської міської ради, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови постійної комісії з питань бюджету обласної, Київської та Севастопольської міських рад шляхом обрання відповідною радою;

3) заступників сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної в місті ради шляхом затвердження відповідною радою;

4) керівника секретаріату (керуючого справами) районної, обласної ради, керуючого справами виконавчого апарату обласних і районних рад, керівників відділів, управлінь та інших працівників органів місцевого самоврядування шляхом призначення відповідно сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної в місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Проведення конкурсу, випробування та стажування при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється в порядку, визначеному законодавством України про державну службу.

У разі необхідності, за згодою сторін, посадова особа місцевого самоврядування може бути переведена на рівнозначну чи нижчу посаду або посаду радника чи консультанта без конкурсного відбору.

Голови районних, районних у містах, обласних рад, Київський і Севастопольський міські голови, міські голови міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення мають право самостійно (без конкурсу) добирати та приймати на службу своїх помічників, радників (патронатну службу).

На час відсутності (відпустки) посадових осіб органів місцевого самоврядування (крім виборних посад) для виконання їхніх повноважень можуть прийматися на службу особи за строковим трудовим договором (контрактом).

Громадяни України, які вперше приймаються (обираються) «в службу в органи місцевого самоврядування, складають присягу такого змісту: «Усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити громаді їй народові України, неухильно дотримуватися Конституції України та законів України, сприяти втіленню їх у життя, охоронити права, свободи і законні інтереси громадян, сумлінно виконувати свої посадові обов'язки».

Посадова особа місцевого самоврядування підписує текст Присяги, який зберігається за місцем її роботи. Про складання Присяги робиться запис у трудовій книжці.

Новообрані сільські, селищні, міські голови, голови рад складають Присягу на сесії відповідної ради.

Закон встановлює обмеження, пов'язані з прийняттям на службу її органи місцевого самоврядування та проходженням служби.

Так, на службу в органи місцевого самоврядування не можуть бути прийняті особи:

- 1) визнані судом недієздатними;
- 2) які мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо НМ судимість не погашена і не знята в установленому законом порядку;
- 3) які відповідно до закону позбавлені права займати посади її органах державної влади та їхньому апараті або в органах місцевого самоврядування протягом установленого терміну;
- 4) які в разі прийняття на службу в органи місцевого самоврядування будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, котрі є близькими родичами чи свояками.

Посадові особи місцевого самоврядування не можуть бути і організаторами і безпосередніми учасниками страйків та інших дій, що перешкоджають виконанню органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування передбачених законом повноважень. Інші обмеження, пов'язані з проходженням служби в органах місцевого самоврядування, встановлюються виключно законами України.

В органах місцевого самоврядування існує класифікація посад. Встановлено сім їх категорій:

перша категорія — посади Київського міського голови, голів обласних рад і Севастопольського міського голови;

друга категорія — посади Сімферопольського міського голови, міських (міст-обласних центрів) голів; заступників голів обласних рад і Севастопольського міського голови, заступника міського голови — секретаря Київської міської ради;

третья категорія — посади перших заступників і заступників міських голів {міст-обласних центрів) з питань діяльності виконавчих органів ради; секретарів міських (міст-обласних центрів та міста Сімферополя) рад, міських голів (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення, крім міст-обласних центрів), голів районних, районних у містах рад; керуючих справами виконавчих апаратів обласних і Севастопольської міської рад;

четверта категорія — посади голів постійних комісій з питань бюджету обласних, Київської та Севастопольської міських рад (у разі коли вони працюють у раді на постійній основі), керівників управлінь і відділів виконавчого апарату обласних, Севастопольської міської та секретаріату Київської міської рад, секретарів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад, заступників міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) голів з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад;

п'ята категорія — посади міських (міст районного значення) голів, селищних і сільських голів, заступників голів районних рад, керуючих справами виконавчих апаратів районних рад, керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів районних у містах рад, помічників голів, радників (консультантів), спеціалістів, головних бухгалтерів управлінь і відділів виконавчого апарату обласних, секретаріатів Київської та Севастопольської міських рад, керівників управлінь, відділів та інших виконавчих органів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад та їх заступників, керівників відділів (підвідділів) у складі самостійних управлінь, відділів виконавчих органів міських (міст обласного, значення) рад;

шоста категорія — посади заступників міських (міст районного значення, сільських, селищних голів з питань діяльності виконавчих органів ради, секретарів міських (міст районного значення, сільських, селищних рад, керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів міських (міст районного значення), районних у містах, селищних рад, керівників структурних підрозділів виконавчого апарату районних та секретаріатів районних у містах Києві та Севастополі рад та їх заступників, керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів виконавчих органів міських (міст районного значення), районних у

містах рад та їх вступників, помічників голів, радників, консультантів, начальників секторів, головних бухгалтерів, фахівців управлінь, відділів, Інших структурних підрозділів виконавчих органів міських (міст обласного значення та міста Сімферополя) рад;

сьома категорія — посади радників, консультантів секретаріатів районних у містах рад, спеціалістів виконавчих органів районних у містах, міських (міст районного значення) рад, спеціалістів виконавчих органів сільських, селищних рад.

Віднесення інших посад органів місцевого самоврядування, що не зазначені серед наведених, до відповідної категорії посад в органах місцевого самоврядування здійснюється Кабінетом Міністрів України за поданням керівників відповідних органів місцевого самоврядування.

Особа, яка претендує на зайняття посади в органах місцевого самоврядування третьої—сьомої категорій, надає за місцем майбутньої служби відомості про доходи та зобов'язання фінансового характеру, у тому числі за кордоном, стосовно себе та членів своєї сім'ї. Особа, яка претендує на зайняття посади в органах місцевого самоврядування першої—другої категорій, має палати також відомості про належне їй та її родині нерухоме й цінне рухоме майно, вклади у банках і цінні папери. Зазначені відомості надаються посадовою особою органів місцевого самоврядування щорічно в порядку, встановленому законом.

При прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування присвоюються ранги в межах відповідної категорії посад:

—особам, які займають посади, віднесені до першої категорії, може бути присвоєно 3, 2 або 1-й ранг; особам, які займають посади, віднесені до другої категорії, може бути присвоєно 5, 4 або 3-й ранг;

—особам, які займають посади, віднесені до третьої категорії, може бути присвоєно 7, 6 або 5-й ранг;

—особам, які займають посади, віднесені до четвертої категорії, може бути присвоєно 9, 8 або 7-й ранг;

—особам, які займають посади, віднесені до п'ятої категорії, може бути присвоєно 11, 10 або 9-й ранг;

—особам, які займають посади, віднесені до шостої категорії, може бути присвоєно 13, 12 або 11-й ранг;

—особам, які займають посади, віднесені до сьомої категорій, може бути присвоєно 15, 14 або 13-й ранг.

Ранги, які відповідають посадам першої та другої категорій, а також ранги сільським, селищним, міським головам, головам районних, районних у містах рад присвоюються рішенням відповідної ради в межах відповідної категорії посад.

Ранги, які відповідають посадам третьої—сьомої категорії, присвоюються відповідно сільським, селищним, міським головою, головою обласної, районної, районної в місті ради.

Ранги присвоюються відповідно до займаної посади, рівня професійної кваліфікації, результатів роботи. Присвоюються вони одночасно з обранням (прийняттям) на службу в органи місцевого самоврядування або обранням (призначенням) на вищу посаду. Особам, які призначаються на посади з випробувальним строком, ранги присвоюються після його закінчення, за результатами роботи. Особам, які призначені на посади і мають ранги посадових осіб місцевого самоврядування або ранги державного службовця, присвоєні за попереднім місцем роботи, надбавка за ранг у період випробувального строку виплачується відповідно до цих рангів.

Черговий ранг присвоюється за умови, якщо посадова особа успішно відпрацювала на займаній посаді не менш як 2 роки.

За виконання особливо відповідальних завдань посадовій особі місцевого самоврядування може бути присвоєно черговий ранг достроково у межах відповідної категорії посад.

За сумлінну працю при виході на пенсію посадовій особі місцевого самоврядування може бути присвоєно черговий ранг поза межами відповідної категорії посад.

Посадова особа місцевого самоврядування може бути позбавлена присвоєного відповідно до Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» рангу лише за вироком суду.

Якщо посадова особа місцевого самоврядування обрана чи призначена на посаду нижчої категорії або залишила службу в органі місцевого самоврядування, за нею зберігається присвоєний ранг.

У трудовій книжці посадової особи місцевого самоврядування робиться запис про присвоєння, зміну чи позбавлення її відповідного рангу.

За посадовими особами місцевого самоврядування, посади «них на момент набрання чинності Законом «Про службу в органах місцевого самоврядування» було віднесено до відповідних категорій та яким присвоєно ранг згідно з пунктом 5 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», зберігається така сама категорія та присвоюється такий самий ранг з додержанням вимог Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування».

З набранням чинності Законом «Про службу в органах місцевого самоврядування» посадовим особам органів місцевого самоврядування присвоюються ранги на рівні тих, які вони мали відповідно до Закону України «Про державну службу».

У разі переходу посадової особи органу місцевого самоврядування на державну службу рівнозначної чи нижчої категорії посад їй присвоюється ранг державного службовця на рівні рангу, який вона мала відповідно до Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування».

За рішенням органу місцевого самоврядування створюється кадровий резерв для займання посад і просування по службі, який затверджується сільським, селищним, міським головою, голі тою районної, районної в місті, обласної ради.

До кадрового резерву зараховуються особи, які виявили бажання зайняти посаду в органах місцевого самоврядування і мають відповідну кваліфікацію та освіту або здобувають її.

Кадровий резерв формується:

1) з посадових осіб місцевого самоврядування, які підвищили кваліфікацію або пройшли стажування і рекомендовані атестаційною комісією на вищі посади;

2) з державних службовців, які бажають перейти на службу в органи місцевого самоврядування;

3) з фахівців виробничої, соціально-культурної, наукової та Інших сфер, а також випускників навчальних закладів відповідного профілю.

Порядок формування та ведення кадрового резерву посадових осіб визначається відповідною радою. Примірний порядок

формування кадрового резерву розробляється і затверджується Кабінетом Міністрів України.

З метою оцінки ділових і професійних якостей, а також кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, крім осіб, зазначених у ч. 2 ст. 17 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», посадові особи місцевого самоврядування один раз на чотири роки підлягають атестації.

Атестації не підлягають сільські, селищні, міські голови, голови районних у містах, районних і обласних рад, секретарі сільських, селищних, міських рад, працівники патронатної служби, особи, які перебувають на посаді менше одного року, молоді фахівці, вагітні жінки чи жінки, які працюють менше одного року після виходу на роботу з відпустки по вагітності й пологах чи догляду за дитиною, особи, прийняті на посаду на визначений строк.

Атестаційна комісія створюється за рішенням сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті, районної, обласної ради. Головою атестаційної комісії призначається секретар сільської, селищної, міської ради, заступник голови районної в місті, районної, обласної ради. У сільських, селищних радах з нечисленними виконавчими органами (до 5 осіб) атестацію може провадити сільський, селищний голова.

Атестаційна комісія працює гласно. Посадова особа має право попередньо ознайомитися з матеріалами її атестації, брати участь у засіданні комісії, на якому розглядається питання про її атестування, оскаржувати, в разі незгоди, рішення атестаційної комісії сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті, районної, обласної ради протягом десяти днів з дня винесення її рішення або до суду.

За результатами атестації атестаційна комісія робить один з таких висновків: про відповідність займаній посаді; про відповідність займаній посаді за певних умов (здобуття освіти, проходження стажування, набуття відповідних навичок, підвищення кваліфікації тощо); про невідповідність займаній посаді.

Результати атестації мають рекомендаційний характер.

Відповідно до висновку атестаційна комісія пропонує сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті, районної, обласної ради:

- 1) визнати посадову особу атестованою;
 - 2) призначити протягом року повторне атестування (за згодою посадової особи);
 - 3) зарахувати посадову особу до кадрового резерву або призначити її на вищу посаду;
- 11 перенести посадову особу на іншу посаду, що відповідає її кваліфікації, або звільнити її із займаної посади.

Спори, що виникають у зв'язку з проведенням атестації, вирішуються відповідно до законодавства про порядок вирішення індивідуальних трудових спорів.

Інші питання атестації посадових осіб регулюються положенням про проведення атестації, яке затверджується сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті, районної, обласної ради.

Типове положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування затверджується Кабінетом Міністрів України.

Граничний вік перебування на службі в органах місцевого самоврядування становить 60 років для чоловіків і 55 років для жінок. Ці обмеження не поширюються на посадових осіб місцевого самоврядування, які обираються на відповідні посади.

Термін перебування на службі в органах місцевого самоврядування може бути продовжено, але не більш як на 5 років за рішенням сільського, селищного, міського голови, голови районної, районної в місті, обласної ради.

Після закінчення цього терміну посадові особи місцевого самоврядування за рішенням відповідного голови можуть бути залишені на посадах радників чи консультантів (патронатна служба), якщо такі посади передбачені штатним розкладом, на умовах строкового трудового договору.

Організація навчання і підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, просування їх по службі, визначення тривалості робочого часу, порядку здійснення ними службових відряджень і відшкодування витрат на ці відрядження, а також особливості їх дисциплінарної відповідальності, вирішення Інших питань, пов'язаних із службою в органах місцевого самоврядування, забезпечуються в порядку, передбаченому законом.

Припинення служби в органах місцевого самоврядування. Крім загальних підстав, передбачених Кодексом законів про працю України, служба в органах місцевого самоврядування припиняється на підставі й у порядку, визначених Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та іншими законами України, а також у разі:

відмови посадової особи місцевого самоврядування від складання Присяги (ст. 11 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»);

порушення умов реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування (ст. 5 зазначеного Закону);

неподання відомостей або подання посадовою особою місцевого самоврядування неправдивих відомостей щодо її доходів у встановлений термін (ст. 13);

виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню на службі, чи недотримання вимог, пов'язаних із проходженням служби в органах місцевого самоврядування (ст. 12);

досягнення посадовою особою місцевого самоврядування граничного віку перебування на службі в органах місцевого самоврядування (ст. 18).

Рішення про припинення служби в органах місцевого самоврядування може бути оскаржено посадовою особою місцевого самоврядування в порядку, визначеному законом.

Перевибори сільських, селищних, міських голів, зміна керівників органів місцевого самоврядування не є підставою для припинення служби посадовими особами виконавчих органів рад, їхніх секретаріатів, крім працівників патронатної служби.

Матеріальне та соціально-побутове забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування. Посадові особи одержують заробітну плату, розмір якої має забезпечувати достатній життєвий рівень.

Заробітна плата складається з окладу, премій, доплати за ранг, надбавки за вислугу років та інших надбавок, передбачених Законом «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Умови оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування визначаються органом місцевого самоврядування виходячи з умов оплати праці, встановлених для державних службовців відповідних категорій і посад.

Джерелом формування фонду оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування є місцевий бюджет.

Посадовим особам місцевого самоврядування надається щорічна відпустка тривалістю 30 календарних днів, якщо законами України не передбачено тривалішої відпустки, з виплатою допомоги на оздоровлення в розмірі посадового окладу.

Посадовим особам, які мають стаж служби в органах місцевого самоврядування понад 10 років, надається додаткова оплачувана відпустка тривалістю до 15 календарних днів. Порядок і умови надання додаткових оплачуваних відпусток встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Пенсійне забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється в порядку, визначеному законодавством України про державну службу, за рахунок внесків до Пенсійного фонду України, що сплачуються відповідно до закону.

Групи за оплатою праці працівників виконавчих апаратів обласних рад, виконавчих органів міських рад встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Правом на одержання пенсії користуються особи, які досягли встановленого Законом «Про службу в органах місцевого самоврядування» граничного терміну перебування на службі в органах місцевого самоврядування, віку та за наявності загального трудового стажу для чоловіків — не менше 25 років, для жінок — не менше 20 років, у тому числі стажу служби в органах місцевого самоврядування чи державної служби — не менше 10 років.

Посадовим особам місцевого самоврядування, які працювали на виборних посадах в органах місцевого самоврядування 8 років і більше, або протягом повних двох і більше скликань, починаючи зі скликання 1990 р., за винятком припинення повноважень з причин, визначених ст. 78, пунктами 2,3, -I частини першої, частиною другою ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», пунктами 1, 2, 6 частини першої і її. 1 частини другої ст. 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», за наявності загального трудового стажу для чоловіків не менше 25 років, для жінок не менше 20 років, призначається пенсія відповідно до Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» незалежно від того, де вони працювали перед призначенням пенсії.

При виході на пенсію посадовим особам місцевого самоврядування, які відпрацювали на посадах в органах місцевого самоврядування чи на посадах, віднесених до категорії державних службовців не менше 10 років, виплачується грошова допомога у розмірі 10 місячних посадових окладів.

Правом виходу на пенсію користуються посадові особи місцевого самоврядування по інвалідності та в разі втрати годувальника за умови, що інвалідність або смерть годувальника настала в період перебування на службі в органах місцевого самоврядування урахуванням наявності не менш як 10 років державної служби або служби в органах місцевого самоврядування.

Тема: “Органи самоорганізації населення”.

Важливим елементом системи місцевого самоврядування є органи самоорганізації населення. Їх правовий статус визначається сьогодні Конституцією (ч. 5 ст. 140) та законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» (статті 4, 14, 16, 60) і «Про органи самоорганізації населення» (далі — Закон).

Відповідно до Закону такими органами є комітети: будинкові, вуличні, квартальні, мікрорайонів, сільські, селищні. Вони є *однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні питань місцевого значення*, виборними органами, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених вказаним Законом (статті 2, 3).

Органи самоорганізації населення створюються за ініціативою самих жителів та з дозволу відповідної сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради на окремих частинах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а саме: сільського, селищного комітету — в межах території села, селища, якщо його межі не збігаються з межами діяльності сільської, селищної ради; вуличного, квартального — в межах території кварталу, кількох або однієї частини вулиць з прилеглими провулками у місцях індивідуальної забудови; комітету мікрорайону — в межах території окремого мікрорайону, житлово-експлуатаційної організації в містах; будинкового — в межах будинку (кількох будинків) в державному і громадському житловому фонді та фонді житлово-будівельних кооперативів; комітету району у місті — в межах одного або кількох районів у місті, якщо його межі не збігаються з межами діяльності районної у місті ради (ст. 7).

Законом детально врегульовано також порядок ініціювання, надання згоди, обрання та легалізація органів самоорганізації населення.

Установлено, наприклад, що з ініціативою про створення органу самоорганізації населення до відповідної ради можуть звернутися збори (конференція) жителів за умови, що на цих зборах (конференціях) брало участь (було представлено) не менше половини жителів відповідної території, які мають право голосу. На зборах (конференції) більшістю

голосів їх учасників обирається ініціативна група, яка подає до відповідної ради заяву про створення органу самоорганізації населення, протокол зборів (конференції) із зазначенням основних напрямів діяльності цього органу, а також перелік учасників зборів (конференції) жителів із зазначенням їх основних паспортних даних (ст. 8).

Що стосується порядку надання дозволу на створення органу самоорганізації населення, то питання це має розглядатися, як про те зазначається в Законі, на найближчому засіданні відповідної ради за участю членів ініціативної групи. При цьому рада може і відмовити у наданні згоди на створення органу самоорганізації населення, проте її рішення може бути оскаржене «в установленому порядку» (ст. 9).

У разі надання радою згоди на створення органу самоорганізації населення останній обирається зборами (конференцією) жителів будинку, вулиці, кварталу, мікрорайону, села, селища на основі загального, рівного виборчого права шляхом таємного голосування. Право голосу на виборах мають жителі, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Не мають права голосу особи, яких визнано судом недієздатними. Організація проведення таких зборів (конференцій) покладається на виконавчий комітет відповідної ради.

Орган самоорганізації населення обирається на строк повноважень відповідної ради, якщо інше не передбачено її рішенням чи положенням про цей орган (статті 10, 11).

Орган самоорганізації населення вважається діючим тільки після того, як відбулася передбачена ст. 13 Закону його легалізація, що здійснюється шляхом його реєстрації або повідомленням про заснування. При цьому тільки в разі реєстрації цей орган набуває статусу юридичної особи. Реєстрація органу самоорганізації населення виконавчим органом ради, а також порядок її проведення детально врегульовано вказаною статтею Закону. Однією з суттєвих умов реєстрації є наявність Положення про орган самоорганізації населення, яке затверджується зборами (конференцією) та має відповідати встановленим Законом вимогам (ст. 12). Крім порядку утворення та легалізації органу самоорганізації населення важливим елементом його правового статусу є його функції, повноваження, структура та організаційні форми прояву його легальної активності, життєдіяльності.

Основними функціями органу самоорганізації населення є, як про це зазначається в Законі (ст. 3), створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення, задоволення їх (жителів) соціальних, культурних, побутових та інших потреб шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг, а також участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території (села, селища, міста, району в місті), Інших місцевих програм.

Обсяг цих функцій визначається у повноваженнях органів самоорганізації населення, які, згідно зі ст. 2 Закону, за своєю природою поділяються на *власні* (віднесені законом до відання цього органу) та *делеговані* (повноваження сільської, селищної, міської ради, якими вона, відповідно до ч. 6 ст. 140 Конституції України наділяє орган самоорганізації населення з передачею відповідних коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів необхідних для її здійснення).

Що стосується власно повноважень органу самоорганізації населення, то найбільш вагомими з них є такі:

—ведення обліку громадян за віком, місцем роботи чи навчання, які мешкають у межах території діяльності органу, а також прийом громадян, розгляд їх звернень;

—представлення разом з депутатами інтересів жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста, району в місті у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади;

—внесення пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць і проектів місцевих бюджетів;

—здійснення контролю за якістю наданих громадянам, які проживають в жилих будинках на території діяльності органу самоорганізації населення, житлово-комунальних послуг та за якістю проведення в цих будинках ремонтних робіт;

—залучення на добровільних засадах населення до участі у здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, проведенні робіт з благоустрою, озеленення та утримання в належному стані садиб, дворів, вулиць, парків, кладовищ, братських могил, обладнанні дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами, створення з цією метою тимчасових або постійних бригад і т. ін.;

—організація допомоги громадянам похилого віку, інвалідам, сім'ям загиблих воїнів, партизанів і військовослужбовців, малозабезпеченим і багатодітним сім'ям, а також самотнім громадянам, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, внесення пропозиції з цих питань до відповідної ради та її виконавчих органів.

Крім цього, до виключних повноважень органів самоорганізації населення віднесено ще ряд повноважень по сприянню та наданню допомоги навчальним закладам, закладам і організаціям культури, фізичної культури і спорту, правоохоронним органам, а також депутатам відповідних місцевих рад в організації зустрічей з виборцями, прийому громадян та проведенні іншої роботи у виборчих округах (докладніше див. ст. 14 Закону).

Щодо делегованих повноважень органів самоорганізації населення, то відповідно до Закону (ст. 15) ними може бути частина повноважень сільської, селищної, міської, районної у місті ради, делегована нею цьому органу з одночасною передачею йому відповідних коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів.

Отже, законодавець не деталізує делеговані повноваження. Він виключно покладається на ініціативу та самодіяльність самих сільських, селищних, міських, районних у місті рад, які мають вирішувати це питання з урахуванням місцевих умов.

Тут слід знову звернути увагу на ту обставину, що, відповідно до чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», повноваження сільських, селищних, міських, районних у місті рад та їх виконавчих органів, по-перше, чітко розділені і, по-друге, повноваження вказаних рад є виключними, тобто такими, які мають вирішуватися лише на пленарних засіданнях цих рад.

Отже, рада не може делегувати *власні повноваження* органам самоорганізації населення. Відповідно до п. 21 ч. 1 ст. 26 вказаного Закону, вона наділяє ці органи «окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування». Це положення Закону, на наш погляд, слід розуміти так, що вказаними повноваженнями може бути та частина власних (самоврядних) повноважень місцевого самоврядування, яка віднесена до компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у місті рад.

Орган самоорганізації населення має колегіальний характер. Він обирається у складі керівника, заступника (заступників керівника), секретаря та членів. Тому основною формою його роботи є засідання, яке скликають керівники або заступники керівника в міру необхідності, але не рідше одного разу на квартал, є правомочними, якщо в ньому бере участь більше половини його загального складу. Для забезпечення безперервності та ефективності в своїй роботі орган самоорганізації населення може утворювати комісії, робочі групи, інші органи в порядку, визначеному положенням про цей орган.

Члени органу самоорганізації населення виконують свої обов'язки на громадських засадах. Проте за рішенням зборів (конференції) керівник і секретар цього органу можуть працювати в ньому і на постійній основі з оплатою їх праці за рахунок коштів, переданих органам відповідною радою.

Члени органу самоорганізації населення мають право брати участь у засіданнях відповідних місцевих рад та їх виконавчих органів з питань, що стосуються їх діяльності, а також при розгляді питань, ініційованих самим органом самоорганізації населення, з правом дорадчого голосу.

Орган самоорганізації населення з питань, віднесених до його повноважень, може приймати рішення організаційно-розпорядчого характеру. Проте рішення органу, що не відповідають чинному законодавству або прийняті з питань, не віднесених до його повноважень, зупиняються відповідно сільською, селищною, міською, районною у місті радою з одночасним зверненням до суду про скасування такого рішення (ст. 20 Закону).

Законом врегульована також фінансова й економічна основа органу самоорганізації населення. Що стосується фінансової основи, то вона повинна складатися з коштів відповідного місцевого бюджету, які надаються відповідною радою, а також добровільних внесків фізичних і юридичних осіб, інших нарахувань не заборонених законом (ст. 16). Такий самий характер має і матеріальна основа, що складається з майна, переданого органу самоорганізації населення радою в його оперативне управління, та його власного майна, що складається з добровільних майнових внесків фізичних та юридичних осіб, а також майна, придбаного вказаним органом за власні кошти (ст. 17).

Органи самоорганізації населення для виконання своїх повноважень самостійно використовують фінансові ресурси, отримані з місцевого бюджету, але на цілі та в межах, визначених відповідною радою. Це саме стосується і використання переданого їм майна. Щодо контролю за фінансовою та господарською діяльністю органу самоорганізації населення, то згідно з Законом (ст. 24), його мають здійснювати і збори (конференції) жителів за місцем їх проживання, і відповідна рада та її виконавчі органи, і державні органи.

Повноваження органів самоорганізації населення можуть бути достроково припинені у разі: порушення ними Конституції і законів України, інших актів законодавства — за рішенням суду; невиконання рішень відповідної ради, її виконавчого комітету — за рішенням ради; невиконання рішень зборів (конференцій) жителів — за рішенням цих зборів чи конференції (ст. 25).

У Законі України «Про органи самоорганізації населення» врегульовані й деякі інші складові їх правового статусу, які дозволяють мати певне уявлення про місце і роль цих органів у механізмі здійснення місцевого самоврядування як одного з його суб'єктів.

Так, наприклад, організація і діяльність органу самоорганізації населення має будуватися на принципах законності, гласності, територіальності, виборності, підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед жителями, які обрали орган самоорганізації населення. Ці принципи, як бачимо, є принципами місцевого самоврядування в Україні, врегульовані Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 4). Що стосується спеціальних принципів, притаманних лише органам самоорганізації населення, то ними є: принцип добровільності щодо взяття окремих повноважень місцевого самоврядування сільської, селищної, міської, районної у місті ради, а також принцип підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед відповідними радами (див. ст. 5 Закону).

Отже, в особі органів самоорганізації населення маємо справу вже не з місцевим самоврядуванням, заснованим на принципах його правової, організаційної, матеріально-фінансової автономії та здійснюваним територіальною громадою безпосередньо і через створювані нею органи, а з проявом самоорганізації (самоврядування) членів територіальної громади на її мікрорівні, (інтегрованим в систему самоврядування сіл, селищ, міст та діючим з дозволу та під контролем відповідних органів місцевого самоврядування).

У деяких літературних джерелах пропонується цю ланку в системі місцевого самоврядування йменувати «територіальне громадівське самоврядування». Думається, що цей термін відповідав природі органів самоорганізації населення лише в той період, коли місцеві органи влади в Україні — ради — були конституційовані як органи державної влади, і не має права на існування сьогодні, коли ради та їх виконавчі органи роздержавлені та є виключно органами місцевого самоврядування.

У вітчизняній науці муніципального права природа органів Самоорганізації населення ще потребує свого фундаментального дослідження. Адже подібні їм органи існують і в інших країнах, проте тільки в Україні вони стали одним із конституційних Інститутів (ч. 6 ст. 140).

Щоправда, вітчизняна наука і в радянські часи не була байдужа до так званих органів громадської самодіяльності населення — сільських, селищних, вуличних, квартальних, дільничних, домових комітетів¹. Проте, так і не була завершена дискусія з Приводу того, до якої соціальної системи належать ці органи — системи громадських об'єднань, чи системи відповідної місцевої ради¹.

Що стосується органів самоорганізації населення, то Конституція України, закони України про місцеве самоврядування в Україні та про органи самоорганізації населення прямо відносять їх до системи місцевого самоврядування. Отже, це один з дійових суб'єктів місцевого самоврядування, який потребує свого розвитку і вдосконалення та наповнення відповідною практикою.

Правовий статус органів місцевого самоврядування Автономної Республіки Крим

Відповідно до ст. 134 Конституції України, Автономна Республіка Крим (далі — АРК) є невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її ведення. Аналогічне положення міститься у ст. 1 Конституції Автономної Республіки Крим (далі — Конституція АРК), прийнятої Верховною Радою Автономної Республіки Крим 21 жовтня 1998 р. і затвердженої Законом України від 23 грудня 1998 р. «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим. Отже, на території Автономної Республіки Крим цілком діє Конституція України і закони України, у тому числі й регламентуючі функціонування інституту місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування, органи й посадові особи місцевого самоврядування в АРК формуються і функціонують відповідно до Конституції України і Закону України від 21 травня 1997 р. „Про місцеве самоврядування в Україні”. Проте на практиці в ряді населених пунктів АРК застосування загальної для всієї України системи місцевого самоврядування викликає певні труднощі як наслідок старих помилок в локальній адміністративно - територіальній політиці, обумовлені особливим статусом територіальних одиниць. Це, насамперед, стосується міста Севастополя, що має особливий адміністративно - територіальний склад. Відповідно до ст. 140 Конституції України і ст. 2, 5 Закону України від 21 травня 1997 р. „Про місцеве самоврядування в Україні”, основою місцевого самоврядування, його первинним суб'єктом є територіальна громада, що „прив'язана” до певної адміністративно-територіальної одиниці. Проте „прив'язати” територіальні громади в межах міста Севастополя до певних населених пунктів практично неможливо, оскільки, тоді виникне необхідність виділення в окремі територіальні громади жителів сіл і селищ, що входять у місто Севастополь. У цьому разі доведеться виділяти територіальну громаду міста Севастополя в місті Севастополі.

Крім того, слід врахувати, що до складу Балаклавського району міста Севастополя входить місто Інкерман. Якщо виділити в окрему територіальну громаду жителів цього міста, то необхідно буде окремо створювати територіальну громаду з інших жителів Балаклавського району, що призведе до створення двох територіальних громад, які функціонують практично на одній території. Таким чином, створення територіальних громад на території міста Севастополя на рівні сіл, селищ та інших населених пунктів, що входять у його склад, призведе до створення щонайменше 37 відповідних місцевих рад, яким, відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування і Конституції України, мають бути надані повноваження щодо встановлення місцевих податків і зборів на своїй території, прийняття Місцевого бюджету, рішення земельних питань, керування комунальною власністю тощо. У результаті такого підходу на території міста Севастополя, де мешкають понад 400 тисяч чоловік, діятимуть 37 «варіантів» місцевих податків.

Тому уявляється за необхідне врахувати цю ситуацію або в нрвій редакції закону України про місцеве самоврядування шляхом введення в закон поняття міської агломерації і визначення її статусу, або шляхом прийняття окремого закону про організацію місцевого самоврядування в місті Севастополі з виділенням загальної міської територіальної громади і делегуванням Севастопольській міській раді всіх зазначених вище повноважень.

Конституція АРК щодо місцевого самоврядування не містить положень, які дублюють відповідні положення Конституції України У Розділі IV «Місцеве самоврядування в Автономній Республіці Крим» Конституції АРК міститься всього лише одна глава 9 „Здійснення місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим” (статті 42—47), в якій регламентовані тільки особливості здійснення місцевого самоврядування на території республіки.

У ст. 42 глави 9 Конституції АРК встановлюються правові основи місцевого самоврядування в республіці. Закріплюється, що місцеве самоврядування в АРК здійснюється відповідно до Конституції України і законів України. Відповідно до Конституції України

законами України Автономній Республіці Крим можуть делегуватися повноваження із забезпечення збалансованого соціально-економічного й культурного розвитку Автономної Республіки Крим, реалізації програм соціально-економічного, культурного й іншого розвитку автономної республіки.

Конституція АРК тісно пов'язує і співвідносить здійснення місцевого самоврядування із забезпеченням дотримання прав і свобод громадян в Автономній Республіці Крим. У ч. 1 ст. 43 Конституції АРК закріплюється, що відповідно до Конституції України Верховна Рада Автономної Республіки Крим у межах своїх повноважень бере участь у забезпеченні прав і свобод громадян на території республіки Крим. Проте, незважаючи на місце розміщення даної статті в розділі IV Конституції АРК, представницький орган АРК здійснює забезпечення прав і свобод громадян на території республіки не тільки у сфері реалізації ними права на місцеве самоврядування. У ч. 2 ст. 43 Конституції АРК містяться положення, що зазначають розширювальне тлумачення таких прав і свобод громадян. Вони закріплюють, що в разі порушення органами місцевого самоврядування, сільськими, селищними, міськими головами, головами місцевих державних адміністрацій прав і свобод громадян, передбачених Конституцією України і законами України, і не приведення за вимогою Верховної Ради АРК своїх актів у відповідність до Конституції України і законів України Верховна Рада АРК має право звернутися:

—до Президента України — про звільнення від посад голів місцевих державних адміністрацій у порядку, передбаченому Конституцією України;

—у Верховну Раду України — про призначення позачергових виборів місцевої ради, сільського, селищного, міського голови відповідно до законодавства України.

Окрема стаття Конституції АРК присвячена питанню делегування органам місцевого самоврядування республіки функцій і повноважень органів виконавчої влади як центральних, так і республіканських, а також повноважень представницьких органів АРК. Відповідно до Конституції України, законами України, Європейською хартією про місцеве самоврядування, Конституцією АРК, нормативно-правовими актами Верховної Ради АРК органам місцевого самоврядування може делегуватися виконання окремих повноважень з передачею фінансів і майна для забезпечення виконання зазначених повноважень (ст. 44 Конституції АРК).

Відповідно до Конституції України, Рада міністрів АРК контролює виконання органами місцевого самоврядування повноважень, делегованих їм законом України, а також повноважень, делегованих нормативно-правовими актами Верховної Ради АРК.

Дія актів органів місцевого самоврядування в АРК з питань виконання делегованих їм повноважень у разі їх суперечності Конституції України і законам України, актам Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правовим актам АРК може зупинятися відповідно:

—Верховною Радою АРК (акти представницьких органів);

—Радою міністрів АРК (акти виконавчих органів) з одночасним зверненням в суд (ст. 44 Конституції АРК).

У Конституції АРК вельми докладно врегульовані різноманітні аспекти взаємодії органів місцевого самоврядування з органами влади, а також з установами й організаціями АРК. Цьому присвячені статті 45—47 Конституції АРК.

Метою взаємодії органів влади АРК з органами місцевого самоврядування в республіці, що здійснюється відповідно до Конституції України, є забезпечення збалансованого соціально-економічного, культурного й іншого розвитку регіону. Така взаємодія здійснюється на основі узгоджених рішень або угод між Верховною Радою АРК і органами місцевого самоврядування, в яких можуть визначатися порядок і умови реалізації спільних програм і проєктів, спільного рішення інших питань, віднесених до компетенції АРК і місцевого самоврядування (ст. 45 Конституції АРК).

Спільні програми соціально-економічного, культурного й іншого розвитку, а також спільні проєкти фінансуються за рахунок коштів, що притягуються з бюджету АРК і місцевих

бюджетів. Притягнення коштів, передача майна для реалізації зазначених спільних програм і проектів здійснюються на основі рішень Верховної Ради АРК, а також відповідної місцевої ради або на основі угод між ними.

Спільні програми і проекти можуть фінансуватися також за рахунок коштів цільового фонду із забезпечення збалансованого соціально-економічного й іншого розвитку АРК, що формується з коштів, переданих з Державного бюджету України, республіканського бюджету АРК, коштів місцевих бюджетів та інших коштів у порядку, визначеному законами України і нормативно-правовими актами Верховної Ради АРК у межах її компетенції.

З метою збалансованого соціально-економічного і культурного розвитку регіону Верховна Рада АРК взаємодіє з асоціаціями органів місцевого самоврядування в АРК та іншими добровільними об'єднаннями органів місцевого самоврядування. Такі асоціації можуть вносити на розгляд Верховної Ради АРК рекомендації і пропозиції у встановленому законом порядку.

Порядок взаємодії Верховної Ради АРК з асоціаціями органів місцевого самоврядування в АРК та іншими добровільними об'єднаннями органів місцевого самоврядування визначається на взаємо погоджувальній основі.

З метою активізації співробітництва між зазначеними суб'єктами Верховна Рада АРК 17 листопада 1999 р. прийняла Постанову «Про Положення про порядок взаємодії з Асоціацією органів місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим і делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень Автономної Республіки Крим», що затвердила відповідне Положення, в якому знайшли своє закріплення основні напрями, порядок і організаційно-правові форми такої взаємодії.

Якщо у ст. 45 Конституції АРК визначаються правові підстави, суб'єкти, організаційні й організаційно-правові форми (спільні програми, спільні проекти, спільне рішення питань) взаємодії органів влади АРК і органів місцевого самоврядування республіки, то ст. 46 Конституції АРК регламентує об'єктний склад такої взаємодії шляхом закріплення його основних форм і напрямів.

Так, Верховна Рада АРК і органи місцевого самоврядування на взаємо погоджувальній основі й у порядку, зумовленому Конституцією АРК і законодавством України, можуть об'єднувати фінансові та матеріальні засоби, майно, координувати діяльність органів і служб, установ і організацій для підготовки й реалізації спільних програм і проектів, спільного вирішення інших питань, віднесених до їхньої компетенції, у тому числі у таких сферах:

—освіти, охорони здоров'я, землевпорядження, архітектури і містобудування, охорони навколишнього природного середовища, організації та координації зовнішньо - економічної діяльності, використання природних копалин, транспорту, будівництва і ремонту доріг, водопостачання, зв'язку, забезпечення паливними й іншими енергоресурсами, будівництва і реконструкції промислових об'єктів, об'єктів комунального і соціально-культурного призначення, організації контролю за якістю і безпекою будівельних і ремонтних робіт, організації санітарно-епідемічного контролю, охорони і використання пам'яток історії та культури, природних заповідників, організації туристичної і курортно - рекреаційної діяльності, архівної справи, організації та забезпечення діяльності бібліотек, музеїв, театрів та з інших питань;

—здійснення програм підготовки кадрів, підготовки й реалізації програм зайнятості населення і використання трудових ресурсів, програм допомоги і сприяння малозабезпеченим сім'ям і громадянам, пенсіонерам та інвалідам, багатодітним сім'ям, здійснення молодіжних програм, у тому числі з питань бездоглядності неповнолітніх, програм у сфері науки та культури, а також фізкультури і спорту, програм з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій, а також підготовки й реалізації інших програм і проектів.

Порядок взаємодії органів влади, установ, організацій АРК і органів місцевого самоврядування визначається угодами або узгодженими рішеннями Верховної Ради АРК і місцевих рад.

У сфері спільної діяльності зазначених суб'єктів може здійснюватися узгоджена кадрова політика.

Виходячи з того, що основні повноваження органів місцевого самоврядування АРК закріплені в Законі України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні», нормотворча діяльність Верховної Ради АРК у зазначеній сфері в основному зосереджена на регламентації контрольної діяльності за реалізацією органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень АРК.

Відповідно до статей 44 і 45 Конституції АРК, Верховна Рада ЛРК 26 квітня 2000 р. прийняла Постанову «Про порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень Автономної Республіки Крим», якою затверджене Положення про порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень АРК.

Положення визначає порядок здійснення контролю за реалізацією органами місцевого самоврядування таких делегованих повноважень. Відповідно до Положення, Верховна Рада АРК не рідше одного разу на рік заслуховує звіти й інформації Ради міністрів АРК про виконання делегованих виконавчих повноважень у цілому по республіці та не рідше одного разу на квартал — звіти й інформації Ради міністрів АРК про виконання делегованих повноважень по окремих сферах або в окремих адміністративно-територіальних одиницях, звіти й інформації міністерств і республіканських комітетів АРК про виконання делегованих повноважень з питань, що входять в їхню компетенцію, із запрошенням на засідання Верховної Ради АРК представників органів місцевого самоврядування.

Положенням встановлено, що копії актів органів місцевого самоврядування, прийнятих з питань здійснення делегованих їм повноважень АРК, у триденний термін з дня їх прийняття направляються органу, що здійснює контроль за їх виконанням. На вимогу такого органу виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, а також районні державні адміністрації повинні надавати інформацію про виконання окремих делегованих повноважень.

Постійні комісії Верховної Ради АРК, Рада міністрів АРК розробляють і підтверджують щоквартальні плани здійснення контролю. Секретаріат Верховної Ради АРК сприяє здійсненню взаємодії і зв'язків Верховної Ради АРК з територіальними громадами, органами й посадовими особами місцевого самоврядування, виконання делегованих їм повноважень. У разі розгляду Верховною Радою АРК, Радою міністрів АРК питань, що торкаються інтересів місцевого самоврядування, вони повинні не пізніше як за 10 днів сповістити про це відповідні органи й посадові особи місцевого самоврядування. Контроль за виконанням делегованих повноважень має здійснюватися лише на підставі, у межах і формах, передбачених Конституцією України, Конституцією АРК, нормативно-правовими актами Верховної Ради АРК.

Контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень АРК здійснюється Верховною Радою АРК, Радою міністрів АРК шляхом аналізу актів виконавчих органів місцевого самоврядування, подання виконавчими органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень, вивчення діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування із здійснення делегованих їм повноважень.

У Положенні вельми детально і докладно регламентована контрольна діяльність постійних комісій Верховної Ради АРК, що ґрунтується на їхній профільній компетенції, закріпленої правовими актами представницького органу республіки. Більш того, виходячи із закріпленого переліку підконтрольних постійним комісіям Верховної Ради АРК сфер соціального життя, з'ясовуються можливі повноваження, що можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування республіки. Постійні комісії Верховної Ради АРК з питань, віднесених до їхньої компетенції, заслуховують на своїх засіданнях інформації відповідних міністерств і республіканських комітетів АРК про виконання на місцях

делегованих виконавчих повноважень, із запрошенням на засідання представників органів місцевого самоврядування.

Постійна комісія Верховної Ради АРК з місцевого самоврядування і державного устрою здійснює контроль за виконанням сільськими, селищними, міськими, районними, районними в місті радами делегованих повноважень з дотримання прав і свобод людини і громадянина. У разі порушення органами місцевого самоврядування, сільськими, селищними, міськими головами прав і свобод громадян, передбачених Конституцією України і законами України, і не приведення за вимогою Верховної Ради АРК своїх актів у відповідність до Конституції України і законів України, Верховна Рада АРК має право звернутися у Верховну Раду України з пропозицією про призначення позачергових виборів місцевої ради, сільського, селищного, міського голови відповідно до законодавства України.

Постійна комісія Верховної Ради АРК з промисловості, транспорту, зв'язку і паливно-енергетичного комплексу здійснює контроль за виконанням сільськими, селищними, міськими, районними радами делегованих повноважень з питань керування підприємствами, установами й організаціями, що належать АРК і передані для керування органам місцевого самоврядування, а також з реалізації заходів і програм АРК зі створення й експлуатації загальнореспубліканських транспортної та енергетичної систем, систем водопостачання, зв'язку й інформації.

Постійна комісія Верховної Ради АРК з екології і надзвичайних ситуацій здійснює контроль за виконанням сільськими, селищними, міськими та районними радами делегованих повноважень з реалізації заходів і програм АРК для забезпечення екологічної безпеки населення й охорони навколишнього природного середовища.

Постійна комісія Верховної Ради АРК з рекреаційного і санаторно-курортного комплексів здійснює контроль за виконанням сільськими, селищними, міськими і районними радами делегованих повноважень з реалізації заходів і програм АРК для організації санаторно-курортного лікування, відпочинку і туризму в республіці.

Постійна комісія Верховної Ради АРК з економічної, бюджетно-фінансової і податкової політики здійснює контроль за виконанням сільськими, селищними, міськими, районними радами делегованих повноважень з бюджетних питань.

Постійна комісія Верховної Ради АРК з культури, міжнаціональних відносин і проблем депортованих громадян здійснює контроль за виконанням сільськими, селищними, міськими, районними радами делегованих повноважень з питань культури, охорони і використання пам'ятників історії і культури.

Постійна комісія Верховної Ради АРК з соціальних питань і охорони здоров'я контролює здійснення сільськими, селищними, міськими, районними радами делегованих повноважень з питань забезпечення безпечних і здорових умов життя населення, організації і розвитку охорони здоров'я, санаторно-курортного лікування в Автономній Республіці Крим.

Постійна комісія Верховної Ради АРК з науки, освіти, справ молоді і спорту здійснює контроль за виконанням сільськими, селищними, міськими і районними радами делегованих повноважень з реалізації програм для організації і розвитку освіти, науки і культури, фізкультури і спорту.

Постійна комісія Верховної Ради АРК з раціонального природокористування і земельних питань здійснює контроль за виконанням сільськими, селищними, міськими і районними радами делегованих повноважень з реалізації заходів і програм АРК для землевпорядження, раціонального використання земель і природних ресурсів.

Постійні комісії Верховної Ради АРК здійснюють контроль за виконанням міськими головами, головами районних, районних у місті рад делегованих повноважень з кадрових питань.

За рішенням Верховної Ради АРК делегування повноважень окремим органам місцевого самоврядування н АРК у разі їх невиконання або неналежного виконання може бути зупинене або припинене.