

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

**ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

**ФАКУЛЬТЕТ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ ДЛЯ ПІДРОЗДІЛІВ
ПРЕВЕНТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Кафедра теорії та історії держави і права

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

з дисципліни «МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО»

Для слухачів магістратури
факультету заочного
навчання працівників
поліції ННІ ПОЗН

Дніпро – 2016

Конспект лекцій підготував **Завгородній В.А.** – доцент кафедри теорії та історії держави і права факультету підготовки фахівців для підрозділів превентивної діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

РЕЦЕНЗЕНТИ:

Алексєєнко І.Г., завідувач кафедри цивільного та господарського права юридичного факультету Дніпропетровського національного університету, кандидат юридичних наук, доцент.

Кувакін С.В., доцент кафедри адміністративного та митного права Університету митної справи та фінансів, кандидат юридичних наук, доцент.

Конспект лекцій обговорений та схвалений на засіданні кафедри теорії та історії держави і права факультету підготовки фахівців для підрозділів превентивної діяльності

“29” липня 2016 р.,
протокол № 23

**ТЕМА № 2 ПОНЯТТЯ, ПРИНЦИПИ ТА ГАРАНТІЇ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ
(2 години)**

ПЛАН ЛЕКЦІЇ

1. Поняття місцевого самоврядування.....	6
2. Принципи місцевого самоврядування в Україні.....	10
3. Поняття та система гарантій місцевого самоврядування.....	14

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

1. Батанов О.В. Муніципальне право України : підруч. / О.В. Батанов. – Х.: ТОВ «Одисей» 2008. – 528 с.
2. Батанов О. В. Муніципальне право зарубіжних країн : [навч. посіб.] : у 2 ч. / Батанов О. В. ; за заг. ред. П. Ф. Мартиненка. – К. : Знання України, 2005–2006. – (Серія : "Інноваційні освітні технології у муніципальному праві"). Ч. 1. / О. В. Батанов, В. М. Кампо. – 2005. – 148 с.
3. Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): [навч. посіб.] / Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. – К. : Атака, 2000. – 304 с.
4. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : [підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / С. Г. Серьогіна (ред.) ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х. : Право, 2005. – 255 с.
5. Журавський В. С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : [підруч. для студ. вищ. навч. закл.] / Журавський В. С. , Серьогін В. О., Ярмиш О. Н. – К. : Ін Юре, 2003. – 671 с.
6. Калиновський Б.В., Кінах Б.С., Солоненко О.М. Державне будівництво та муніципальне право: Словник термінів та визначень. – К.: Київськ. нац. ун-т внутр. справ, 2006. – 228 с.
7. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз: навчальний посібник. – К.: КНТ, 2010. – 230 с.
8. Камінська Н.В. Муніципальне право : навчально-методичний посібник. – К.: КУТЕП, 2013. – 138 с.
9. Кириленко О.П. Місцеві фінанси : Підручник. / О. Кириленко. – К.: «Знання», 2006. – 677 с.
10. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник / 2-е вид., перероб. і доп. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 504 с.
11. Конституційне право України : підручник / В. І. Чушенко, І. Я. Заяць; за заг. ред. В. І. Чушенка; М-во освіти і науки України, Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Вид. 2-е, допов. і переробл. – К.: Ін Юре, 2009. – 547 с.
12. Корнієнко М.І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання : навч. посіб. — К.: Алерта, 2005. – 144 с.

- 13.Кравченко В. В., Пітцик М. В. Муніципальне право України : навч. посіб. — К.: Атіка, 2003. — 367 с.
- 14.Кравченко В. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. — К.: Знання, 1999. — 487 с.
- 15.Кравченко В.В. Конституційне право України: Навч. посіб. — Вид. 6-е, випр. та доп. — К.: Атіка, 2008. — 592 с.
- 16.Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку : навч. посібник / В.В. Кравченко, Н.В. Кравченко, В.П. Лисюченко, В.А. Негода, М.В. Пітцик та ін. — К.: Арарат-Центр, 2000. — 206 с.
- 17.Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ): Учеб. пособ. для вузов. — М.: Фонд "Мир", 2006. — 752 с.
- 18.Муніципальна влада в Україні : проблеми теорії та практики. / О. В. Батанов; [відп. ред. М. О. Баймуратов]; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К.: Юрид. думка, 2010. — 653 с.
- 19.Муніципальне право України: Підручник [Погорілко В.Ф., Баймуратов М.О., Бальцій Ю.Ю. та ін]. / За ред. Баймуратова М.О. — 2 - ге вид. доп. — К. : «Правова єдність», 2009. — С. 182–215.
- 20.Муніципальне право зарубіжних країн : [навч. посіб.] : у 3 ч. / В. Ю. Барвіцький, О. В. Батанов ; за заг. ред. П. Ф. Мартиненка. — К., 2006. — Ч. 3. — 284 с.
- 21.Муніципальне право України : підруч. / За ред. проф. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2006. — 592 с.
- 22.Муніципальне статутне право : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / А. В. Дуда, В. М. Кампо, В. Ю. Росіхіна, К. С. Рубанський ; заг. ред. В. М. Кампо. — [2-ге вид., доп. і випр.]. — Од.: Юрид. літ., 2005. — 133 с.

МЕТА ЛЕКЦІЇ

Розглянути поняття місцевого самоврядування з різних наукових позицій на нормативних джерел, визначити основні принципи місцевого самоврядування та здійснити характеристику його гарантій. Для досягнення поставленої мети потрібно вирішити наступні завдання: дослідити поняття місцевого самоврядування, що визначено Конституцією України, законодавчими та міжнародними документами, а також різні доктринальні підходи з цього питання; розглянути законодавчо закріплені загальні та спеціальні принципи організації та функціонування органів та посадових осіб місцевого самоврядування; охарактеризувати соціальні, економічні, політичні, правові та інші гарантії діяльності місцевого самоврядування в Україні.

ВСТУП

Після проголошення незалежності України і прийняття чинної Конституції України відбулися і продовжують відбуватися радикальні процеси демократизації суспільства і держави. Складовою частиною цих процесів є визнання і гарантування місцевого самоврядування в Україні, яке нині стало реалією суспільного життя. Визнання територіальних громад первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень, надання якісно нового статусу місцевим радам і утворення одноособових інститутів місцевого самоврядування — сільських, селищних, міських голів — змінило не лише механізм здійснення публічної влади на місцях, а й політичну систему всього суспільства. Нині на часі його реформування і реформування політичної системи в цілому.

Серед проблем науки державного управління проблематика місцевого самоврядування є однією з найскладніших, а відтак — таких, що потребує особливого розгляду. Це пов'язано з низкою обставин, першочерговою з яких є те, що, з одного боку, Конституція України закріплює місцеве самоврядування як одну із засад конституційного ладу, самостійну форму волевиявлення народу, а з іншого — прийняття нового законодавства про місцеве самоврядування та його реалізація на практиці гальмуються нестачею спеціальних знань щодо форм та методів здійснення публічної влади на місцевому рівні. Крім того, частина принципів і методів діяльності, успадкована органами місцевого самоврядування від системи рад, не відповідає сучасній парадигмі управління, є неефективною в сьогоденних умовах і не сприяє вирішенню завдань, що стоять перед Україною.

Тому є актуальними пошуки такої організації системи органів місцевого самоврядування, принципів і методів їх діяльності, які, враховуючи українські самоврядні традиції, історичні особливості територіального розвитку та світовий досвід, забезпечили б європейські стандарти надаваних органами місцевого самоврядування послуг і розвиток людини як особистості.

Таким чином, оскільки кількість надаваних органами самоврядування управлінських та громадських послуг із часом збільшується, зростають вимоги до якості їх надання, з'являються альтернативні джерела надання громадських послуг (конкуренція), від органів місцевого самоврядування вимагається не тільки відкритість, прогнозування і врахування змін зовнішнього середовища, забезпечення зворотного зв'язку зі споживачами послуг, а й націленість на інновацію, пошук нових організаційно-функціональних принципів діяльності.

1. Поняття місцевого самоврядування

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 зору. 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 впливає 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 самостійно 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 живиться 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...

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 потреб.

Динамічний управлінський момент присутній і у визначеннях місцевого самоврядування, бо наводяться іншими яктопями. 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 населення. 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, самовідповідальності з метою поліпшення життя населення.

ВИСНОВКИ З ПЕРШОГО ПИТАННЯ.

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. 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. 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).

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). 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 своерідною 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, фінансово 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).

ВИСНОВКИ З ДРУГОГО ПИТАННЯ.

Підводячи підсумок, слід зазначити, що 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. Поняття та система гарантій місцевого самоврядування

Становлення і розвиток системи місцевого самоврядування, ефективність здійснення його завдань і функцій, формування дієздатних територіальних громад, підвищення ролі різноманітних форм безпосередньої демократії у житті суспільства залежать від того, наскільки повно забезпечені та захищені права місцевого самоврядування. Одним з основних елементів механізму забезпечення прав місцевого самоврядування є система гарантій цих прав. Гарантованість місцевого самоврядування досягається багатьма умовами, у тому числі і нормативно-обов'язковими настановами, тобто ступенем визнання й закріплення в законодавстві, хоча й не обмежується ними.

Перед тим, як охарактеризувати гарантії місцевого самоврядування, звернемося до словника. Слово "гарантія" (фр. *garantic* – забезпечити) означає запоруку, забезпечення. Таким чином, гарантія - це насамперед явище, що забезпечує досягнення визначеного результату. Саме забезпечення якихось відносин, процесу є основною цільовою ознакою поняття "гарантія". Ця ознака дозволяє відрізнити дане правове явище від інших, таких як суб'єктивне право,

юридичний обов'язок, юридична відповідальність, виділити його в самостійну категорію, бо якщо правове явище не забезпечує досягнення мети, закладеної в ньому самому, воно не може вважатися гарантією. Причому як самостійне явище, безвідносно до визначеного об'єкта, гарантія існувати не може, тому що процес забезпечення завжди припускає наявність об'єкта. Мета гарантій місцевого самоврядування – сприяння безперешкодному й ефективному вирішенню питань місцевого значення як органами й посадовими особами місцевого самоврядування, так і, передусім, територіальною громадою безпосередньо.

Реалізація закладеної в гарантіях мети припускає наявність дій, без яких неможливе досягнення позитивного результату.

Гарантії місцевого самоврядування визначаються також поведженням, діяльністю відповідних суб'єктів. Тому при визначенні гарантій місцевого самоврядування необхідно виходити з того, що вони мають переважно своїм предметом діяльність відповідних суб'єктів. До суб'єктів, що забезпечують реалізацію повноважень місцевого самоврядування, належать перераховані в Конституції і в Законі "Про місцеве самоврядування в Україні" органи, підприємства, установи, організації, їхні посадові особи, а також людина і громадянин. їхня діяльність і є процесуальною ознакою поняття "гарантії місцевого самоврядування".

Однак визначення гарантій лише з процесуальної точки зору збіднює зміст цього поняття. Адже, діяльність сама по собі не може гарантувати здійснення повноважень місцевого самоврядування. Необхідною передумовою їхнього здійснення слугують норми права, в яких закріплюються основні гарантії діяльності місцевого самоврядування і які встановлюють обов'язок відповідних суб'єктів відносно місцевого самоврядування.

Гарантії місцевого самоврядування лише зумовлюють процес використання різних правових засобів для забезпечення безперешкодної й ефективної участі місцевого самоврядування в рішенні питань місцевого значення. Крім норм права до числа цих засобів відносять акти застосування права (рішення, розпорядження, накази, постанови), в яких персоніфікуються активні дії суб'єктів, зобов'язаних сприяти місцевому самоврядуванню в здійсненні його повноважень.

При визначенні гарантій місцевого самоврядування варто враховувати також істотну роль таких своєрідних засобів забезпечення діяльності місцевого самоврядування, як місцеві звичаї, традиції. Про можливість появи нових правил муніципальної діяльності у вигляді звичаїв і традицій поряд з нормами права слід завжди пам'ятати, як про одну з особливостей розвитку місцевого самоврядування.

Адже деякі види гарантій місцевого самоврядування не були закріплені в нормах права і носили характер звичаїв, що виникли у процесі муніципальної діяльності, що передусім стосується інформаційного забезпечення діяльності місцевого самоврядування, процесуальних гарантій здійснення повноважень і деяких інших. З часом, після накопичення і узагальнення муніципального

досвіду, деякі з цих гарантій були санкціоновані державою через закріплення в Законі "Про місцеве самоврядування в Україні" і в низці інших нормативних актів. Проте на їхній базі виникають нові, такі що гарантують здійснення повноважень місцевого самоврядування, звичай, що є основною тенденцією відносно звичаїв і правових норм в регулюванні діяльності місцевого самоврядування в Україні. Тому матеріальною ознакою поняття гарантій місцевого самоврядування є те, що вони виявляються в необхідній обстановці і закріплені в нормах права, втілюються в актах застосування права, у місцевих звичаях і традиціях.

Обов'язковою передумовою існування гарантій слугують правові акти, що визначають умови, за яких місцеве самоврядування набуває конкретного права і несе обов'язок. Найважливіший соціально-юридичний зміст правових відносин полягає ще в тому, що вони припускають подальшу конкретизацію прав і обов'язків залежно від юридичних фактів.

Таким чином, наявність подій, з якими норми права зв'язують настання юридично значущих наслідків указує на термін дії гарантій. Функціонування механізму гарантій починається після настання юридичних фактів, що визначають умови надання повноважень органам і посадовим особам місцевого самоврядування, і закінчується з припиненням їхніх повноважень, закінченням тих чи інших подій досягненням мети, закладеної в нормі права. Деякі гарантії носять постійний і наскрізний характер, розповсюджуються на всі аспекти муніципального життя з моменту визнання місцевого самоврядування як явища, наприклад, судовий захист прав місцевого самоврядування, державна підтримка локальної демократії тощо. Інші гарантії носять разовий характер (гарантії *ad hoc*) або "включаються" у процес здійснення місцевого самоврядування на певних етапах, наприклад участь офіційних (у тому числі зарубіжних) спостерігачів на муніципальних виборах. Отже, дія гарантій у часі є ще однією з ознак поняття гарантій місцевого самоврядування.

Виходячи зі сказаного, поняття гарантій місцевого самоврядування має такі характерні ознаки:

– наявність конкретної мети (об'єктної визначеності) – гарантії забезпечують механізм визнання, набуття, володіння, користування, розпорядження та захисту муніципальних прав і свобод, а також реальну здатність територіальних громад безпосередньо або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення;

– мають певні визначені у законодавстві параметри (дія у часі, просторі та за колом суб'єктів) – гарантії можуть діяти постійно з моменту визнання місцевого самоврядування на всіх етапах муніципального будівництва або можуть носити періодичний чи разовий характер; їх гарантуючий вплив може поширюватися на всю територію держави або обмежуватися певним локальним середовищем; деякі з них є гарантами всіх учасників муніципально-правових відносин, деякі – лише окремих суб'єктів;

– мають матеріалізований характер (конкретне середовище реалізації та нормативну оформленість) — гарантії містяться в необхідній для реалізації функцій і повноважень місцевого самоврядування політико-правовій і соціально-економічній обстановці, виходять із загальних принципів права, а також закріплюються у національному законодавстві, міжнародно-правових документах, локальних нормативно-правових актах, відображаються у місцевих звичаях і традиціях;

– наявність процесуальної визначеності (мають динамічний характер) — гарантії обумовлюються переважно реальною діяльністю територіальних громад, жителів-членів цих громад, а також органів, підприємств, установ, організацій і їхніх посадових осіб щодо вирішення питань місцевого значення;

– носять каузальний характер (мають певну мотивацію, наявність попередніх підстав встановлення) — гарантії значною мірою функціонують уже після настання юридичних фактів, з якими пов'язується визнання системи муніципальних прав і свобод й набуття їх певними суб'єктами, а також накладання відповідних юридичних обов'язків для досягнення визначеного, заздалегідь передбаченого результату.

Єдність даних ознак характеризує гарантії місцевого самоврядування, що являють собою зумовлену діяльністю територіальних громад і місцевих жителів, а також органів, підприємств, установ, організацій і їх посадових осіб систему взаємозалежних засобів, з допомогою яких забезпечується безперешкодне й ефективно здійснення муніципальних прав і свобод, а також виконання юридичних обов'язків щодо місцевого самоврядування.

Таким чином, гарантії місцевого самоврядування — це необхідне для набуття, володіння, користування та розпорядження муніципальними правами й свободами політико-правове і соціально-економічне оточення і спеціальний механізм, які разом забезпечують і захищають діяльність територіальних громад та інших суб'єктів системи місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення.

Загальні конституційні основи гарантій місцевого самоврядування. Конституцією України визнається місцеве самоврядування, закріплюються його основи, а також встановлюються фундаментальні принципи його організації і діяльності. Принципи, як відомо, — це об'єктивна закономірність, характерна для будь-якого суспільно-політичного явища, сформульована у вигляді конкретної ідеї чи правила. Оскільки більшість принципів є водночас правовими нормами ("нормами-принципами"), ними варто неухильно керуватися не тільки в теорії, а й у повсякденній практиці, отже, їх можна розглядати і як загальні конституційні основи гарантій місцевого самоврядування.

По суті ці гарантії є складовою системи гарантій усього конституційного ладу, логічним продовженням цих гарантій, виступаючи гарантіями місцевого самоврядування як фундаментального інституту конституційного ладу. Адже, наприклад, Європейською хартією про місцеве самоврядування встановлюється, що місцеве самоврядування складає одну з основ будь-якого

демократичного ладу. Принцип місцевого самоврядування — проголошується у ст. 2 цього документа — має бути визнаним у внутрішньому законодавстві і, по можливості, в конституції держави.

Конституція України, визначаючи українську державу як демократичну, правову та соціальну, фіксує найважливіші системоутворюючі ознаки її демократизму, які знаходять свій вияв передусім у принципах суверенності суспільства і держави, народовладді, поділі державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, ідеологічному, економічному та політичному плюралізмі (багатоманітні), етнічній багатонаціональності і політичній єдності українського народу, визнанні та гарантуванні місцевого самоврядування тощо та водночас встановлює й систему гарантій реалізації цих фундаментальних принципів конституційного ладу.

У свою чергу, виходячи з загальноновизнаних принципів організації та діяльності локальної демократії місцевого самоврядування як вияв влади Українського народу складає одну з фундаментальних основ конституційного ладу України та органічно вимагає створення та/або дотримання умов свого гарантування з боку всіх інших інститутів конституційного ладу. Так, Конституція України, закріплюючи місцевого самоврядування як один з елементів конституційного ладу, гарантує організаційну, правову та фінансову незалежність місцевого самоврядування. Місцевого самоврядування не може (не повинно) розглядатися як структурний і функціональний елемент системи державної влади. Це означає, що місцевого самоврядування як одна з основ конституційного ладу має джерелом свого існування не державну, а конституційну волю народу, виступає як фундаментальний конституційний принцип, який встановлює, визнає і гарантує управлінську незалежність територіальних громад. Місцевого самоврядування як елемент конституційного ладу України створює умови для правотворчої, правозастосувальної і правореалізаційної діяльності, спрямованої на здійснення даного принципу. Також місцевого самоврядування в цій якості виступає ще в якості політико-правового, соціально-економічного та культурного стану місцевого життя, яке склалося під впливом конституційного механізму та чинників, що перевертають його.

Для конституційних основ гарантій місцевого самоврядування характерно й те, що вони визначають побудову і функціонування всієї системи місцевого самоврядування; допомагають усвідомити сутність і зміст місцевого самоврядування, його характерні риси й ознаки; виступають як критерій оцінки конституційної моделі місцевого самоврядування: наскільки вона відповідає концептуальним ідеям місцевої демократії; сприяють збереженню наступності в розвитку інститутів місцевого самоврядування тощо.

Загальні конституційні основи гарантій місцевого самоврядування охоплюють усі сторони його організації і здійснення. За ступенем такого охоплення вони поділяються на основні, що впливають на всі сфери місцевого самоврядування, та спеціальні, що належать лише до окремих сфер, місцевого самоврядування.

Так, до числа основних відносять гарантії, які забезпечують реалізацію принципів демократизму держави й суспільства, соціальної держави, соціальної свободи, соціальної справедливості, гуманізму, рівноправності, єдності юридичних прав і обов'язків, законності тощо.

Зокрема, принцип демократизму держави і суспільства означає встановлення якісно нового механізму взаємовідносин держави і суспільства, держави і особи. Демократичними є держава і суспільство, які постійно, всебічно і повно виражають волю народу, а будівництво держави та її діяльність відповідають конституційній волі народу. Мається на увазі як загальна воля народу, так і воля окремих соціальних груп, спільнот (територіальних і релігійних громад) і воля кожної окремої особи — людини і громадянина. Тобто демократичною є держава, яка здійснює владу народу з його волі й відповідно до його волі, а також створює правові, організаційні, економічні та інші умови для безпосередньої реалізації народом цієї влади, в тому числі й через місцеве самоврядування.

Демократизм виражається ще в рівноправності громадян, в наявності системи прав і свобод людини і громадянина, у забезпеченні права участі кожного громадянина в управлінні державою чи безпосередньо через вільно обраних представників на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні тощо.

Принцип соціальної держави полягає в тому, що держава має бути виразником, представником і захисником інтересів усього суспільства, всього народу й інтересів територіальних громад, тобто як публічних, загальних і корпоративних інтересів, так і інтересів кожної особи, кожної людини і громадянина. Найважливішою рисою соціальної держави є принципово нове ставлення її до особи, до її інтересів, визнання її пріоритетом серед соціальних цінностей. Адже утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Одночасно слід урахувувати, що на рівні місцевого самоврядування, в межах територіальної громади, знаходять прояв і реалізацію переважна частина прав і свобод людини і громадянина. Тут же здійснюється і захист цих прав і свобод. Таким чином, на рівні місцевого самоврядування формується і функціонує локальна система захисту прав людини і громадянина¹.

Щодо інших конституційних основ гарантій місцевого самоврядування, то, наприклад, принцип соціальної свободи виражається в наданні суб'єктам **муніципальних** правовідносин максимальної свободи у виборі варіантів своєї поведінки. Принцип соціальної справедливості спрямований на досягнення з допомогою права оптимальної сумірності між можливим і належним поведінням суб'єктів правовідносин і оцінкою його результатів. Гуманізм виражається у визнанні, закріпленні та реальному гарантуванні природних і невід'ємних прав і свобод кожної людини, в тому числі і права на місцеве самоврядування. Адже, всі люди вільні й рівні у своїй гідності і правах. Права і свободи людини невідчужувані й непорушні. Рівноправність закріплює рівність усіх громадян перед законом і судом. Будь-які обмеження права громадян

України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх 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 забороняються. Єдність прав і юридичних обов'язків виражається в органічному зв'язку і взаємозумовленості прав і юридичних обов'язків суб'єктів муніципально-правових відносин, за яких праву користуватися зазначеним соціальним благом повинен відповідати обов'язок робити суспільно корисні дії в інтересах інших. Кожний зобов'язаний неухильно дотримуватися Конституції України і законів України, не посягати на права та свободи, честь і гідність інших людей. Законність виражається у вимозі суворого й повного виконання правових приписів усіма суб'єктами права.

Усі конституційні основи гарантій місцевого самоврядування взаємозумовлені та тісно взаємопов'язані між собою. Вони реальні лише за умовою, якщо їм відповідає в суспільстві правовий порядок з його демократичною і гуманістичною спрямованістю. Лише тоді можна казати про наявність у суспільстві й державі справжнього муніципалізму як теорії та практики місцевого самоврядування. Якщо місцеве життя будується всупереч цим принципам, не відповідає їм — конституційні основи і гарантії муніципальної демократії стають декларацією, а **муніци-палізм** носить символічний та фіктивний характер.

Таким чином, визнання місцевого самоврядування як однієї з основ конституційного ладу виходить з намірів України бути демократичною, соціальною та правовою державою. Воно також свідчить про розуміння цінності місцевого самоврядування, яке забезпечує здійснення українським народом своєї влади, реалізацію прав громадян на участь в управлінні державними та місцевими справами, а також інших прав людини і громадянина.

Поряд з основними конституційними гарантіями місцевого самоврядування в Конституції закріплено й спеціальні гарантії: самостійність рішення територіальними громадами та органами і посадовими особами місцевого самоврядування питань місцевого значення (ч. 1 ст. 140); поєднання у місцевому самоврядуванні представницької та безпосередньої демократії (ч. 3 ст. 140); непідпорядкованість однієї територіальної громади іншій (частини 1 і 4 ст. 140); обов'язковість наявності органів місцевого самоврядування (ч. 4 ст. 140); пріоритетна роль представницьких органів місцевого самоврядування в системі органів місцевого самоврядування (ст. 141) тощо.

Так, наприклад, фіксація на конституційному рівні принципу виборності органів і посадових осіб місцевого самоврядування найповнішою мірою демонструє демократичний характер права людини на місцеве самоврядування. Одночасно воно тісно пов'язане з принципом самостійності місцевого самоврядування, тому що тільки обрані населенням органи та посадові особи місцевого самоврядування можуть бути незалежними у процесі вирішення питань місцевого значення.

Найважливішою конституційною гарантією місцевого самоврядування є також гласність. Гласність має особливе значення для населення, для реалізації його прав і свобод, у тому числі права на місцеве самоврядування. Конституція України приділяє чимало уваги означеній гарантії у вигляді фіксації права на інформацію через свободу друку і слова, збирання, зберігання, використання та поширення інформації, доступу до матеріалів і документів, демократичну діяльність ЗМІ, звіти посадових осіб місцевого самоврядування перед населенням тощо.

До категорії конституційних гарантій належать і проголошені в Конституції України принципи: забезпечення органами державної влади мінімальних місцевих бюджетів (ст. 142); гарантованості мінімальних державних соціальних стандартів у галузі місцевого самоврядування (ч. 3 ст. 142); державне визнання і гарантування місцевого самоврядування (ст. 7) тощо. Державна підтримка місцевого самоврядування — одна з головних умов забезпечення самостійності місцевого самоврядування в Україні. Обумовлюється це особливою роллю держави у функціонуванні місцевого самоврядування в будь-якій країні на сучасному етапі, наприклад у правовому регулюванні, забезпеченні стабільності фінансово-економічної основи шляхом надання дотацій і субвенцій тощо. У цілому, зміст державної підтримки місцевого самоврядування полягає у створенні необхідних умов для становлення і розвитку місцевого самоврядування, сприяння населенню у здійсненні права на місцеве самоврядування.

До числа спеціальних конституційних гарантій місцевого самоврядування можна також віднести: організаційне відокремлення місцевого самоврядування від системи органів державної влади; відповідність матеріальних і фінансових ресурсів місцевого самоврядування його повноваженням; різноманіття форм безпосереднього здійснення місцевого самоврядування; поєднання колегіальності і єдиноначальності у місцевому самоврядуванні.

ВИСНОВКИ З ТРЕТЬОГО ПИТАННЯ.

Таким чином, під загальними конституційними основами гарантій місцевого самоврядування слід розуміти систему передбачених Конституцією та прийнятими на її основі й відповідно до неї законами базових конституційних принципів, закріплених в розділі I Конституції України, які формують юридичну модель усього суспільства, держави, їх взаємовідносин між собою, людиною та її асоціаціями (територіальними, релігійними громадами тощо), а також національного права в сукупності всіх його галузей. Загальні конституційні основи гарантій місцевого самоврядування — це також і здійснення цих принципів, реальний стан суспільства, держави, муніципальної демократії та правової системи, який склався під їх впливом.

ВИСНОВКИ З ТЕМИ

Місцеве самоврядування – це комплексне, багатоаспектне явище, яке ще не має досить точного і єдиного наукового визначення. Натомість у науковій літературі є різні підходи до його характеристики. Спільним для різних концепцій є розгляд місцевого самоврядування в якості основоположної засади конституційного ладу, тобто в ролі одного з визначальних принципів організації та здійснення влади в суспільстві й державі, який полягає у встановленні децентралізованої системи управління, фінансово і організаційно відокремленої від державних органів. Конституційний принцип визнання та гарантованості місцевого самоврядування в Україні (ст.7) існує поряд з принципом поділу державної влади, доповнюючи поділ влад по горизонталі градацією по вертикалі.

Виступаючи, як окремих спосіб здійснення народом належної йому влади, як форма народовладдя (що впливає із ст. 5 Основного Закону України), місцеве самоврядування є однією з підвалин сучасної демократичної системи управління, вагомим засобом оптимізації державного управління, забезпечуючи можливість самостійного функціонування, без втручання органів державної влади, спираючись на самоорганізацію і самофінансування.

Місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування.

Сучасний рівень розвитку вітчизняної муніципально-правової науки характеризується плюралізмом у питанні про сутнісні риси та видові розмаїття гарантій місцевого самоврядування. Критичний комплексний аналіз запропонованих різними авторами дефініцій дає змогу визначити гарантії місцевого самоврядування як необхідні для реалізації муніципальних повноважень середовище та спеціальний інституційний механізм, що забезпечують безперешкодну й ефективну участь суб'єктів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, вираженні волі та інтересів відповідної територіальної громади.

Класифікація гарантій місцевого самоврядування може бути здійснена за багатьма критеріями. Серед таких гарантій можна виокремити: функціональні й інституційні; загальні та спеціальні; гарантії правового статусу, гарантії реалізації, гарантії охорони та гарантії захисту прав місцевого самоврядування; гарантії прав територіальних громад, гарантії муніципальних прав особистості, гарантії органів і посадових осіб місцевого самоврядування. З'ясування основних підходів вітчизняного законодавця до нормативного закріплення цих гарантій та їх відповідності зарубіжним аналогам і міжнародним стандартам є перспективним напрямом подальших досліджень у даній сфері.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ

Під час підготовки з даної теми необхідно опрацювати самостійно наступний перелік питань: соціальна основа місцевого самоврядування в Україні; спеціальні гарантії місцевого самоврядування: поняття та класифікація; принцип державної підтримки та гарантій місцевого самоврядування; функції місцевого самоврядування в Україні. Проаналізуйте положення Конституції України, Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” та Європейської хартії місцевого самоврядування, що закріплюють принципи місцевого самоврядування. Що в них спільного і відмінного? Визначте як співвідносяться між собою поняття “система місцевого самоврядування” та “система суб’єктів муніципально-правових відносин”.

ТЕМА № 3 СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ (2 години)

1. Система форм здійснення місцевого самоврядування в Україні.....	26
2. Система суб’єктів місцевого самоврядування.....	36
2.1. Територіальна громада — основа місцевого самоврядування в Україні: правовий статус, види, форми діяльності.....	36
2.2. Місцеві ради — представницькі органи місцевого самоврядування України.....	42
2.3. Конституційно-правовий статус сільських, селищних, міських голів....	46
2.4. Статус голів районної, обласної, районної у місті ради.....	49
2.5. Виконавчі комітети місцевих рад, їх основні функції та повноваження, організація роботи.....	52
2.6. Органи самоорганізації населення.....	54

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

1. Муніципальне право України : підруч. / За ред. проф. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2006. — 592 с.
2. Муніципальне право України: Підручник [Погорілко В.Ф., Баймуратов М.О., Бальцій Ю.Ю. та ін]. / За ред. Баймуратова М.О. — 2 - ге вид. доп. — К. : «Правова єдність», 2009. — С. 182–215.
3. Кириленко О.П. Місцеві фінанси : Підручник. / О. Кириленко. — К.: «Знання», 2006. — 677 с.
4. Погорілко В.Ф. Конституційне право України : підручник / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко; за заг. ред. В.Ф. Погорілка. — 2-ге видання, перероб., та доп. — Київ : Правова єдність, 2010. — 432 с.

5. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : [підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / С. Г. Серьогіна (ред.) ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х. : Право, 2005. – 255 с.
6. Журавський В. С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : [підруч. для студ. вищ. навч. закл.] / Журавський В. С., Серьогін В. О., Ярмиш О. Н. – К. : Ін Юре, 2003. – 671 с.
7. Конституційне право України : підручник / В. І. Чушенко, І. Я. Заяць; за заг. ред. В. І. Чушенка; М-во освіти і науки України, Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Вид. 2-е, допов. і переробл. – К.: Ін Юре, 2009. – 547 с.
8. Конституційне право України: Підручник / за заг. ред. В. Л. Федоренка. – 4-е вид., перероб. і доопр.; передмова проф. В. М. Шаповала. – К.: 2012. – 727 с.
9. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз: навчальний посібник. – К.: КНТ, 2010. – 230 с.
10. Камінська Н.В. Місцеве і регіональне самоврядування: словник основних термінів. – К.: КУТЕП, 2010. – 86 с.
11. Камінська Н.В. Муніципальне право : навчально-методичний посібник. – К.: КУТЕП, 2013. – 138 с.
12. Муніципальна влада в Україні : проблеми теорії та практики. / О. В. Батанов; [відп. ред. М. О. Баймуратов]; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К.: Юрид. думка, 2010. – 653 с.
13. Кравченко В. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. — К.: Знання, 1999. – 487 с.
14. Кравченко В. В., Пітцик М. В. Муніципальне право України : навч. посіб. — К.: Атіка, 2003. – 367 с.
15. Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку : навч. посібник / В.В. Кравченко, Н.В. Кравченко, В.П. Лисюченко, В.А. Негода, М.В. Пітцик та ін. – К.: Апарат-Центр, 2000. – 206 с.
16. Свирский Б. М. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине : [учеб. пособие] / Свирский Б. М. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – Х. : Эспада, 2004. – 304 с.
17. Муніципальне статутне право : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / А. В. Дуда, В. М. Кампо, В. Ю. Росіхіна, К. С. Рубанський ; заг. ред. В. М. Кампо. – [2-ге вид., доп. і випр.]. – Од.: Юрид. літ., 2005. – 133 с.

МЕТА ЛЕКЦІЇ.

Розглянути систему форм здійснення місцевого самоврядування, а також систему суб'єктів місцевого самоврядування в Україні.

ВСТУП

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.

При 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 автори.

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 відповідало 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.

1. Система форм здійснення місцевого самоврядування в Україні

Система місцевого самоврядування – це сукупність різних організаційних форм та інститутів місцевої демократії, через які здійснюються функції та повноваження місцевого самоврядування. У широкому значенні – це сукупність всіх організаційно-правових форм та інститутів, через які здійснюється місцеве самоврядування в Україні. У вузькому значенні – це організаційно-правовий механізм здійснення місцевого самоврядування в межах окремої адміністративно-територіальної одиниці – села, селища, міста. На відміну від органів державної влади, які становлять єдину загальнодержавну систему, місцеве самоврядування не являє єдину систему в масштабі всієї країни. Система місцевого самоврядування, що склалася в межах окремого села, селища, міста, є повністю незалежною від аналогічної системи в будь-якому іншому населеному пункті. Таким чином, термін «система місцевого самоврядування» означає організаційно-правовий механізм здійснення місцевого самоврядування в межах окремої самоврядної адміністративно-територіальної одиниці – села, селища, міста, територіальні громади яких виступають самостійними суб'єктами місцевого самоврядування.

У свою чергу, О. Н. Ярмаш та В. О. Серьогін, систему місцевого самоврядування пропонують визначити як сукупність суб'єктів і форм здійснення місцевого самоврядування, через які населення територіальної громади реалізує надані їй функції і повноваження.

Отже, система місцевого самоврядування може бути розглянута у двох аспектах. Потрібно розрізнити систему форм здійснення місцевого самоврядування і систему суб'єктів місцевого самоврядування.

Систему форм здійснення місцевого самоврядування складають:

1. Форми безпосередньої демократії, які використовуються в системі місцевого самоврядування. До них відносяться:

- місцевий референдум - форма вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення;
- місцеві вибори - вибори депутатів відповідної місцевої ради та сільських, селищних, міських голів;
- загальні збори громадян - збори всіх або частини жителів територіальної громади за місцем проживання для вирішення питань місцевого значення;
- місцеві ініціативи - пропозиція членів громади про обов'язковий розгляд на відкритому засіданні ради будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Порядок внесення місцевої ініціативи визначається радою або статутом громади. Внесена місцева ініціатива підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи;
- громадські слухання - це заслуховування не рідше одного разу на рік громадою звітів депутатів ради і посадових осіб місцевого самоврядування,

під час якого можуть порушуватися різні питання і вноситися пропозиції з питань місцевого значення;

- організація і участь в мітингах, походах, демонстраціях, пікетуваннях на місцевому рівні;

- участь населення у роботі органів місцевого самоврядування на добровільних засадах (в якості експертів, спеціалістів, консультантів, громадських контролерів).

Вибори до органів місцевого самоврядування (або місцеві вибори) можна визначити як форму безпосереднього (прямого) волевиявлення територіальних громад з метою формування органів місцевого самоврядування, що відбувається на основі принципів, передбачених Конституцією та законами України, шляхом голосування.

Місцеві вибори за своєю суттю є однією з найважливіших форм безпосередньої участі громадян в управлінні місцевими справами. Змістом місцевих виборів є формування одноособових та колегіальних органів місцевого самоврядування. Єдиною формою проведення місцевих виборів за законодавством України визнається голосування, а предметом регулювання – система юридичних норм, які регулюють процес формування виборчих органів місцевого самоврядування.

Аналіз чинного законодавства та наукової літератури, надають змогу виділити наступні види місцевих виборів:

- за суб'єктами: вибори депутатів сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад; вибори сільських, селищних і міських голів;

- за часом проведення: чергові; позачергові; повторні; вибори депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів замість тих, які вибули; вибори депутатів місцевої ради та сільського, селищного, міського голови, що проводяться в разі утворення нової адміністративно-територіальної одиниці;

- з огляду на правові наслідки: дійсні та недійсні;

- за порядком формування територіальної основи виборів місцеві вибори поділяють на: місцеві вибори, що проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості по одномандатних виборчих округах; місцеві вибори, що проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості по єдиному одномандатному виборчому округу; місцеві вибори, що проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості по багатомандатних виборчих округах;

- в залежності від адміністративно-територіальної одиниці де проводяться місцеві вибори: власне місцеві і регіональні.

Під місцевим виборчим правом слід розуміти інститут виборчого права України, який є субінститутом конституційного права, системою норм, які регулюють суспільні відносини в процесі організації і проведення місцевих виборів (виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів).

Місцеве виборче право складається з конституційних норм, законодавчих норм, норм підзаконних нормативно-правових актів та локальних правових норм. Серед локальних правових норм слід розрізняти два основних види норм: статусні, що об'єднують правові норми, які складають матеріальне місцеве виборче право; та етапні, що об'єднують правові норми, які складають процесуальне місцеве виборче право.

Статусними є матеріальні норми місцевого виборчого права, що фіксують правове положення учасників виборчого процесу на різних етапах. Це норми, які визначають: статус виборців; статус виборчих округів та виборчих дільниць; статус виборчих комісій різного рівня (Центральної, територіальної, окружної, дільничної) та їх членів; статус кандидатів у депутати та на посади сільських, селищних, міських голів; статус довірених осіб кандидатів, уповноважених осіб місцевих осередків політичних партій (блоків) та офіційних спостерігачів; статус журналістів та засобів масової інформації; статус органів і посадових осіб державної влади та місцевого самоврядування; підстави притягнення до конституційної, адміністративної, кримінальної та дисциплінарної відповідальності осіб за порушення законодавства про місцеві вибори. Отже, як бачимо, статусні норми об'єднують лише матеріальні норми, тому сукупність таких норм складає *матеріальне місцеве виборче право*.

Відповідно до законодавства України про місцеві вибори етапними є: процесуальні виборчі норми, що регулюють порядок призначення місцевих виборів; створення виборчих одиниць та виборчих органів; висування та реєстрації кандидатів у депутати й на посади сільських, селищних, міських голів; складання списків виборців; реєстрації довірених осіб кандидатів, уповноважених осіб місцевих осередків політичних партій (блоків), офіційних спостерігачів; ведення передвиборної агітації; голосування; встановлення результатів місцевих виборів; фінансування місцевої виборчої кампанії; проведення позачергових місцевих виборів; виборів замість вибулих депутатів; виборів депутатів місцевої ради та сільського, селищного, міського голови у разі утворення нової адміністративно-територіальної одиниці. Отже, можна зробити висновок, що етапні норми місцевого виборчого права об'єднують лише процесуальні норми, тому їх сукупність складає *процесуальне місцеве виборче право*.

Деякі норми місцевого виборчого права не існують у чистому вигляді: вони можуть бути віднесені як до етапних, так і до статусних. У цьому й полягає їх тісний взаємозв'язок. Такими є норми, що закріплюють повноваження дільничних виборчих комісій щодо роботи зі списками виборців, організації голосування в день виборів тощо.

Інститути місцевого виборчого права можна виділити за такими критеріями: а) в залежності від органу місцевого самоврядування, який має формуватися: це інститути виборів сільських, селищних, міських голів; інститути виборів депутатів сільських, селищних, міських рад; інститут виборів депутатів обласних та районних рад; інститут виборів до Верховної Ради

Автономної Республіки Крим; б) відповідно до стадій місцевих виборів це, зокрема: інститути проголошення або призначення місцевих виборів; інститути виборчих територіальних одиниць з місцевих виборів; інститут виборчих органів; інститут складання списків виборців; інститут висування та реєстрації кандидатів в депутати місцевих рад та на посади сільських, селищних, міських голів; інститут передвиборної агітації; інститут голосування; інститут підрахунку голосів та встановлення результатів місцевих виборів; в) інститути, від яких залежить функціонування та ступінь забезпеченості попередніх – це інститут місцевої виборчої системи та інститут гарантій місцевих виборів.

Предметом регулювання місцевого виборчого права виступають місцеві вибори. Місцеве виборче право регулює особливе коло правовідносин, в яких суб'єктом є територіальна громада та система органів та суб'єктів, що становлять частину механізму правового регулювання організації і проведення місцевих виборів; а об'єктом – мандат депутата місцевої ради, або сільського, селищного, міського голови.

Система джерел місцевого виборчого права складається з нормативно-правових актів, які можна поділити на такі групи: 1) Конституції України, 2) спеціальних виборчих законів, 3) нормативно-правових актів конституційного законодавства, які опосередковано конкретизують деякі норми виборчих законів, 4) нормативних актів суміжних галузей, якими регулюються певні процедури місцевого виборчого процесу, 5) актів Конституційного Суду України, 6) міжнародних актів, 7) нормативно-правових актів суб'єктів місцевого самоврядування (локальних нормативно-правових актів).

Місцева виборча система в широкому значенні розуміється як система локальних суспільних відносин, пов'язаних з виборами до органів місцевого самоврядування. Місцева виборча система у вузькому значенні визначається як спосіб визначення результатів голосування та розподілу мандатів серед кандидатів до органів місцевого самоврядування за допомогою встановленої сукупності організаційно – правових заходів та інших елементів місцевого виборчого процесу.

Сьогодні в Україні склалася ситуація, в якій за умов проведення належної аналітичної роботи й підготування відповідної законодавчої бази, можуть з'явитися достатні підстави для зміни місцевої виборчої системи. Так, вбачається можливим проведення виборів до обласних рад України за змішаною системою. Така система виборів може бути закріплена шляхом встановлення такого порядку формування обласних рад, коли 50 % депутатів обираються за мажоритарною системою відносної більшості, та 50 % – за пропорційною виборчою системою.

Принципи місцевих виборів поділяються на дві групи: а) матеріальні принципи місцевих виборів, до яких відносяться принципи вільних, загальних, рівних, прямих місцевих виборів та принцип таємного голосування; б) процесуальні принципи місцевих виборів, до яких відносяться принципи гласності місцевих виборів, періодичності місцевих виборів, відповідальних місцевих виборів, змішаного фінансування місцевої

виборчої кампанії, інформаційного та матеріально-технічного забезпечення місцевих виборів.

Реалізація більшості основних принципів при проведенні місцевих виборів викликає ряд проблем, вирішення яких, на нашу думку, може бути можливим за умов внесення певних змін до того масиву національного законодавства, що регулює порядок організації і проведення місцевих виборів в Україні, а саме:

Для належної дії принципу загального виборчого права необхідно

- встановити вимогу щодо реалізації пасивного виборчого права лише за місцем проживання, з встановленням цензу осідлості який би становив один рік та підвищенням вікового цензу для кандидатів на посаду міського, селищного, сільського голови до 25 років;

- встановити конституційну заборону щодо участі у голосуванні особам, які за вироком суду знаходяться в місцях позбавлення волі (на час перебування в цих місцях);

Для належної реалізації принципу рівних місцевих виборів та усунення неузгодженості в Законі про місцеві вибори щодо участі у виборах військовослужбовців, вбачається доцільним доповнити статтю 6 Закону пунктом 8 такого змісту: “Не мають права голосу на місцевих виборах громадяни України, що є військовослужбовцями та проходять строкову військову службу, у разі, якщо вони не проживали (постійно або переважно) до призову на військову службу на території тієї адміністративно-територіальної одиниці де проходять місцеві вибори та розташована їх військова частина”.

Порядок проведення місцевих виборів завжди пов'язаний з визначенням основних стадій та механізму правового регулювання місцевих виборів. На нашу думку, основними стадіями виборчого процесу з місцевих виборів слід вважати послідовно здійснені та взаємопов'язані поміж себе заходи з організації місцевих виборів, які складаються з певної кількості однорідних дій, що направлені на досягнення єдиної мети.

До основних стадій місцевих виборів віднесені: призначення місцевих виборів; формування територіальної основи місцевих виборів; формування виборчих комісій; складання списків виборців; висування та реєстрація кандидатів у депутати та на посади сільських, селищних, міських голів; передвиборна агітація; голосування; встановлення результатів місцевих виборів.

Механізм правового регулювання організації і проведення місцевих виборів являє собою сукупність засобів (елементів) впливу на виборчі відносини в сфері реалізації та забезпечення конституційних прав громадян обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування. В залежності від того, на які саме відносини в зазначеній сфері здійснюється вплив, механізм правового регулювання організації і проведення місцевих виборів поділяється на організаційно-правовий; фінансовий; інформаційний; також матеріально-технічний механізм правового регулювання організації і проведення місцевих виборів.

В свою чергу кожен елемент механізму правового регулювання організації і проведення місцевих виборів має певні засоби впливу на відповідні відносини з організації і проведення місцевих виборів, які відповідають елементам механізму правового регулювання та являють собою: а) норми права, що регулюють відносини з організації і проведення місцевих виборів; б) правовідносини з організаційно-правового, фінансового, інформаційного або матеріально-технічного забезпечення організації і проведення місцевих виборів; в) акти реалізації прав та обов'язків суб'єктів місцевих виборчих відносин; г) акти застосування прав з організації і проведення місцевих виборів.

Місцеві референдуми призначають органи місцевого самоврядування з питань, що належать до їх компетенції.

Відповідно до ст. 143 Конституції України, громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів у межах адміністративно-територіальної одиниці.

А згідно з пунктом 12 статті 45 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» прийняття за пропозицією територіальних громад рішення щодо проведення консультативного опитування з питань, які стосуються їхніх спільних інтересів, здійснюється районними та обласними радами включно на їх пленарних засіданнях.

Місцевий референдум, як і всеукраїнський, здійснюється через проведення голосування громадян України з питань, визначених законодавством. Предметом місцевого референдуму може бути: прийняття, зміна, скасування рішень з питань, віднесених законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць; прийняття рішень, які визначають зміст постанов місцевих Рад народних депутатів та їх виконавчих і розпорядчих органів.

На місцеві референдуми можуть виноситися питання, віднесені законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також питання дострокового припинення повноважень відповідної Ради народних депутатів та її голови.

Тільки місцевими референдумами у відповідних адміністративно-територіальних одиницях вирішуються питання про найменування або перейменування сілрад, селищ, міст, районів, областей; питання про об'єднання в одну однойменних адміністративно-територіальних одиниць, які мають спільний адміністративний центр; питання про зміну базового рівня місцевого самоврядування у сільських районах; питання про реорганізацію або ліквідацію комунальних дошкільних навчальних закладів, а також дошкільних навчальних закладів, створених колишніми сільськогосподарськими колективними та державними господарствами.

На місцеві референдуми не виносяться питання про скасування законних рішень вищестоящих 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 народних депутатів та її виконавчих і розпорядчих органів.

Роль референдумів у регулюванні суспільних відносин визначається з огляду на їх основні соціальні функції: По-перше, референдум є одним з основних інструментів реалізації права народного суверенітету і легітимізації владних рішень. По-друге, референдум є однією з основних форм реалізації права національного суверенітету, оскільки за умов виконання певної конституційної процедури щодо всеукраїнського референдуму і виконання вимог закону щодо місцевих референдумів громадяни України, представники певної нації і народності нашої країни можуть ініціювати проведення того чи іншого референдуму з питань, пов'язаних з конституційним чи законодавчим регулюванням їх національних прав і свобод. По-третє, референдум є одним із способів формування громадської думки. По-четверте, референдум може бути використаний народом як противага рішенням органів публічної влади, що не задовольняють інтересів громадян.

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 збір усіх 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 провадяться 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 найбільш доступні для громадян і є одним з найефективніших 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.

У загальних зборах мають право брати участь громадяни, мешканці територіальних громад з правом голосу, тобто фізичні особи, які проживають у територіальній громаді, є її членами і відповідають усім вимогам закону про вибори до органів місцевої влади. 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 у 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 й 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 Конвенції 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, в тому числі шляхом їх залучення до участі в місцевих виборах та інших формах діяльності громади. Хоча ця Конвенція ще не набула юридичної сили в Україні, однак процес приєднання до неї держав-членів Ради Європи триває. Виходячи з того, що Україна є членом цієї організації і буде обов'язково підписувати цю міжнародну міждержавну угоду, є необхідним уже сьогодні трактувати питання участі іноземців у різних формах діяльності територіальних громад, у тому числі в їх загальних зборах, відповідно до положень цієї Конвенції. На нашу думку, потребує також зміни найменування ст. 8 "Загальні збори громадян" Закону України від 21 травня 1997 р. на "Загальні збори жителів".

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

Згідно з п. 3 ст. 8 згаданого Закону, передбачається, що порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання (періодичність, місце проведення, способи оголошення про збори, способи прийняття та оприлюднення рішень тощо) визначається законом і 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.

Це право територіальної громади може бути обумовлено виходячи з тлумачення ст. 140 Конституції України, згідно з якою 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, віднесеного до відання місцевого самоврядування.

Це можуть бути питання, пов'язані з:

- управлінням майном, що перебуває у 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 і реалізацією їх результатів;
- утворенням, реорганізацією та ліквідацією комунальних підприємств, організацій і установ, а також здійсненням контролю за їхньою діяльністю.

Відповідно до п. 2. ст. 9 Закону, порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Тобто, надаючи таке право органам місцевого самоврядування, Закон допускає різні варіанти порядку внесення місцевої ініціативи на розгляд ради, що дає змогу найбільш оптимально враховувати 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, що 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, рада, розглянувши питання, внесені на розгляд шляхом місцевої ініціативи, приймає рішення. Це рішення, яким би воно не було, обов'язково має бути оприлюднене. Порядок оприлюднення визначається органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Слід зазначити, що порядок оприлюднення такого рішення залежить від території громади, чисельності її мешканців, технічних і фінансових можливостей тощо. Як правило, оприлюднення рішень відбувається через їх опублікування в одній або декількох щоденних газетах, повідомлення через інші засоби масової інформації (радіо, телебачення тощо), шляхом видання відомчого бюлетеня ради та, у крайньому разі, через вивішування публічних оголошень на дошці об'яв, встановлених у певних місцях на території громади.

Відповідно до ст. 13 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р., територіальна громада має право провадити громадські слухання — зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, які належать до відання місцевого самоврядування.

Правова природа цієї, як і 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, а також захисту своїх законних прав та інтересів. Тому в Конституції прямо йдеться про підвищення ролі різноманітних форм безпосередньої участі територіальних громад — жителів сіл, селищ, міст в управлінні місцевими справами. І хоча Конституція України не конкретизує самих форм участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, вона залишає їх для врегулювання окремими законами.

Конкретизуючи на законодавчому рівні громадські слухання, ст. 13 установлює, що територіальна громада, по-перше, має право провадити такі слухання; по-друге, встановлюється, що ці слухання відбуваються у формі зустрічей членів територіальної громади з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування; по-третє, Закон надає право членам територіальної громади під час слухань заслуховувати звіти депутатів відповідних рад про їхню роботу в цілому або з якогось конкретного питання, а також порушувати проблеми та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

Пропозиції, що 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 нагадати, що Закон не визначає порядок організації, періодичність, терміни проведення громадських слухань, надаючи право регулювати ці питання територіальній громаді. Але, закріплюючи в п. 2 ст. 13 Закону положення про те, що такі громадські слухання провадяться не рідше одного разу на рік, законодавець зазначає 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 однакові відтинки часу, а також найбільш зручний як для жителів, так і для депутатів і посадових осіб місцевого самоврядування час.

Отже, безпосереднє волевиявлення членів територіальної громади, пов'язане з їхнім вступом у сферу суспільно-політичного життя, можна класифікувати за кількома основами.

По-перше, це самореалізація членами територіальної громади власних запитів, у тому числі самостійне прийняття ними публічно-владних рішень: а) нормативних; б) індивідуальних; в) кадрових (на місцевих виборах і референдумах).

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

По-третє, це участь територіальної громади у відправленні 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).

ВИСНОВКИ З ПЕРШОГО ПИТАННЯ.

Підсумовуючи все, вказане вище можна сказати, що Конституція України визнає народ єдиним носієм суверенітету та влади. Визначаються дві форми народовладдя – безпосередня(пряма) і представницька (непряма). Звісно найбільш демократичною формою участі населення в державотворчих процесах є безпосередня демократія. До проявів безпосередньої демократії відносять: вибори, референдуми, мітинги, походи демонстрації, пікетування, народну ініціативу, діяльність політичних партій, плебісцити, народні обговорення та ін.

2. Система суб'єктів місцевого самоврядування

2.1 Територіальна громада — основа місцевого самоврядування в Україні: правовий статус, види, форми діяльності.

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 і міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

В юридичній літературі можна виділити ряд спроб охарактеризувати територіальний колектив. Так, В.І. Фадєєв, визначаючи місцеве самоврядування, трактує його 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 якою розуміє населення міст, сіл тощо. Ототожнення територіального колективу з населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці наводить М. І.

Корнієнко, котрий визначає його як первинного суб'єкта місцевого самоврядування.

В. М. Кампо вважає, що початковим суб'єктом місцевого самоврядування фактично виступає територіальний колектив в особі жителів села (сіл відповідної сільради), селища або міста. За С. Поповичем, місцева співдружність являє собою самоврядну, відділену 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. Бай Муратова, за пріоритетного "територіального" підходу "втрачається соціально-правова сутність цього феномена, що містить у собі розуміння населення як локального співтовариства громадян (місцеве співтовариство), об'єднаних спільною діяльністю, інтересами та цілями із задоволення потреб, пов'язаних з побутом, середовищем проживання, дозвіллям, навчанням, вихованням, спілкуванням". Тому він визначає територіальний колектив (місцеве співтовариство) як сукупність фізичних осіб, котрі 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.

Як творчу інтерпретацію попереднього підходу варто відзначити дефініцію О. В. Батанова, котрий бачить у територіальній громаді територіальну спільноту, що складається з фізичних осіб, котрі постійно проживають і працюють на території села чи добровільного об'єднання у спільну громаду кількох сіл, селища чи міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, нерухоме майно на даній території, платять комунальні податки і пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру.

Основний акцент на "інтерес" робить і В. В. Медведчук, який вважає, що "громада — це сплетення соціальних відносин між людьми, котрі 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 визнає і І. П. Бутко, який вважає, що територіальний колектив — це люди, котрі мешкають у певних територіальних межах і об'єднані спільними інтересами.

На думку М. П. Орзіх, соціальну основу самоврядних територій становить територіальний колектив (община, а ще краще — 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), котрі постійно мешкають або працюють на даній території (або мають на території нерухоме майно, або є платниками комунальних податків).

Виходячи з проведеного аналізу різних підходів можна виявити такі основні ознаки територіальної громади, що знайшли закріплення в законодавстві України:

1) територіальна — спільне проживання осіб (жителів), котрі входять до громади на певній території (у межах певної адміністративно-територіальної одиниці — села, селища, міста, ч. 1 ст. 140 Конституції);

2) інтегративна — територіальна громада виникає на основі об'єднання всіх жителів, що 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. Можливо включення до територіальної громади біженців і переміщених осіб (за змістом 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 виникаючих між ними 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 й 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.)².

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

а) територіальну громаду села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл;

б) територіальну громаду селища;

в) територіальну громаду міста.

З аналізу положень частин 3 і 4 ст. 140 Конституції України, що закріплюють систему місцевого самоврядування в республіці, можна виділити територіальні громади:

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

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

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

Діапазон функцій, які здійснюються територіальними громадами, дуже широкий. Систему функцій територіальних громад, як і інших суб'єктів місцевого самоврядування, складають функції, аналогічні функціям держави, зокрема її об'єктним функціям (політичним, економічним, соціальним, культурним, екологічним — з числа внутрішніх і зовнішніх функцій), і ті, що властиві виключно або переважно суб'єктам місцевого самоврядування (територіальним громадам, їхнім представницьким органам).

Досліджуючи функції територіальних колективів, І. В. Видрін відносить до них такі:

1) інтегративну, яка полягає у зміцненні міжособистісних зв'язків, об'єднанні зусиль людей в інтересах усіх і кожного;

2) соціального контролю за діяльністю і поведінкою членів колективу, яка не повинна цілком регламентувати поведінку конкретної особи;

3) виробничу, яка слугує цілям задоволення повсякденних потреб і потреб членів територіального колективу;

4) виховну, пов'язану з формуванням політичної свідомості й активності членів колективу;

5) політичну, 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.

Функції територіальних громад можна диференціювати за рядом критеріїв, зокрема:

- за об'єктами, тобто цілями і завданнями муніципальної демократії; предметами відання, тобто певними галузями місцевого самоврядування, 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 підпорядкування) і територіальних громад районів у містах (де вони утворюються); функції територіальних громад міст обласного підпорядкування, міст Києва і Севастополя);

- за методами й засобами діяльності територіальних громад. Політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні
- функції, які складають комплекс об'єктних функцій територіальних громад, мають важливе конститууюче значення для системи функцій самого місцевого самоврядування.

Серед функцій територіальних громад виокремлюються чотири — п'ять, на яких треба спинитися докладніше. Політичні функції, покликані забезпечувати реалізацію громадянами конституційного права брати участь в управлінні державними та громадськими справами. Дані функції полягають у формуванні (обранні) громадянами органів місцевого самоврядування. Ці органи 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 втрати для власної політичної єдності..

Економічні функції територіальних громад спрямовані на утворення 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 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 у створенні місцевих програм і в участі у 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 і вносити пропозиції у державні та господарські органи з цих питань, а також у проведенні громадської екологічної експертизи, вносити пропозиції щодо організації територій і 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 та екологічна функції територіальних громад певною мірою аналогічні внутрішнім функціям держави, мають об'єктний характер, зумовлені цілями й завданнями муніципальної демократії та спрямовані на вирішення питань місцевого значення. Вони мають переважно внутрішній характер, їх реалізація, насамперед, відповідає інтересам певної територіальної громади. Але локалізація функцій та інтересів носить досить умовний характер, тому що територіальні громади не можуть існувати ізольовано одна від одної. Вони постійно контактують між собою, пов'язані певними господарськими, соціально-культурними зв'язками, мають спільні інтереси в інших галузях місцевого життя. Це зумовлює виокремлення в системі об'єктних функцій зовнішніх функцій територіальних громад, що мають регіональне значення і виступають у вигляді "територіальна громада — територіальна громада"; мають національний ("територіальна громада — держава") і міжнародний ("територіальна громада — аналогічні інституції іноземних держав") характер.

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, зовнішньо соціальна, зовнішньо культурна, зовнішньоекологічна); 2) за рівнями управління (наприклад, стосунки між територіальними громадами; зв'язки між громадами й державою та її органами; міжнародні зв'язки територіальних громад).

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

Так, зовнішньополітична функція територіальних громад має свій вияв у формуванні асоційованого рівня самоврядування — районних і обласних рад, що 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. Подібна діяльність є одним з перспективних напрямів регіонального розвитку в 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 і статтями часописів і т. ін., що дозволяє зарубіжній спільноті та мешканцям міст і селищ-партнерів більш глибоко пізнати розмаїття культурного життя України. Найбільш ефективними виступають форми безпосереднього співробітництва (професійні та молодіжні обміни, масовий і спеціалізований туризм, співробітництво навчальних і професійних закладів тощо), які дозволяють реалізовувати міжнародні гуманітарні зв'язки, що входять до системи глобальних крос-культурних комунікацій. Завдяки цьому Україна безпосередньо має позадержавну систему міжнародного культурного співробітництва, що спрямована на вирішення важливих завдань зовнішньої політики Української держави і суттєво доповнює систему міждержавних культурних відносин.

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 світу².

Виділення зовнішньоекологічної функції серед зовнішніх функцій територіальних громад зумовлено тим, що екологічні проблеми сучасності вже вийшли за межі конкретної територіальної одиниці, набувши не тільки регіонального і державного, а й транснаціонального характеру (наприклад, катастрофа на ЧАЕС). Але ці проблеми повинні вирішуватися як на міжурядовому рівні, так і в межах місцевого самоврядування (наприклад, створення спільних природоохоронних проектів за участю суб'єктів державного управління та місцевого самоврядування).

ВИСНОВКИ З ПІДПИТАННЯ 2.1.

Отже, комплекс зовнішніх функцій територіальних громад має свій вияв поза "кордонами" певної територіальної громади. Такі функції характеризують включність локальних колективів в оточуюче співтовариство, вказують на їх особливе місце у системі місцевого самоврядування і розкривають роль цих спільнот у здійсненні регіональної та загальнодержавної політики.

2.2. 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 визначити їх роль і місце в системі місцевого самоврядування.

Світовий досвід свідчить, що виборні органи — головні носії самоврядних повноважень. Представницька демократія є більш професійною, 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.

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.

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.

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 органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, місту межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

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 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.

ВИСНОВКИ З ПІДПИТАННЯ 2.2.

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 функцій. 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.

2.3. 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 провадяться 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 видає 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 затверджені 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.

ВИСНОВКИ З ПІДПИТАННЯ 2.3.

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.

2.4. 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 прибуток.

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 впливають 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 раду сфері законності і здійснення контрольної функції щодо діяльності голів районних, обласних, районних в 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.

ВИСНОВКИ З ПІДПИТАННЯ 2.4.

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.

2.5. 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 президіяльними (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).

ВИСНОВКИ З ПІДПИТАННЯ 2.5.

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.

2.6. 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.

ВИСНОВКИ З ПІДПИТАННЯ 2.6.

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.

ВИСНОВКИ З ТЕМИ

Систему форм здійснення місцевого самоврядування складають:

1. Форми безпосередньої демократії, які використовуються в системі місцевого самоврядування. До них відносяться: – місцевий референдум – форма вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення; – місцеві вибори – вибори депутатів відповідної місцевої ради та сільських, селищних, міських голів; – загальні збори громадян – збори всіх або частини жителів територіальної громади за місцем проживання для вирішення питань місцевого значення; – місцеві ініціативи – пропозиція членів громади про обов'язковий розгляд на відкритому засіданні ради будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Порядок внесення місцевої ініціативи визначається радою або статутом громади. Внесена місцева ініціатива підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи; – громадські слухання – це заслуховування не рідше одного разу на рік громадою звітів депутатів ради і посадових осіб місцевого самоврядування, під час якого можуть порушуватися різні питання і вноситися пропозиції з питань місцевого значення; – організація і участь в мітингах, походах, демонстраціях, пікетуваннях на місцевому рівні; – участь населення у роботі органів місцевого самоврядування на добровільних засадах (в якості експертів, спеціалістів, консультантів, громадських контролерів).

2. Форми представницької демократії, які використовуються в системі місцевого самоврядування – це представницькі органи місцевого самоврядування, місцеві голови, органи самоорганізації населення, які обираються населенням і через діяльність яких громадяни можуть впливати на здійснення місцевого самоврядування на підвідомчій території.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ

Під час підготовки з даної теми необхідно опрацювати самостійно наступний перелік питань: порядок створення та припинення асоціації органів місцевого самоврядування; фінансово-економічна основа органу самоорганізації населення; правовий статус старост як суб'єктів місцевого самоврядування; особливості організації та функціонування виконавчих апаратів районних та обласних рад; місцева ініціатива як форма безпосередньої демократії; відмінність правової природи місцевих рад в сучасній Україні від місцевих рад народних депутатів за радянських часів; особливості статусу головних посадових осіб місцевого самоврядування в містах Києві і Севастополі; відмінність статусу голів районної, обласної, районної у місті ради від статусу сільських, селищних, міських голів; особливості статусу органів самоорганізації населення.