

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 «ДЕРЖАВНЕ БУДІВНИЦТВО ТА САМОВРЯДУВАННЯ В
УКРАЇНІ»**

Для слухачів факультету
заочного навчання працівників
поліції ННІ ПОЗН

Дніпро – 2016

Конспект лекцій підготувала: **Завгородня Ю.С.** – старший викладач кафедри теорії та історії держави і права факультету підготовки фахівців для підрозділів превентивної діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

РЕЦЕНЗЕНТИ:

Білозьоров Є.В. – професор кафедри теорії держави і права Національної академії внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

Легка О.В. – доцент кафедри міжнародного права, історії права та політико-правових учень Дніпропетровського національного університету ім. О. Гончара, 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 № 1. Поняття та загальна характеристика державного будівництва та місцевого самоврядування в Україні (2 години)

ПЛАН ЛЕКЦІЇ:

I. Поняття державного будівництва і місцевого самоврядування в Україні	4
II. Державне будівництво і самоврядування як наука та навчальна дисципліна	9
III. Загальна характеристика теорій про місцеве самоврядування. Форма Української держави	13

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28.06.96. – Київ.: Юрінком, 2016. - 80с.
2. Кравченко В. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні: Основи муніципального права: навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К.: Арарат-центр, 2001. – 176 с.
3. Муніципальне право України: Підручник/ Кол. Авт.; За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.
4. Чихладзе Л.Т. Историко-теоретические аспекты развития местного самоуправления и местного управления в государствах Европы// Право и политика. – 2006. - № 12. – с. 19-27.
5. Яцунська О.О. Світовий досвід місцевого самоврядування та перспективи його інституціонально-системного втілення в Україні: Автореф.дис...канд. юрид. наук. – Одеса, 2001. – 20 с.

МЕТА ЛЕКЦІЇ:

Метою лекції є отримання всебічного комплексного уявлення про поняття «державне будівництво», «місьцеве самоврядування» та інші, які складають предмет теми, що розглядається.

ВСТУП

Місьцеве самоврядування - багатогранне та комплексне політико-правове явище, яке може характеризуватися різнобічно. Аналіз Конституції України дозволяє зробити висновок, що місцеве самоврядування як об'єкт конституційно-правового регулювання виступає в якості:

- по-перше, відповідної засади конституційного ладу України;
- по-друге, специфічної форми народовладдя;
- по-третє, права жителів відповідної територіальної одиниці (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення.

Місьцеве самоврядування як засада конституційного ладу виступає одним із найважливіших принципів організації і функціонування влади в суспільстві й державі та є необхідним атрибутом будь-якого демократичного ладу.

Вперше в Україні принцип визнання місцевого самоврядування на конституційному рівні було закріплено ще в Конституції гетьмана П. Орлика -

1710 р., а пізніше в Конституції УНР 1918 р., положення яких так і не були реалізовані. За радянських часів цей принцип рішуче заперечувався, він суперечив централізованому характеру радянської держави.

Конституція України 1996 р., у повній відповідності до вимог Європейської Хартії (поряд з такими фундаментальними принципами, як народовладдя, суверенітет і незалежність України, поділу державної влади тощо), в окремій статті фіксує принцип визнання та гарантованості місцевого самоврядування.

Визнання місцевого самоврядування як засади конституційного ладу означає встановлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування при вирішенні всіх питань місцевого значення.

I. ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Після зламу державного апарата царської Росії почався процес становлення і розвитку радянської державності, оскільки основу її склали Ради і їхні органи від верху до низу.

Вже в цей час термін «радянське будівництво» розглядався в широкому і вузькому розумінні.

У широкому розумінні слова радянське будівництво, як відзначав М.І. Калінін, містило в собі усе, що робиться в Радянському Союзі з перших днів революції і до теперішнього часу.

Таким чином, під радянським будівництвом розумілося все державне будівництво.

Після проголошення незалежності України почався процес побудови її державності на основі цілком конституційних принципів: поділу влади, верховенства права, народного суверенітету.

Оскільки на порядок денний підвелось питання про наукові основи їхньої організації і діяльності об'єктивно виникла наука державного будівництва.

Вважається, що існують вагомні підстави розглядати державне будівництво в його широкому і вузькому розумінні:

широкому змісті слова - це комплекс політичних, правових, економічних, соціально-культурних функцій держави в цілому, спрямованих на побудову незалежної, суверенної, правової, демократичної і соціальної Української держави.

Складніше полягає справа з визначенням поняття державного будівництва у *вузькому змісті слова*. Очевидно, що при цьому промова може йти про організацію і діяльність всієї сукупності державних органів України.

Чи є однакові критерії, що дозволяють казати про правомірність такого висновку?

Певне, немає, тому що організація і діяльність органа законодавчої й виконавчої влади в достатньому ступені відрізняється від організації і діяльності органів судової влади й органів прокуратури, насамперед процедурою роботи цих органів, формами і методами їхньої діяльності.

Виникає питання і про правомірність сполучення місцевого управління в Україні з державним будівництвом. Як відомо, у відповідності зі ст.ст. 6, 7 Конституції України, державна влада, її органи і місцеве самоврядування - категорії різноманітні, оскільки останнє розглядаються як право територіальної громади - жителів села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів декількох сіл, селища і міста - *самостійно вирішувати* питання місцевого значення в рамках Конституції і законів України.

Водночас, завдання місцевого самоврядування здійснюються як безпосередньо членами територіальної громади (рідше), так і представницькими і виконавчими органами даних адміністративно-територіальних одиниць (частіше), організація і діяльність яких багато в чому аналогічна функціонуванню органів законодавчої і виконавчої влади.

Тому, очевидно, що суб'єктами державного будівництва у вузькому змісті слова можуть бути: єдиний законодавчий орган влади в Україні - парламент - Верховна Рада України; вищий представницький орган Автономної Республіки Крим - її Верховна Рада; органи виконавчої влади - Кабінет Міністрів України - вищий орган у системі органів виконавчої влади, центральні (міністерства, державні комітети) і місцеві органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації); представницькі і виконавчі органи місцевого самоврядування, а також районні й обласні ради - органи, що представляють загальні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст.

Може виникнути закономірне питання, у чому ж специфіка державного будівництва в порівнянні з конституційним правом України, що також досліджує питання організації і діяльності згаданих органів?

Справа в тому, що ця галузь права, виходячи з предмета і методу правого регулювання, вивчає: правовий статус цих органів, їхню систему, завдання, функції і компетенцію. При цьому, усі ці категорії регламентуються матеріальними нормами конституційного права, тобто відповідають на запитання «хто?». Питання ж визначення внутрішньо організаційної структури згаданих органів, процедура, організаційні форми і методи здійснення ними своїх завдань, функцій і компетенції, як правило, визначаються процесуальними нормами конституційного права, також процедурними правилами, звичаями і т.п., тобто відповідають на запитання «як».

Викладене дозволяє дати визначення державного будівництва в широкому і вузькому змісті.

Поняття державного будівництва в широкому змісті похідне від понять «держава», «державність», «державне будівництво». Воно вказує на визначену сферу організації і діяльності української держави і тим самим державного будівництва - це організація, діяльність і розвиток усієї системи органів державної влади в Україні, через які народ здійснює приналежну йому

державну владу. Що стосується змісту державного будівництва у вузькому *змісті слова*, то воно, очевидно, повинне визначатися шляхом встановлення конкретних елементів, що включаються в дане поняття:

1) положення конституційного права України (правовий статус вищих представницьких органів України та Автономної Республіки Крим, система органів виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, принципи їх побудови, види, основи взаємодії, завдання, функції й основні напрямки діяльності цих органів).

2) положення, що властиві винятково державному будівництву в його вузькому змісті (внутрішньоорганізаційна структура зазначених органів, положення структурних підрозділів у внутрішній організації кожного виду цих органів, їх взаємовідносини один з одним, організаційні форми і методи здійснення задач, функцій і компетенції, організація всієї їх діяльності).

Аналіз Конституції України дозволяє зробити висновок, що місцеве самоврядування як об'єкт конституційно-правового регулювання виступає в якості:

по-перше, засади конституційного ладу України,

по-друге, специфічної форми народовладдя;

по-третє, права жителів відповідної територіальної одиниці на самостійне вирішення питань місцевого значення.

Місцеве самоврядування, як засада конституційного ладу виступає одним із найважливіших принципів організації і функціонування влади в суспільстві й державі та є необхідним атрибутом будь-якого демократичного ладу.

Вперше в Україні принцип визнання місцевого самоврядування на конституційному рівні було закріплено ще в Конституції гетьмана П. Орлика — 1710 р., а пізніше в Конституції УНР 1918 р., положення яких так і не були реалізовані. За радянських часів цей принцип рішуче заперечувався, він суперечив централізованому характеру радянської держави.

Конституція України 1996 р., у повній відповідності до вимог Європейської Хартії (поряд з такими фундаментальними принципами, як народовладдя, суверенітет і незалежність України, поділу державної влади тощо), в окремій статті (ст. 7) фіксує принцип *визнання та гарантованості місцевого самоврядування*.

Місцеве самоврядування як форма народовладдя. Згідно ст. 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та *органи місцевого самоврядування*. З даного конституційного положення прямо випливає, що органи місцевого самоврядування не входять до єдиного державного механізму і, в силу цього, місцеве самоврядування можна розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади.

Як специфічна форма реалізації належної народіві влади місцеве самоврядування характеризується:

1) місцеве самоврядування має особливого *суб'єкта* - територіальну громаду, тобто жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста;

2) місцеве самоврядування займає окреме місце в *політичній системі* (в механізмі управління суспільством та державою). Органи місцевого самоврядування не входять до механізму державної влади, хоча це й не означає його повної автономності від держави, державної влади. І місцеве самоврядування, і державна влада мають єдине джерело — *народ*. Органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади (ст. 143 Конституції України).

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

3) місцеве самоврядування має особливий *об'єкт* управління - питання місцевого значення.

Місцеве самоврядування як право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення. Європейська Хартія місцевого самоврядування (ст. 3) дає визначення місцевого самоврядування як *право і реальну здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення*. Згідно Європейської Хартії це право здійснюється як виборними та виконавчими органами, так і безпосередньо територіальною громадою шляхом використання різних форм прямої демократії.

Конституція України (ст. 140) визначає місцеве самоврядування як *право 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*. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: *сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи*.

Детальніше визначення місцевого самоврядування дається в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні»: *Місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - (жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України*.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Аналіз цих положень дозволяє зробити такі висновки:

1. Конституція України визнає право самостійно вирішувати питання місцевого значення лише за *первинними територіальними громадами* - жителями «природних» адміністративно-територіальних одиниць (сіл, кількох сіл, селищ та міст).

Такий підхід має глибокі історичні корені. Саме в поселеннях люди природним шляхом групувалися для спільного життя, а для здійснення поточного управління обирали відповідних осіб (органи) - вождів, старійшин, ради тощо. Таким чином формувалася *громада*, відмінною ознакою якої є наявність виборних органів, а подібна система отримала назву *громадського, комунального, місцевого або муніципального самоврядування*.

Стосовно інших адміністративно-територіальних одиниць, то вони були створені неприродним шляхом - «згори» актами державної влади, за допомогою яких здійснювалося районування території держави, і в силу цього вони носять «штучний» характер (області, воєводства, губернії, повіти, райони тощо).

2. Законодавство України передбачає, що право територіальної громади на місцеве самоврядування здійснюється громадою як *безпосередньо* (місцевий референдум, місцеві вибори, загальні збори тощо), так і через діяльність *виборних та інших органів місцевого самоврядування*.

Важливу теоретичну та практичну цінність має визначення співвідношення понять «місцеве самоврядування» та «місцеве управління». З цього питання в літературі висловлюються різні, часом діаметрально протилежні погляди. Більшість вчених протиставляють місцеве самоврядування і місцеве управління. Так, якщо під місцевим самоврядуванням розуміють діяльність територіальної громади та її виборних органів з управління її справами, то місцеве управління розглядають як *управлінську діяльність в адміністративно-територіальній одиниці, яка здійснюється через адміністрацію, що призначається центральними або іншими вищими органами державної влади*¹, тобто пряме державне управління на місцях.

Одночасно висловлюється думка щодо недоцільності протиставлення цих двох понять. Місцеве управління пропонується розглядати як складний механізм, який *може включати в себе як місцеву державну адміністрацію, так і органи місцевого самоврядування*, виступаючи при цьому складовою частиною державного механізму.

У різних державах з метою ефективно організації влади на місцях застосовуються різні системи місцевих органів управління та органів місцевого самоврядування (*системи управління на місцях*). Останнім часом у літературі виділяють чотири основні системи:

1. *Англо-американська (англосаксонська) система* характеризується тим, що на всіх рівнях управління функціонують органи місцевого самоврядування, а місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції не створюються (наприклад, Велика Британія, США, Канада, Австралія, близька до подібної системи організація влади на місцях і в Росії).

2. *Континентальна (романо-германська або європейська) система* будується на поєднанні місцевого самоврядування і місцевого управління і виходить з різного тлумачення «природних» та «штучних» адміністративно-територіальних одиниць.

3. *Іберійська система* (зокрема, Бразилія, Португалія, Мексика, з певними особливостями Іспанія) передбачає, що управління здійснюють обрані

представницькі органи (ради) та відповідні головні посадові особи місцевого самоврядування (мери, префекти тощо). Ці посадові особи стають головами відповідних рад і одночасно затверджуються центральними органами державної влади як представники державної влади в адміністративно-територіальних одиницях.

4. *Радянська система (система рад та їх виконавчих комітетів)* заперечує розподіл влад і визнанні повновладдя представницьких органів знизу до верху, передбачає, що всі ради є органами державної влади на своїй території, всі інші органи підпорядковані радам. Сьогодні подібна система збереглася лише в деяких країнах, зокрема в КНР, КНДР.

ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ

Таким чином, розкриваючи поняття *державного будівництва у вузькому змісті слова* тобто в плані його внутрішнього змісту, можна визначити державне будівництво як організаційну структуру, форми і методи діяльності законодавчого органа, вищого представницького органа Автономної Республіки Крим, системи органів виконавчої влади, представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування, необхідні для ефективного управління державними і суспільними справами шляхом здійснення своїх завдань, функцій і компетенції.

Аналіз відповідних положень Конституції України дозволяє зробити висновок, що в Україні застосовується континентальна (її другий різновид) система управління на місцях.

II. ДЕРЖАВНЕ БУДІВНИЦТВО І САМОВРЯДУВАННЯ ЯК НАУКА ТА НАВЧАЛЬНА ДИСЦИПЛІНА.

Особливе значення місця і ролі перерахованих вище органів державної влади і місцевого самоврядування обумовлено необхідністю найбільше повного охоплення всіх боків їхньої організації і діяльності єдиною галуззю наукових знань. Такою галуззю є наука державного будівництва і місцевого самоврядування в Україні. Вона виділяється в особливий напрямок державознавства. Цілісний характер цієї галузі знань визначається єдністю її об'єкта - органів законодавчої і виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Поняття науки державного будівництва і місцевого самоврядування визначається поняттям самого державного будівництва і місцевого самоврядування.

Водночас, усяка наука, у тому числі і дана, осягає предмет в історичному розвитку, динаміці, а також у його зв'язках із предметами інших суміжних наук.

Виходячи з цього, *наука державного будівництва і місцевого самоврядування в Україні - це самостійна галузь державознавства, що ґрунтується на конституційних принципах утворення і функціонування органів державної влади в Україні і має своїм завданням дослідження організації, діяльності і розвитку законодавчих, представницьких і виконавчих органів*

держави, через які український народ, як єдине джерело влади, здійснює приналежну йому державну владу.

Наука державного будівництва покликана вивчити систему, завдання, функції і компетенцію, спочатку в загальному вигляді, досліджувані в курсі конституційного права і які є основами наступного вивчення організаційної структури, форм і методів діяльності законодавчого, представницьких і виконавчих органів державної влади, тобто всі елементи державного будівництва і місцевого самоврядування в їхній взаємодії, їхня роль у забезпеченні управління державними справами.

Але представницькі і виконавчі органи є предметом дослідження й інших юридичних наук. Тому розходження в підході науки державного будівництва і місцевого самоврядування в Україні до цієї проблеми полягає в з'ясуванні співвідношення між *об'єктом і предметами цих наук.*

Якщо органи державної влади в цілому виступають загальним об'єктом дослідження для декількох юридичних наук (наприклад конституційного, адміністративного права і т.п.), те лише державне будівництво і місцеве самоврядування має своїм предметом єдиний об'єкт - законодавчий орган України, вищий представницький орган Автономної Республіки Крим, органи державної виконавчої влади, представницькі і виконавчі органи місцевого самоврядування у всіх їхніх основних рисах і проявах, тобто забезпечує найбільший відбиток у своєму предметі зазначених органів.

Розходження в підході до цих органів виявляється й у характері емпіричної бази науки державного будівництва і місцевого самоврядування, тобто системі джерел наукових знань. Знання про зазначені органи державної влади формуються в науці державного будівництва і місцевого самоврядування шляхом безпосереднього аналізу фактичної організації і діяльності згаданих органів України, а не тільки через звернення до правових актів і норм. У цьому відношенні емпірична база науки державного будівництва ширше за своїми джерелами і ступеню проникнення в організацію життєдіяльності перерахованих вище державних органів і по її охопленню, чим база їх дослідження в інших науках. Вона включає знання реальних процесів функціонування цих органів, взятих у теоретичному і практичному аспектах.

Методологічну основу науки державного будівництва і місцевого самоврядування в Україні складають загальні положення діалектичного й історичного матеріалізму, із позицій яких організація досліджуваних органів державної влади розглядаються як системи, що постійно розвиваються, у яких відбувається накопичення визначених кількісних змін, нового досвіду і практики, що спричиняють, у свою чергу, перехід цих органів на якісно нові ступені розвитку.

Наука державного будівництва і місцевого самоврядування в Україні виходить із діалектичної єдності форм змісту організації державної влади в Україні, змісту роботи представницьких і виконавчих органів у всіх сферах державного будівництва, визначає вибір форм і методів, найбільше ефективних

із погляду розв'язуваних на даному етапі побудови української державності завдань.

У науці державного будівництва і місцевого самоврядування використовуються також такі категорії як *можливість і дійсність, особливе й одиничне і т.п.*

Поряд із загальнометодологічною основою дослідження, у науці державного будівництва використовуються і *конкретні наукові методи дослідження.*

Метод наукового дослідження - надзвичайно важливий інструмент пізнання. Від правильно обраного методу залежить достовірність отриманих результатів. Недарма Фрэнсис Бэкон - англійський філософ - ще 400 років тому вдало порівняв метод із світильником, що освітлює подорожанину невідому дорогу в темряві.

За Кантом метод - це засіб дії. Засобів може бути багато, тому Кант виділяє такі види методів: догматичний, критичний, натуралістичний, науковий, синтетичний, скептичний, експериментальний і математичний. Не всі з них використовуються наукою державного будівництва безпосередньо.

С. Мокрицький на початку сторіччя виділяв три методи: догматичний, політичний, етичний. А. Наумов виділяє більше: догматичний, соціологічний, порівняльно-правовий, діалектичний (філософський) і інші, що дає підставу припускати наявність цілого ряду інших методів.

Наука державного будівництва, досліджуючи питання пов'язані з організацією діяльності, формуванням, внутрішньою структурою органів державної влади, застосовує в основному такі методи:

- *системний підхід* допомагає вивчити процес взаємодії представницьких і виконавчих органів як особливих соціальних систем з іншими елементами державної організації. З позицій системного підходу досліджується єдність форм і методів діяльності цих органів.

- *історичний метод дослідження*, з огляду на чинники спадкоємності і змін у державному будівництві.

- *метод нормативно-логічного аналізу*, властивий юридичним наукам: *конкретні соціологічні дослідження*, що надають можливість безпосереднього ознайомлення з практикою на основі вироблених соціологічною наукою вимог і правил одержання достовірних і в необхідному ступені репрезентативних зведень.

- *порівняльний метод дослідження*, наприклад, для з'ясування співвідношень загального й особливого в організації діяльності Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і сільських, селищних і міських рад/.

- *методи моделювання й експерименту.*

Наука державного будівництва і місцевого самоврядування - складова частина системи суспільних наук, зокрема, юридичної науки.

Як галузь державознавства дана наука тісно пов'язана з загальною теорією держави і права, наукою управління і таких правових наук як *конституційне право України й адміністративне право*.

Зокрема, науки конституційного права й адміністративного права дають науці державного будівництва і місцевого самоврядування необхідний матеріал для вивчення вимог і критеріїв правильної організації і діяльності відповідних органів, розуміння ролі правових засобів здійснення ними своїх задач і функцій за допомогою відповідних форм і методів діяльності.

Навчальний курс державного будівництва і місцевого самоврядування в Україні знаходиться лише на початковій стадії впровадження його в навчальний процес і його завдання полягають:

- у вивчанні питань організації і діяльності законодавчого, представницьких і виконавчих органів державної влади України, форм і методів їх діяльності;

- у докладному вивченні конституційного законодавства про дані органи, про співвідношення правових і організаційних форм їх діяльності;

- прищеплюванні курсантам навичок самостійного узагальнення досвіду роботи цих органів та її оцінки і т.д.

Навчальний курс державного будівництва і місцевого самоврядування в Україні має свою внутрішню структуру. Досліджуваний матеріал розташовується й об'єднується у визначеній логічній послідовності, що дозволяє розкрити загальні закономірності організації і діяльності законодавчого, представницьких і виконавчих органів державної влади в Україні й у той же час виявити специфічні особливості діяльності кожного з них. Виходячи з цього правомірно охарактеризувати даний навчальний курс як систему. Система курсу державного будівництва і місцевого самоврядування в Україні містить у собі такі розділи:

- Поняття та загальна характеристика державного будівництва та місцевого самоврядування в Україні.

- Організація роботи Верховної Ради України.

- Організація роботи Президента України.

- Організація роботи органів виконавчої влади в Україні.

- Організація роботи органів судової влади та прокуратури в

- Україні.

- Організація роботи Верховної ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

- Організація роботи органів місцевого самоврядування в Україні.

ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ

Програма курсу розроблена відповідно вимогам типового навчального плану і науки державного будівництва та самоврядування, враховуючи вимоги кредитно-модульної системи. Програма передбачає засвоєння матеріалу навчальної дисципліни у процесі лекційних і семінарських занять, а також самостійної та індивідуальної роботи.

Зміст програми спирається на положення Конституції України, чинних законів та інших нормативних актів в тій їх частині, яка узгоджується з Основним Законом. Програма розрахована на вивчення: змісту і поняття державного будівництва та самоврядування як науки і навчальної дисципліни; територіальних, правових, економічних і фінансових основ організації органів державної влади і самоврядування; організації та діяльності органів законодавчої і виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх взаємодії з правоохоронними органами.

Під час викладання дисципліни «Державне будівництво та самоврядування в Україні» передбачається: використання різноманітних форм і методів навчання та правового виховання слухачів; здійснювати поточний контроль за рівнем засвоєння знань слухачами на семінарських заняттях і консультаціях, проміжний контроль у вигляді атестації та підсумковий контроль у формі заліку.

III. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ТЕОРІЙ ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ. ФОРМА УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ.

Вивченням проблематики цього питання займалися класики теорії місцевого самоврядування Р. Гнейст і Л. Штейн, французький історик, соціолог і громадський діяч А. де Токвіль, німецькі вчені О. фон Гірке та В. Шеффнером, а також вітчизняні дослідники І. Козюра, В. Кравченко, В. Журавський, В. Бабаєв, А. Мельник та ін.

У зв'язку з цим розглянемо основні теорії походження місцевого самоврядування.

Теорія вільних громад

Вперше виникла у середині в XIX ст. у Бельгії та Франції. Цей історичний період характеризувався переходом від феодалізму до індустріального капіталістичного суспільства. Відповідно, багато європейських міст здобули реальні переваги у незалежному від центральної влади (короля, феодала) самоуправлінні.

Її представники (Гербер, Арені, Э.Мейер, О.Лабанд, О.Ресслер) вважали, що громада має право на самостійність від центральної влади з самої своєї природи, причому держава не створює громаду, а лише визнає її.

Теорія природних прав громади ототожнює цілі, завдання і функції органів місцевого самоврядування з діяльністю і функціями громади. Таким чином, центральним її положенням є те, що громада, як самоврядний територіальний колектив, така ж самостійна, як і сама держава, тим більше, що вона виникла раніше держави. Держава є федерацією громад, і держава виводить свої права від громади, а не навпаки. Держава не може створити справжньої громади, яка могла б мати свою власну сферу самостійного розвитку. Отже, держава існує для громади, а не громада для держави.

Одним з недоліків даної теорії вважається діяльність саме на основі закону, що безпосередньо походить від держави, в той час як первинний вплив громади на державу є набагато сумнівніший.

Ще одним важливим недоліком громадівської теорії є те, що, визнаючи природні та невід'ємні права громади, за нею фактично визнається суверенітет, що є неможливим за умови існування держави або веде до її руйнації.

Громадська теорія

На зміну теорії вільних громад прийшла громадська (чи суспільно-господарча) теорія самоврядування. Дана теорія на перший план висувала не природний та невідчужуваний характер права громади, а недержавну, переважно господарчу природу діяльності органів місцевого самоврядування. Самоврядування, згідно з цією теорією - це відання справами місцевого господарства.

Змішана, громадівсько-державницька, або теорія суспільного, чи господарського самоврядування говорить про те, що органи самоврядування самостійні лише в неполітичній сфері, у сфері господарської і громадської діяльності. Держава не втручається у справи місцевого самоврядування і навпаки. Ця теорія обумовлює одночасне співіснування на місцевому рівні як самоврядних, так і органів уряду. Ця теорія вважається створеною під час розгромної критики природничої теорії як компроміс, на який пішли «природники» та «державники», хоча насправді об'єднала недоліки обох і додала іще один – порушення принципу розподілу влад, коли по суті однорідні функції здійснюють органи з дуже відмінним статусом. Як показала практика, практичне застосування цієї теорії веде до перетворення її на одну з вищезазначених систем.

Державницька теорія

Державницька теорія має своєю основою ідею створення органів самоврядування, повністю підпорядкованих державі. Це – ланка державної влади, яка не має власних прав, власної компетенції. Органи місцевого самоврядування діють за принципом «дозволено лише те, що не передбачене законом». Такий підхід є популярним у США, де регламентація місцевого управління і самоврядування належить до компетенції штатів і в багатьох з них діє так зване «правило Діллана»: місцевий орган має лише ті повноваження, що є чітко визначеними штатом і ті, що безпосередньо впливають з цих повноважень.

Основні положення державницької теорії місцевого самоврядування були розроблені німецькими вченими Рудольфом Гнейстом і Лоренцем Штейном у XIX ст.

Державницька теорія місцевого самоврядування використовується зараз у багатьох країнах світу, зокрема в усіх країнах англосаксонської системи права.

Відповідно до цієї теорії самоврядування — це одна з форм організації місцевого державного управління. Усі повноваження в галузі місцевого самоврядування надані державою, мають джерелом державну владу. Проте на відміну від центрального управління місцеве самоврядування здійснюється не

урядовими чиновниками, а за допомогою місцевих мешканців, що зацікавлені у результаті місцевого управління.

Державна теорія місцевого самоврядування мала своїх прибічників у дореволюційній Росії, яка здійснила XIX століття земську і міську реформи.

Недоліком цієї теорії є те, що місцеві органи управління все одно перебувають під впливом державних інтересів і виконують свою функцію – виконання державно-владних повноважень відповідно до місцевих умов.

Радянська теорія

Так звана «радянська» концепція базується на тому, що місцеві ради є органами єдиної державної влади, що відповідають за приведення в життя на своїй території актів центральних органів. Головне завдання місцевих рад в соціалістичній державі, таким чином, зводиться до того, щоб забезпечити виконання основних державних функцій на кожній ділянці території країни.

Радянська модель також характеризується ієрархічною підпорядкованістю ланок влади. Принципи розподілу влад, стримань і противаг заперечуються - всі інші органи держави вважаються похідними від рад та підзвітними їм (відповідні норми закріплені в ст. 3 конституції КНР). Ця модель існувала в Радянському Союзі (де в законодавстві поняття «місцевого самоврядування» взагалі не існувало), продовжує діяти в Китаї, Кубі, КНДР і В'єтнамі.

Теорія муніципального соціалізму

Наприкінці 19 - початку 20 ст.ст. набули поширення соціал-реформістські муніципальні концепції, зокрема теорія муніципального соціалізму.

Муніципальний соціалізм являв собою сукупність програмних положень та установок, спрямованих на забезпечення якомога більш повної демократизації місцевого життя. Першою вимогою, що містилася у муніципальних програмах політичних партій, було надання міській та сільській громадам більш широкої автономії. Ще одна вимога полягала у збільшенні представництва населення в органах місцевого самоврядування.

Прибічники теорії муніципального соціалізму сподівалися шляхом поступових реформ, зміни державного та суспільного життя без різких стрибків і потрясінь перебудувати тодішнє життя на нових началах.

Тобто її ідеологи виходили з можливості соціалістичної еволюції буржуазного місцевого самоврядування як одного із шляхів без революційної трансформації сучасного суспільства у соціалістичне.

Створення на місцях оплотів демократії, здатних протистояти центральним органам, розширення прав місцевого самоврядування в політичній сфері тлумачилося прихильниками муніципального соціалізму як корінна зміна влади в суспільстві. Її ідеологами виступали посибілісти у Франції, фабіанці та керівники Незалежної робітничої партії у Великій Британії, бернштейніанці у Німеччині, економісти а меншовики у Росії тощо.

Теорія дуалізму

Теорія дуалізму являє по суті симбіоз громадської та державницької теорій. Згідно з нею муніципальні органи зберігають автономію у місцевих

справах. Однак здійснюючи державно-владні повноваження, вони виходять за межі місцевих інтересів і в даному випадку повинні діяти як інструмент урядової адміністрації. Таким чином обстоюється втручання державних органів у справи місцевого самоврядування у тих випадках, коли цього вимагають загальнонаціональні інтереси.

На думку прихильників даної теорії, синтез державного і громадського у самоврядуванні дуже важливий для суспільства. За допомогою єдності цих двох засад вирішуються найважливіші громадсько-державні завдання.

Теорія соціального обслуговування

В основі теорії соціального обслуговування робиться наголос на здійсненні муніципалітетами одного із своїх основних завдань: пропозиції послуг своїм мешканцям, організації обслуговування населення. Головною метою всієї муніципальної діяльності дана теорія називає добробут мешканців комуни.

Теорія соціального обслуговування тлумачить функції муніципалітетів як один з проявів надкласової природи держави загального добробуту.

Основною складовою конституційного ладу є державний лад, тобто організація (будівництво) і діяльність держави.

Державний лад України за змістом і формами охоплює структурні (організаційні) і функціональні основи держави.

Нинішній державний лад України має багато особливостей:

- Українська держава й державний лад України багато в чому мають перехідний і змішаний характер, перебувають на стадії становлення;
- державний лад України утверджує в Україні національну державу;
- Українська держава, як свідчить процес державотворення в Україні, утверджується як європейська держава, що має істотні риси більшості країн світу.

Ці основи становлять систему передбачених і закріплених конституцією основних принципів організації (будівництва) і діяльності держави та її основних інститутів і органів державної влади, основних функцій держави, інших елементів (атрибутів) держави:

Суверенність держави означає її самостійність і незалежність від інших держав у здійсненні своїх функцій як у її межах, так і у зносинах з іншими державами.

Демократизм держави передбачає створення в ній найсприятливіших умов для широкої і реальної участі її громадян в управлінні справами держави й суспільства, забезпечення багатоманітності політичного та культурного життя.

Проголошення України *соціальною державою* означає її орієнтацію й діяльність щодо здійснення широкомасштабної та ефективної соціальної політики, спрямованої на реальне забезпечення прав людини і громадянина, охорони праці та здоров'я людей, встановлення гарантованого мінімального розміру оплати праці, надання державної підтримки сім'ї, материнству, батьківству, дитинству, інвалідам і людям похилого віку, розвиток системи соціальних служб, встановлення державних пенсій і допомог.

Правовою називають *державу*, в якій забезпечене верховенство права, а діяльність держави, її органів і посадових осіб реалізується на основі й у межах, визначених правом; в якій не тільки особа відповідає перед державою за свої дії, а й держава реально відповідальна перед особою за свою діяльність та її наслідки.

Принцип *унітарності держави* означає її єдність, соборність у політичному, економічному, соціальному, культурному (духовному) та інших аспектах. Вузловим моментом єдності держави є її територіальна єдність.

У Конституції України чітко зафіксовано, що Україна є *республікою* (стаття 5), тобто однозначно проголошено встановлення в Україні республіканської форми державного правління.

Напівпрезидентська республіка — це своєрідний симбіоз із двох попередніх і відрізняється від них тим, що президент хоча й не є безпосереднім главою виконавчої влади, проте поділяє її з главою уряду, оскільки саме він за згодою парламенту призначає главу уряду і припиняє його повноваження. Уряд же відповідальний за свою діяльність перед президентом, хоча при цьому підконтрольний і парламенту. Безумовно, існують й інші відмінності між зазначеними трьома видами республіканського правління, але вони не такі суттєві.

Характерною ознакою держави є її *символіка*.

У статті 20 Конституції України встановлено, що державними символами України є Державний Прапор України, Державний Герб України і Державний Гімн України.

Будь-яка держава діє через систему органів і установ, які в сукупності утворюють *державний механізм*.

Унітарна держава може утворювати в своєму складі автономію (від грец. *autonomia* - *autos* - сам, *nomos* - закон) - надання певним регіонам держави прав на самоврядування в адміністративній сфері.

Автономія, як правило, надається етнічнонаціональним спільнотам і тому вважається однією з форм самовизначення народу, гарантованого міжнародним правом.

Автономія набуває певних ознак державного утворення (конституція, державна символіка, уряд, парламент), але таким не визнається. Це відбувається тому, що статут і статус автономії розробляються і встановлюються центром. Крім того, «автономні органи» здійснюють свою діяльність під наглядом центру, а «автономні закони» можуть бути скасованими в разі їх протиріччя загальнодержавним законам.

Україна є унітарною державою, що має в своєму складі Автономну Республіку Крим (АРК).

ВИСНОВКИ ДО ТРЕТЬОГО ПИТАННЯ

Провівши аналіз теорій походження місцевого самоврядування, можна звести основні їх відмінності до різниці у поглядах на способи формування місцевих органів та на характер взаємовідносин з центральною владою.

Принцип місцевого самоврядування є однією з найважливіших ознак будь-якої демократичної держави. Це питання є також досить актуальним і для України, де залишилося багато складних проблем щодо практичної реалізації теоретичних положень.

На сучасному етапі розвитку державотворення гостро виникла потреба ефективного вирішення питань місцевого значення. Це спонукає суспільство та державу звернути свою увагу на розбудову ефективно діючого місцевого самоврядування.

Питання організації влади були важливими в усі часи, але особливого значення вони набувають у періоди реформ. Конституція України визначила інститути влади, принципи її організації, повноваження, порядок утворення і функціонування.

Отже, якщо в Конституції України форма державного устрою України зафіксована як беззаперечно унітарної держави, то тип республіканського правління в ній не визначений. З огляду на наведені поняття і детальний аналіз конституційних повноважень Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, доходимо висновку, що Україна є напівпрезидентською республікою.

ВИСНОВКИ З ТЕМИ

У кожній державі залежно від особливостей її політико-територіального та адміністративно-територіального устрою, форми державного правління та політичного режиму, історичних, національних, географічних та інших особливостей місцевого самоврядування має специфічну форму та назву.

В основу місцевого самоврядування кожної країни світу покладені національні теорії місцевого самоврядування. Найбільш поширеними з них є громадянська (Італія, Франція, Угорщина), державницька (Китай, Лівія) та змішана теорії. Зміст кожної із зазначених теорій визначається визнанням пріоритетного суб'єкта місцевого самоврядування - громади та держави, або ж дуалізму їх пріоритетності.

Найбільшого поширення у світі набула громадянська теорія, сприйнята більшістю держав Європи. В основі цієї концепції місцевого самоврядування лежить ідея природних прав територіальної громади, її своєрідного "суверенітету" стосовно держави, яка лише визнає та гарантує природні права територіальної громади. Прихильники цієї концепції розглядають громаду як самостійне джерело такої публічної влади, яка не належить державі, а є самостійною публічною владою, так званою «муніципальною».

В Україні на сьогодні реалізована саме континентальна громадянська модель місцевого самоврядування, основні принципи якої закріплені в Конституції та законах України.

Зокрема, «громадянське» розуміння місцевого самоврядування знайшло своє втілення в Конституції України (ст. 140), Європейській Хартії місцевого самоврядування 1985 року, згода на обов'язковість якої надана Верховною

Радою України у 1997 році, а також у Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст.

Отже, місцеве самоврядування - це визначене Конституцією та законами України право територіальної громади самостійно, під свою відповідальність, безпосередньо або через утворені громадою органи вирішувати питання місцевого значення.

Основним принципом, що визначає сутність місцевого самоврядування в Україні, є принцип народовладдя, який є похідним від фундаментального принципу народного суверенітету, закріпленого у ст. 5 Конституції України. Умовно можна стверджувати, що народ України, як сукупність територіальних громад, реалізує народний суверенітет у формі місцевого самоврядування.

Реалізація принципу народовладдя передбачає, що територіальні громади, відповідно до Конституції та законів України, здійснюють свою владу на місцях безпосередньо (місцеві референдуми, місцеві вибори, загальні збори громадян, місцеві Ініціативи тощо) та через представницькі органи (місцеві ради, сільські, селищні міські голови).

Громадівська модель місцевого самоврядування в Україні не виключає об'єднання зусиль суб'єктів місцевого самоврядування з роботою місцевих органів виконавчої влади щодо здійснення загальнонаціональних програм соціально-економічного, культурного розвитку тощо. Співробітництво суб'єктів місцевого самоврядування з органами держави ґрунтується на такому важливому принципі місцевого самоврядування, як принцип поєднання місцевих і державних інтересів.

У сукупності загальні засади місцевого самоврядування в Україні утворюють цілісну систему - систему принципів місцевого самоврядування, встановлених Конституцією та законів України.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДО ДАНОЇ ТЕМИ

Під час вивчення положень цієї теми особливу увагу слід звернути на такі аспекти:

1. Державне будівництво і самоврядування як наука. Її зв'язок з іншими галузевими та суспільними науками. Державне будівництво та самоврядування як навчальна дисципліна. Мета, завдання, предмет вивчення. Зміст і співвідношення понять «держава» та «самоврядування».

2. Поняття державного будівництва та місцевого самоврядування в Україні. Елементи змісту державного будівництва і місцевого самоврядування. Предмет, методи, система і джерела державного будівництва і місцевого самоврядування. Основні напрямки здійснення державного будівництва і місцевого самоврядування в Україні.

3. Предмет, функції, методологія та джерела науки державного будівництва та місцевого самоврядування в Україні. Зв'язок науки державного будівництва і місцевого самоврядування з галузями права та іншими науками. Значення «Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні» для підготовки юристів.

4. Основні події державного будівництва в Україні 90-х роках: хронологічний аспект. Форма Української держави. Державне будівництво і питання місцевого самоврядування.

5. Загальна характеристика теорій про місцеве самоврядування. Загальні риси сучасної концепції місцевого самоврядування.

ТЕМА № 2. Організація роботи Верховної Ради України (2 години)

ПЛАН ЛЕКЦІЇ:

I. Організаційна побудова Верховної Ради України	22
II. Організація роботи комітетів, комісій, депутатських груп і депутатських фракцій Верховної Ради України	27
III. Організація роботи народних депутатів України	34

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28.06.96. – Київ.: Юрінком, 2016. - 80с.
2. Про вибори народних депутатів України. Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.
3. Про комітети Верховної Ради України: Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>..
4. Про Регламент Верховної Ради України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.
5. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.
6. Про комітети Верховної Ради України: Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.
7. Про статус народних депутатів України: Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>..
8. Конституційне право України / За ред. доктора юридичних наук, професора В.Ф.Погорілко. - К.: Наукова думка, 1999. - 735 с.
9. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування: Навч. посібник. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – 304 с.
10. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування: Підручник / За ред. Я.Ю. Кондратьєва. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 464 с.
11. Кравченко В.В. Конституційне право України: Навчальний посібник. - К.: Атіка, 2000. - 389 с.

МЕТА ЛЕКЦІЇ:

Метою лекції є ознайомити курсантів із організацією та здійсненням законодавчої влади в Україні, висвітлити склад та структуру Верховної Ради України, дослідити її місце в механізмі державної влади, Це буде сприяти в питанні вивчення функцій та повноважень Верховної Ради України, а також організаційних форм її роботи.

ВСТУП

Чинна Конституція України закріпила якісно нову організацію державної влади. Відмовившись від ієрархічної, вертикальної системи організації державної влади, яка існувала в Україні до здобуття незалежності, вона сприйняла загально визнаний принцип організації державної влади – принцип поділу її на законодавчу, виконавчу і судову. Органи державної влади України стали рівноправними і незалежними один від одного.

Верховна Рада, за Конституцією, остаточно втратила колишній статус найвищого органу державної влади та вперше набула всіх основних рис парламенту України — єдиного, загальнонаціонального, представницького, колегіального, виборного, однопалатного, постійно діючого органу законодавчої влади України. Пріоритетною рисою українського парламенту як органу законодавчої влади є його єдність, виключність, універсальність в системі органів державної влади, що зумовлено насамперед унітарним характером нашої держави, тобто державним устроєм, вже згаданим поділом державної влади, його внутрішньою структурою.

З проголошенням незалежності України гостро постала проблема нормотворчості, оскільки законодавство, що існувало на той момент, було орієнтоване на інший тип суспільних відносин і вже не встигало за соціальними перетвореннями.

За таких умов надзвичайно гостро постало питання про вдосконалення роботи органу законодавчої влади країни з метою оптимізації його діяльності. Саме від того, яким чином буде Верховна Рада України працювати, які організаційні форми роботи обере, як буде організований цей процес, в багато чому залежить і питання, чи справиться вона з покладеними на неї завданнями.

Враховуючи той факт, що для однопалатного парламенту - Верховної Ради України, яка є єдиним органом законодавчої влади, вдосконалення організації роботи є практично єдиним шляхом підвищення ефективності його роботи.

I. ОРГАНІЗАЦІЙНА ПОБУДОВА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Конституційний статус Верховної Ради України (далі Верховна Рада) характеризується закріпленням в Основному Законі принципу поділу влад на законодавчу, виконавчу та судову гілки. Єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада. Її не слід розглядати як вищестоящий орган щодо інших загальнодержавних органів (Президента, Кабінету Міністрів, Конституційного Суду України чи Верховного Суду України) та органів місцевого самоврядування. В діючій Конституції України не встановлюється принцип єдності представницьких органів. Місцеві ради визначаються не як органи держави, а як органи місцевого самоврядування. Тому вплив Верховної Ради на діяльність інших органів держави й органів місцевого самоврядування може здійснюватися виключно через прийняття законів, які обов'язкові до виконання на території України всіма без винятку суб'єктами.

Отже, Верховна Рада є парламентом України і єдиним органом законодавчої влади, що увібрала в собі світовий досвід парламентаризму.

Парламентаризм - це система взаємодії держави і суспільства для якої характерним є визнання провідної або особливої і достатньо суттєвої ролі в здійсненні державно владних функцій загальнонаціонального постійно діючого представницького органу (парламенту). Парламентаризм не слід пов'язувати з якими-небудь конкретними формами державного правління. У кожній країні світу конкретні його форми визначаються історично.

Парламенти - це виборні і колегіальні, загальнодержавні, постійно діючі органи, які функціонують в умовах демократичного правління і компетентні здійснювати законотворчу діяльність.

До *основних ознак парламенту* відносять:

- це колегіальний орган, що складається з групи депутатів, чисельність яких залежить від його представницького характеру;
- Верховна Рада є постійно діючим органом;
- це загальнодержавний орган;
- повинна мати легітимний характер;
- є органом загальної компетенції;
- поширює свої повноваження на територію всієї держави;
- формується шляхом виборів.

Таким чином, Верховна Рада (парламент України) є колективним, представницьким, однопалатним, законодавчим, загальнодержавним органом, що обирається громадянами України, які мають право голосу шляхом загального, вільного, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні. Парламент України за структурою складається з однієї палати і має внутрішню будову та включає в себе народних депутатів, посадових осіб та органи. Для підвищення ефективності діяльності Верховної Ради важливе значення мають її завдання та функції.

Як вже відмічалось вище удосконалення функцій парламентів світу сприятиме удосконаленню їх діяльності. Щодо цього критерію удосконалення діяльності Український парламент не є виключенням. Верховна Рада здійснює ряд важливих функцій держави, удосконалення яких буде сприяти удосконаленню діяльності Верховної Ради в цілому. Вона: а) розглядає і вирішує питання державного і суспільного життя, що потребують врегулювання законами України; б) приймає закони України; в) здійснює установчі, контрольні, координаційні і міжнародні функції, представницькі та інші напрямки діяльності, передбачені Конституцією України. За сферами діяльності Верховна Рада здійснює політичну, економічну, соціальну, культурну, екологічну та інші функції.

Політичний напрямок діяльності Верховної Ради характеризується тим, що парламент України є суб'єктом державного апарату, загальнодержавним органом законодавчої влади. Здійснюючи свої повноваження у сфері державної політики Верховна Рада забезпечує реформування українського суспільства в напрямках: а) удосконалення статусу діючих політичних інституцій; б) пошук

нових інституцій та визначення напрямків їх діяльності в центрі і на місцях; в) плюралізація політичного життя та зміцнення багатопартійності в політичній системі суспільства; г) забезпечення ефективного управління суспільними і державними процесами; д) підвищення рівня політичної свідомості та культури суб'єктів політики; е) оптимізація умов для вільного розвитку громадян України усіх національностей; є) зміцнення позиції України як суб'єкта міжнародної діяльності на регіональному і загальносвітовому рівнях тощо.

Верховна Рада самостійно здійснює і *економічну* функцію. Необхідною умовою державного суверенітету України є її економічна самостійність та економічна безпека. Нормативно економічна самостійність України була закріплена в “Декларації про державний суверенітет Української РСР” від 16 липня 1990 року та в Законі України від 3 серпня 1990 року “Про економічну самостійність Української РСР”¹. Здійснюючи принцип економічної самостійності Верховна Рада самостійно, від імені Української держави здійснює правове забезпечення: а) економічного статусу (правового режиму власності, підприємництва, антимонопольного регулювання та конкуренції, утворення вільних економічних зон, зовнішньоекономічної діяльності тощо); б) управління економічними процесами; в) фінансово-бюджетної, грошово-кредитної, цінової, інвестиційної та іншої економічної політики; г) стратегію економічного розвитку та господарської діяльності; д) захищеності економіки держави від внутрішніх і зовнішніх загроз тощо.

Соціальну функцію Верховна Рада здійснює шляхом законодавчого регулювання соціальних процесів в Україні, визначення основ соціального захисту, форм і видів пенсійного забезпечення, шлюбно-сімейних відносин та охорони здоров'я, материнства, дитинства та батьківства, забезпечення людині достатнього життєвого рівня включаючи харчування, одяг та житло, затвердження загальнодержавних програм соціального і національно-етнічного розвитку, правового статусу людини і громадянина, засад демографічних та міграційних процесів, благодійницької діяльності та інше.

Здійснюючи *культурну* функцію Верховна Рада затверджує загальнодержавні програми культурного розвитку, законодавчо визначає порядок застосування мов, основ виховання, освіти та культури, забезпечує свободу літературної, художньої, наукової та технічної творчості, захист інтелектуальної власності, збереження історичних пам'яток та об'єктів, що становлять культурну цінність.

Верховна Рада дбає про *екологічну* безпеку України, затверджує загальнодержавні програми про охорону довкілля, укази Президента України про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації, визначає екологічні права людини та громадянина, засади використання природних ресурсів, основи екологічної безпеки, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, правовий режим зон надзвичайної екологічної ситуації та інше.

Отже, серед функцій Верховної Ради важливе значення щодо здійснення і удосконалення мають і такі напрямки її діяльності, як політичний, економічний, екологічний, соціальний та культурний. Удосконалення законодавства та практики здійснення повноважень Верховної Ради в цих напрямках буде сприяти підвищенню ефективності діяльності парламенту України та удосконаленню форм і методів її діяльності.

Верховна Рада має свої форми і методи роботи. Як вже відмічалось організаційно-правові форми діяльності Верховної Ради включають в себе проведення її пленарних засідань і засідань комітетів та тимчасових спеціальних і слідчих комісій (сесії), організацію роботи інших органів і посадових осіб Верховної Ради. До них відносять: а) засідання Погоджувальної Ради, депутатських груп і фракцій; б) персональну роботу Голови Верховної Ради, його заступників, голів комітетів; в) організацію парламентських та комітетських слухань; г) організацію роботи народних депутатів та інше. Така організація роботи закріплюється Конституцією, законами України та Регламентом Верховної Ради. Конституція України встановлює, що Верховна Рада працює сесійно. Сесії Верховної Ради складаються із засідань Верховної Ради, засідань комітетів, тимчасових слідчих комісій і тимчасових спеціальних комісій, що проводяться у період між пленарними засіданнями, роботи народних депутатів у депутатських фракціях (депутатських групах) та з виборцями. Комітет, тимчасова спеціальна комісія чи тимчасова слідча комісія можуть проводити свої засідання одночасно з пленарними засіданнями Верховної Ради лише за процедурним рішенням Верховної Ради (ч. 4 ст. 9 Закону). Учасниками сесій є народні депутати, Голова Верховної Ради, його перший заступник і заступник, голови комітетів Верховної Ради, їх перші заступники, заступники і секретарі, уповноважені депутатських груп і фракцій Верховної Ради. Забезпечує організацію роботи Верховної Ради її Секретаріат.

Отже, розглядаючи роботу Верховної Ради України можна сказати, що форми її діяльності - це зовнішній прояв її існування, реалізації її компетенції.

Методи діяльності Верховної Ради характеризуються способами, засобами і прийомами цілеспрямованого її впливу на об'єкти управління при реалізації правових і не правових форм. Крім інших напрямків вони реалізуються і у сфері управління. Воно розглядається різними науками: кібернетикою, філософією, правом та ін. Його сутність зводиться до впливу суб'єкта на об'єкт. Воно може бути свідомим і стихійним, об'єктивним і суб'єктивним, зовнішнім і внутрішнім та ін. Об'єктами управління в нашому випадку є усі суб'єкти права в його зовнішньому розумінні та органи і посадові особи Верховної Ради України у внутрішньому розумінні управління. Основним призначенням методів управління є забезпечення правомірної поведінки людей в процесі здійснення форм діяльності Верховної Ради. Крім управлінських методів Верховна Рада застосовує і такі методи, як: а) планування; б) вироблення рішень; в) прийняття рішень; г) контроль за виконанням прийнятих рішень; д) організація роботи з кадрами; е) організація інформаційного забезпечення та інші.

Порядок роботи Верховної Ради встановлюється Конституцією України та регламентом Верховної Ради. Згідно з ст. 82 Конституції України Верховна Рада працює сесійно. Вона є легітимною за умови обрання не менш як двох третин народних депутатів від її конституційного складу, тобто не менше 300 депутатів.

Сесія являє собою основну організаційно-правову форму за допомогою якої Парламент України реалізує свої повноваження. Це загальні збори народних депутатів України, що проходять у вигляді засідань, скликаються в установленому законом порядку для вирішення питань які включаються в компетенцію Верховної Ради України. Сесії Верховної Ради складаються із засідань Верховної Ради, засідань комітетів, тимчасових слідчих комісій і тимчасових спеціальних комісій, що проводяться у період між пленарними засіданнями, роботи народних депутатів у депутатських фракціях (депутатських групах) та з виборцями. В процесі проведення сесії в найбільшій мірі проявляється принцип колективізму.

Розрізняють порядок організації і проведення:

- першої;
- чергових;
- позачергових.

Перша сесія новобраного складу Верховної Ради скликається не пізніше ніж на тридцятий день з дня офіційного об'явлення результатів виборів, при умові, що до нового складу обрано не менше 300 народних депутатів. Перед вступом на посаду народні депутати України приймають присягу. Процедура прийняття присяги встановлюється Конституцією України згідно з якою текст присяги зачитує найстаріший за віком народний депутат перед відкриттям першої сесії кожного послідовного скликання. Депутати скріплюють текст присяги своїми підписами. В разі відмови депутата підписати текст присяги він втрачає депутатський мандат. Повноваження народного депутата України починаються з моменту складання присяги.

На пленарних засіданнях першої сесії новообраної Верховної Ради питання розглядаються в такій послідовності:

- 1) формування Тимчасової президії першої сесії;
- 2) формування та реєстрація депутатських фракцій (депутатських груп);
- 3) доповідь Голови Верховної Ради України попереднього скликання про стан законодавчої роботи в парламенті;
- 4) обрання Лічильної комісії;
- 5) обрання Голови Верховної Ради України;
- 6) обрання Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України;
- 7) заслуховування позачергового послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України;
- 8) заслуховування доповіді Підготовчої депутатської групи, запитання доповідачу і відповіді на них;
- 9) про комітети;

10) про Погоджувальну раду депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді;

11) про висвітлення роботи Верховної Ради (ч. 1 ст. 16 Закону).

Всі сесії проводяться відкрито. Закриті пленарні засідання можуть проводитися за рішенням більшості від конституційного складу Верховної Ради (226 депутатів). Рішення про проведення закритих сесій приймаються виключно на її пленарних засіданнях шляхом голосування. Кожен народний депутат України на засіданнях голосує особисто.

ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ

Отже, форми і методи організації пленарних засідань Верховної Ради та засідань її органів, організація роботи посадових осіб в процесі здійснення їх компетенції. Значна частина організаційно-правових форм і методів діяльності Верховної Ради передбачена її Регламентом.

Верховна Рада організує і проводить першу, чергові, позачергові та надзвичайні сесії у порядку, передбаченому законодавством та іншими нормативними і індивідуальними документами

II. ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ КОМІТЕТІВ, КОМІСІЙ, ДЕПУТАТСЬКИХ ГРУП І ДЕПУТАТСЬКИХ ФРАКЦІЙ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ.

Сьогодні в Україні діє Верховна Рада, яка була обрана за пропорційно-мажоритарною системою. Вона включає в себе народних депутатів які об'єднуються в комітети, комісії та фракції. Крім пленарних засідань, народні депутати працюють в комітетах і комісіях. Повноваження комітетів визначаються Конституцією України та законами, а їх завдання і компетенція - положеннями про відповідні комітети, що затверджуються Верховною Радою, її Регламентом та іншими актами. Порядок організації роботи комітетів Верховної Ради (далі комітетів) закріплюється законом України від 4 квітня 1995 року "Про комітети Верховної Ради України" з змінами і доповненнями внесеними Законом України від 14 липня 1998 року.

Основною формою роботи комітетів є їх *засідання*. Вони правомочні приймати рішення, якщо на них присутня більш як половина депутатів затвердженого складу. Засідання проводиться відкрито і гласно. Вони можуть висвітлюватися засобами масової інформації, за згодою простої більшості депутатів комітету може здійснюватися звукозапис, кіно та відео зйомка, трансляція по радіо і телебаченню та шляхом іншого висвітлення засобами масової інформації. За рішення простої більшості членів комітету може проводитися і закриті засідання. На закритому засіданні, крім членів комітету, можуть бути присутніми запрошені особи.

За рішеннями комітетів на їх засіданнях можуть проводитися слухання з питань, що належать до їх компетенції. Метою слухань є отримання всебічної

інформації щодо питань, які розглядаються, їх вивчення і обговорення. Слухання протоколюються і стенографуються, підсумкові документи за їх результатами не складаються. Інформація, отримана під час слухань, використовується для прийняття рішень комітетів. За результатами обговорення того чи іншого питання на засіданнях комітетів приймаються рішення, рекомендації, висновки. Для їх прийняття необхідно щоб проголосувало більшість членів комітету. Голосування може бути відкрите, поіменне чи закрите. *Рішення* приймаються з питань, що стосуються організації роботи комітетів. *Рекомендації* приймаються після обговорення питань, що готуються на розгляд Верховної Ради і вносяться особами і органами, які мають право законодавчої ініціативи, а також щодо контрольної діяльності комітетів. *Висновки* приймаються щодо законопроектів і проектів інших актів, внесених на розгляд Верховної Ради суб'єктами, які мають право законодавчої ініціативи, а також щодо кандидатур, які пропонуються для обрання, призначення чи затвердження Верховною Радою або призначення яких відповідно до постанов Верховної Ради погоджується з комітетами, крім випадків, визначених законом або Регламентом Верховної Ради.

Відкрите голосування здійснюється особисто членами комітетів підняттям руки. За пропозицією, підтриманою третиною присутніх на засіданні членів комітету, результати голосування заносяться до протоколу засідання комітету (поіменне голосування). В окремих, встановлених законодавством, випадках комітети проводять таємні голосування шляхом подачі і підрахування бюлетенів. Рішення, рекомендації, висновки комітетів можуть бути переглянуті, якщо за це подано більшість голосів членів комітету від його загального складу.

На кожному засіданні комітету ведеться протокол, а в окремих випадках за рішенням комітету може здійснюватися стенограма засідання. Протокол засідання комітету підписують головуючий на засіданні та секретар цього комітету. Роботу комітетів організують їх голови. На них покладаються такі повноваження: а) забезпечення складання плану їх роботи; б) організація виконання плану-графіку робіт над законопроектами та проектами інших актів Верховної Ради, щодо яких комітет визначено головним; в) запрошення в разі необхідності для участі у роботі комітету та робочих груп фахівців; г) представлення комітетів у відносинах з Верховною Радою, іншими державними органами, об'єднаннями громадян, а також відповідними органами парламентів іноземних держав та міжнародними організаціями; д) підписання документів, прийнятих комітетом, чим засвідчується відповідність їх змісту прийнятих рішень; е) організація роботи по виконанню рішень комітету, інформування його членів про хід їх виконання; є) доповіді Верховній Раді про роботу комітету та її наслідки не рідше ніж один раз на рік; ж) здійснення координації роботи комітету з іншими комітетами та відповідними підрозділами Секретаріату Верховної Ради; з) пропонування кандидатури на посаду заступника Голови комітету; і) надання доручень заступнику Голови комітету, головам підкомітетів, секретарю з організаційних питань; к) забезпечення

керівництва секретаріатом комітету; л) головування на засіданнях комітету; м) інформування членів комітету про офіційні документи, листи, що надійшли до комітету, а також здійснення інших повідомлень, що стосуються діяльності комітетів; н) забезпечення ведення кошторису витрат комітету, інформування комітету та надання звіту Верховній Раді про використання виділених комітету коштів; о) виконання інших функцій, передбачених Регламентом, законодавчими актами, рішеннями Верховної Ради, розпорядженнями Голови Верховної Ради та його заступників; п) ведення прийомів громадян та ін.

Для забезпечення конкретних напрямів своєї діяльності комітет створює із свого складу *підкомітети*, які утворюються у складі не менш як трьох членів комітету. Члени комітету можуть входити до складу кількох підкомітетів. Діяльність підкомітетів забезпечується відповідними підрозділами секретаріату або працівником апарату комітету, що входить до структури секретаріату. Голова підкомітету обирається на засіданні комітету відкритим голосуванням більшістю голосів членів комітету від їх фактичної кількості.

Для підготовки проектів законодавчих актів Верховної Ради, проектів рішень, рекомендацій, висновків комітетів і розгляду питань, що обговорюються на засіданнях комітетів, можуть створюватися робочі групи і призначатись їх керівники. До складу робочої групи включаються члени комітету, інші народні депутати України, які не є членами цього комітету, за їх згодою, а також можуть включатись працівники Секретаріату Верховної Ради, науково-дослідних інститутів і навчальних закладів, фахівці-практики, автори проектів та ін. Питання, що належать до відання кількох комітетів, можуть за їх ініціативою, а також за дорученням Верховної Ради розглядатись комітетами спільно. Спільні засідання може проводити один із голів цих комітетів за їх взаємною згодою. У разі необхідності спільне засідання за рішенням комітетів можуть вести Голова Верховної Ради або його перший заступник чи заступник. Процедурні питання роботи комітетів можуть регулюватися законом чи Регламентом. Комітети інформують громадськість про свою діяльність. Організаційно-методичне, технічне, інформаційне і матеріальне обслуговування комітетів, а також забезпечення їх функціонування здійснюють Секретаріат і Управління справами Верховної Ради, секретаріати комітетів.

Комітети подають на розгляд Верховної Ради свої висновки, рекомендації на підготовлені ними законопроекти чи проекти інших актів. Оформлення документів комітетів має відповідати вимогам, що встановлені законами і Регламентом. Засідання комітетів і комісій Верховної Ради проводяться відповідно до затверджених ними перспективних планів, а також рішень Верховної Ради. Секретаріат Верховної Ради за поданням секретарів відповідних органів Верховної Ради веде інформаційну дошку із зведеним перспективним розкладом роботи цих органів. Розклад повинен містити інформацію про дату, час, місце, порядок денний засідань органів Верховної Ради не менш як на двотижневий термін. Зміни до розкладу подаються секретарями відповідних органів Верховної Ради не пізніш як за 4 доби до відповідного засідання у період між пленарними засіданнями і не пізніш як за

добу під час проведення пленарних засідань, а в разі необхідності внесення термінових змін до розкладу оголошення здійснюється на засіданні Верховної Ради.

Рішення комітетів і комісій Верховної Ради є повноважними, якщо вони прийняті на засіданнях, проведених згідно з розкладом.

Комітети з питань, що належать до їх відання, здійснюють контроль за виконанням Конституції та законів України, інших нормативних актів Верховної Ради центральними органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, підприємствами і організаціями незалежно від форм власності, а також контроль за законністю, економністю та ефективністю витрат з державного бюджету. Результати цієї роботи повинні бути письмово оформлені і доведені до відома відповідних органів та посадових осіб. Комітети у межах своєї компетенції вивчають практику застосування, впровадження та виконання прийнятих законів або їх окремих положень та ефективність їх дії. Вони розглядають будь-які пропозиції, що свідчать про потребу у прийнятті нових законодавчих актів або у внесенні змін і доповнень до чинних законодавчих актів, і в разі необхідності готують відповідний висновок на розгляд Верховної Ради України. Комітети можуть також проводити дослідження тенденцій та прогнозування розвитку ситуації стосовно питань, що належать до їх компетенції.

Верховна Рада може створювати, коли визнає за необхідне, *тимчасові спеціальні комісії* для розробки, попереднього розгляду, доопрацювання проектів законів та інших актів Верховної Ради, для вивчення чи дослідження питань, віднесених до її компетенції (крім контрольних, ревізійних і слідчих комісій, які створюються і діють відповідно до Регламенту). Тимчасова спеціальна комісія завжди є головною комісією з питання, для підготовки якого вона створена. Питання про створення тимчасової спеціальної комісії включається окремим пунктом до порядку денного сесії Верховної Ради, якщо інше не встановлено Регламентом.

Для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес Верховна Рада створює *тимчасові слідчі комісії*, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від її конституційного складу. Такі комісії здійснюють свою діяльність відповідно до порядку, встановленого для комітетів Верховної Ради. Для детального урегулювання діяльності тимчасових спеціальних і слідчих комісій необхідно прийняти закон України.

Отже, Конституція, закони і Регламент Верховної Ради закріплюють порядок організації і діяльності комітетів і комісій, використання ними організаційно-правових форм і методів. Прийняття спеціальних законів та закріплення ними порядку утворення і функціонування тимчасових спеціальних і слідчих комісій буде сприяти підвищенню ефективності їх діяльності та Верховної Ради в цілому.

Слід, також, розглянути порядок утворення та функціонування *депутатських фракцій*. Щодо депутатських фракцій, то вони у Верховній Раді вони утворюються виключно депутатами на основі політичних партій/

До складу кожної з фракцій входить не менш як 15 народних депутатів України. Вони не можуть формуватися для захисту приватних, комерційних, місцевих, професійних чи релігійних інтересів. Порядок їх роботи, умови вступу до них народного депутата, його виходу чи виключення з будь-якої фракції визначаються самою депутатською фракцією.

Депутат не може входити до складу більш як однієї зареєстрованої депутатської фракції. Голова Верховної Ради і його заступники не входять до складу жодної депутатської фракції.

Депутатські фракції формуються на першій сесії Верховної Ради новообраного складу до розгляду питань про обрання Голови Верховної Ради, його першого заступника та заступника, створення органів Верховної Ради та обрання їх керівників. Якщо цього не відбулося, головуєчий на пленарному засіданні оголошує перерву в пленарних засіданнях на два робочих дні. Перед наступним пленарним засіданням Секретаріат Верховної Ради поширює серед депутатів інформаційні матеріали про депутатські фракції, які відповідають вимогам Регламенту і були подані до Секретаріату Верховної Ради не пізніше як за 16 годин до початку зазначеного пленарного засідання.

Реорганізація та формування нових депутатських фракцій можуть проводитися протягом повноважень Верховної Ради із збереженням їх пропорційного представництва в органах Верховної Ради чи з відступом від нього відповідно до рішення, прийнятого Верховною Радою щодо такого представництва. Кожна депутатська фракція повинна бути зареєстрована у Секретаріаті Верховної Ради. Умовою її реєстрації є надходження до Секретаріату Верховної Ради підписаного персонально депутатами письмового повідомлення про сформування депутатської фракції з зазначенням її назви, мети чи завдання, персонального складу та партійної належності членів фракції, а також депутатів, які уповноважені представляти фракцію. Повна та скорочена назва депутатської фракції повинна збігатися з назвою відповідної партії. У разі, коли депутатська фракція об'єднує депутатів з декількох партій, її назва повинна включати назви цих партій. Після реєстрації депутатської фракції головуєчий на пленарному засіданні інформує депутатів про її кількісний склад та уповноваженого представника. Секретаріатом Верховної Ради серед депутатів, після реєстрації депутатської фракції, поширюються інформаційні матеріали про її діяльність. В тому ж порядку повідомляється про зміни в складі депутатських фракцій. Про такі зміни її уповноважений представник повідомляє письмово Голову Верховної Ради. При добровільному виході з фракції це повідомлення підписує і депутат, щодо якого воно подається, або лише уповноважений представник, якщо депутата виключено з фракції.

У разі, коли склад депутатської фракції стає меншим від встановленої кількості, вона після 15 днів оголошується Головою Верховної Ради розпущеною. Розпуск (саморозпуск) депутатської фракції не є підставою для перегляду персонального складу органів Верховної Ради.

На сьогодні в Україні створені і депутатські групи і депутатські фракції. Наприклад, діють у Верховній Раді такі фракції: а) Комуністичної партії; б) Соціал-демократичної партії України (об'єднаної); в) Блоку Юлії Тимошенко; г) Соціалістичної партії України; політичних партій Промисловців і підприємців України та "Трудова Україна"; д) Народно-демократичної партії; е) "Регіони України"; є) "Аграрники України". Утворені і діють певні депутатські групи: а) "Європейський вибір"; б) "Демократичні ініціативи"; в) "Народовладдя"; г) "Народний Вибір" та інші.

Отже, депутатські фракції в Україні формуються і діють за партійним принципом. До складу такої фракції може входити і безпартійний народний депутат при умові, що він поділяє програмні документи партії. Для підвищення ролі і значення депутатських фракцій в діяльності Верховної Ради необхідно, на наш погляд, найближчим часом прийняти Закон України "Про Регламент Верховної Ради України" в якому урегулювати у повному обсязі порядок утворення і функціонування депутатських фракцій та закон України "Про депутатські групи і депутатські фракції".

Повноваження депутатських фракцій викладено в Регламенті Верховної Ради. До них слід віднести: а) попереднє обговорення кандидатур на посади Голови Верховної Ради, його першого заступника та заступника, голів та перших заступників голів комітетів, голів комісій Верховної Ради, а також персональний склад колегіальних органів Верховної Ради; б) пропорційне представлення в усіх органах Верховної Ради та офіційних парламентських делегаціях; в) висування кандидатур на вакантні депутатські місця в органах Верховної Ради до визнання Верховною Радою повноважень відповідних новообраних народних депутатів, яким ці місця належали раніше; г) формування комітетів Верховної Ради за принципом пропорційності, з врахуванням фахової підготовки народних депутатів та домовленості між зацікавленими депутатськими фракціями; д) гарантоване право фракції на виступ уповноваженого представника з усіх питань порядку денного на засіданнях Верховної Ради та її органів. Депутатська фракція, з ініціативи якої розглядається питання, має право на виступ свого представника після припинення обговорення на засіданнях Верховної Ради та її органів. Жодна депутатська фракція не має права виступати від імені всього народу України чи Верховної Ради. Вони можуть вільно співробітничати між собою шляхом утворення депутатських об'єднань і неформальних груп, які не підлягають реєстрації і не мають прав, встановлених Регламентом.

Депутатські фракції працюють шляхом проведення *засідань*. Свої засідання вони проводять відкрито і гласно. За рішенням депутатської фракції може бути проведено закрите засідання. Уповноважений представник депутатської фракції може в письмовій формі доручити виконання закріплених за ним Регламентом функцій будь-кому з членів відповідної фракції. На підставі постанови Верховної Ради від 14 липня 1998 року виконання уповноваженим представником (керівником) депутатської фракції своїх повноважень є поважною причиною для його відсутності на засіданні комітету

Верховної Ради, до складу якого він входить, і його відсутність з цієї причини не впливає на кворум у комітеті.

Зареєстровані депутатські фракції та їх члени мають й інші права та обов'язки, встановлені Конституцією, законом України про статус народного депутата України, про комітети Верховної Ради та Регламентом. Голова Верховної Ради забезпечує зареєстровані депутатські фракції приміщенням, необхідним обладнанням тощо, а також закріплює за ними адміністративно-технічний персонал, який користується їх довірою, для подання допомоги у здійсненні ними передбачених законами і Регламентом функцій у Верховній Раді. За зверненням уповноваженого представника депутатської фракції Секретаріат Верховної Ради поширює серед народних депутатів підготовлені нею матеріали про діяльність як офіційні від фракції.

Отже, повноваження депутатських фракцій закріплені в законах України про статус народного депутата України, про комітети Верховної Ради України та в Регламенті Верховної Ради України. Удосконалення правової основи діяльності депутатських фракцій багато в чому залежить від прийняття передбаченого Конституцією України закону про Регламент Верховної Ради та інших законодавчих актів.

В процесі роботи Верховної Ради виникає необхідність в погодженні значної кількості різних питань. З цією метою уповноважені представники депутатських фракцій (від кожної по одному) утворюють Погоджувальну раду депутатських фракцій, яка є органом дорадчого, погоджувального характеру. В разі необхідності Погоджувальна рада депутатських фракцій (далі Погоджувальна Рада) вносить пропозиції з питань порядку денного, про раціональну організацію і планування роботи Верховної Ради та її органів, сприяє узгодженню позицій депутатів у разі виникнення спірних питань у роботі Верховної Ради та її органів. Вона збирається на засідання за своєю ініціативою або за пропозицією Голови Верховної Ради, його заступників, обраного Верховною Радою головуючого для окремого засідання. Засідання Погоджувальної ради проводяться лише відкрито і гласно. Вона не приймає рішень, обов'язкових для виконання. На засіданні Погоджувальної ради ведеться протокол, примірник якого передається до Секретаріату Верховної Ради. Її пропозиції, внесення яких передбачається Регламентом, підписуються уповноваженими представниками всіх депутатських фракцій. Члени Погоджувальної ради обов'язково запрошуються на засідання Верховної Ради і їм завчасно надаються визначені для розгляду відповідні документи та інші матеріали.

Отже, утворення Погоджувальної ради сприяє виробленню найбільш оптимального варіанту пропозиції законодавчого, контрольного чи установчого характеру та ефективного рішення, прийнятого Верховною Радою щодо спірних питань.

Розглянувши порядок утворення та функціонування депутатських фракцій у Верховній Раді, слід зробити такі висновки: а) депутатські фракції в українському парламенті сформовані і діють на партійній основі; б) їх

повноваження встановлюються Конституцією та законами України, а також Регламентом Верховної Ради; в) прийняття передбаченого Конституцією України закону про Регламент та інших нормативно-правових актів допоможе удосконаленню правової основи діяльності Верховної Ради, її органів, включаючи і депутатські фракції; г) підвищення ролі депутатських фракцій і груп в діяльності Верховної Ради дасть змогу більш ефективно вирішувати парламентом України покладені на нього функції.

ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ

Підводячи підсумки з даного питання слід відзначити те, що організація роботи комітетів, комісій, депутатських фракцій, інших органів Верховної Ради є частиною її організаційної роботи. Інша частина її діяльності пов'язана з організацією роботи Голови Верховної Ради, його першого заступника та заступника та народних депутатів України.

III. ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ.

Зміст конституційно-правового статусу парламентарів у різних країнах неоднаковий. Практично у всіх розвинутих країнах світу депутати не зв'язані юридичними обов'язками з своїми виборцями. Вони вважаються представниками всього народу, їх мандат не носить імперативного характеру і його прийнято називати вільним. До основних умов, що визначають статус депутатів відносять індемнітет (право не нести юридичної відповідальності за свої висловлювання і голосування в парламенті) і імунітет (свободу від арештів, затримань і інших процесуальних дій, пов'язаних з судовим обмеженням прав людини і громадянина).

В Україні народним депутатом може бути громадянин України, який на день виборів досяг 21 року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років і не має судимості (не погашеної чи не знятої в установленому законом порядку) за вчинення умисного злочину.

Повноваження народного депутата визначаються Конституцією та законами України. Народні депутати України здійснюють свої повноваження на постійній основі. Вони не можуть бути на державній службі або мати інший представницький мандат. Закон також встановлює вимоги щодо несумісності депутатського мандату з іншими видами діяльності. Відповідно до закону народний депутат України не має права: а) бути членом Кабінету Міністрів України, керівником центрального органу виконавчої влади; б) мати інший представницький мандат чи одночасно бути на державній службі; в) обіймати посаду міського, сільського, селищного голови; г) займатися будь-якою, крім депутатської, оплачуваною роботою, за винятком викладацької, наукової та творчої діяльності, а також медичної практики у вільний від виконання обов'язків народного депутата час; д) залучатись як експерт органами досудового слідства, прокуратури, суду, а також займатися адвокатською

діяльністю; е) входити до складу керівництва, правління чи ради підприємства, установи, організації, що має на меті одержання прибутку, також зобов'язаний додержуватись інших вимог та обмежень, які встановлюються законом.

Перед вступом на посаду народні депутати складають присягу текст якої закріплено в Конституції України (ст. 79). Їм гарантується депутатська недоторканість. Народний депутат України як член колегіального органу держави зобов'язаний приймати активну участь у роботі Верховної Ради, бути присутнім на засіданнях її сесій, працювати в комітетах та тимчасових спеціальних і слідчих комісіях в які він обраний. Він має право пропонувати різноманітні питання на розгляд та вносити проекти законів і інших актів Верховної Ради. Як представник своїх виборців, народний депутат України повинен підтримувати постійний зв'язок з виборцями і працювати у виборчому окрузі. Більш докладно статус народного депутата України викладено в Законі України від 22 березня 2001 року "Про статус народного депутата України".

Отже, правовий статус народного депутата України закріплюється нормами Конституції України та законом України, а також Регламентом Верховної Ради.

Народний депутат у порядку, закріпленому законом бере участь у: а) засіданнях Верховної Ради України; б) роботі депутатських фракцій та груп; в) роботі комітетів, тимчасових спеціальних комісій, тимчасових слідчих комісій, утворених Верховною Радою України; г) роботі над законопроектами, іншими актами Верховної Ради України; д) парламентських слуханнях, а також виконує доручення Верховної Ради України та її органів та звертається із депутатським запитом або депутатським зверненням. Законодавством України закріплюються права, обов'язки та гарантії діяльності народного депутата України в Верховній Раді, виборчих округах та політичних партіях.

У *Верховній Раді* народний депутат України має *право*: а) ухвального голосу з усіх питань, що розглядаються Верховною Радою України; б) одного голосу; в) обирати і бути обраним до органів Верховної Ради України; г) пропонувати питання для розгляду Верховній Раді і її органам; д) ставити питання про визнання законопроекту терміновим, внесення його на всенародне обговорення чи референдум; е) вносити проекти актів на розгляд Верховної Ради і її органів; є) вносити пропозиції та поправки до проектів законів та інших актів; ж) право законодавчої ініціативи; і) право брати участь у перевірці додержання законів; з) брати участь у комітатах і тимчасових комісіях; і) об'єднуватися в депутатські групи та фракції; к) право депутатського запиту та інші права, передбачені законом. Наприклад, стаття 13 і 14 вищезгаданому законі закріплюють право народних депутатів України об'єднуватися в депутатські фракції та групи. Народний депутат має право бути членом лише однієї зареєстрованої депутатської фракції чи групи. Він може вільно вийти у будь який час з її складу, а також не входити до жодної зареєстрованої депутатської фракції чи депутатської групи. Як член депутатської фракції чи групи народний депутат має такі права: а) обирати та бути обраним до керівних органів депутатської фракції чи групи; б) брати участь у затвердженні

Положення про депутатську фракцію чи групу; в) пропонувати питання для розгляду депутатською фракцією чи групою; г) вносити пропозиції до питань, які розглядаються на засіданні депутатської фракції (групи), виступати з обґрунтуванням своїх пропозицій; д) брати участь в обговоренні будь-якого питання, яке розглядається на засіданні депутатської фракції чи групи.

Народний депутат може бути обраний членом одного комітету Верховної Ради України за власним бажанням та бути одночасно членом тимчасової слідчої чи тимчасової спеціальної комісії, а народний депутат який є членом депутатської групи чи фракції обирається до названих комітетів та комісій за згодою відповідної депутатської фракції чи групи. При цьому Верховна Рада забезпечує пропорційне обрання народних депутатів до складу відповідних комітетів. Як член відповідного комітету чи комісії народний депутат має право: а) вносити пропозиції про розгляд на засіданнях відповідного комітету, тимчасової спеціальної чи тимчасової слідчої комісії будь-якого питання, що належить до їх компетенції, а також брати участь в обговоренні питань, що вносяться на розгляд комітету, тимчасової спеціальної чи тимчасової слідчої комісії; б) отримувати від органів державної влади та органів місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ та організацій допомогу, необхідну для роботи у складі тимчасових спеціальних чи тимчасових слідчих комісій Верховної Ради; в) викласти свою окрему думку як додаток до рішення комітету, тимчасової спеціальної чи тимчасової слідчої комісії Верховної Ради.

У відповідності з законом про правовий статус народного депутата України він має певні права і обов'язки у *виборчому окрузі*. До таких *прав відносять* можливості: а) брати участь у роботі державних органів і органів місцевого самоврядування; б) звертатися до будь-яких органів з питань депутатської діяльності; в) перевіряти виконання законів; г) вимагати припинення порушень законів; д) одержувати повну і достовірну інформацію з питань депутатської діяльності; е) проводити збори виборців; є) об'єднуватися в депутатські клуби і інші депутатські формування; ж) здійснювати депутатські звернення; з) право на невідкладний прийом у посадової особи з питань депутатської діяльності; і) вимагати усунення порушень закону; к) на участь у роботі місцевих Рад; л) розгляд пропозицій, заяв і скарг.

Законом закріплюються права народного депутата у взаємодії з: а) органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, об'єднаннями громадян України та іноземних держав; б) засобами масової інформації, на забезпечення інформацією та на її використання. Закон, також, закріплює права народного депутата: а) на забезпечення інформацією та на її використання; б) на трудові та соціальні можливості при виконанні депутатських повноважень та після їх припинення; в) в разі дострокового припинення повноважень Верховної Ради України; г) при поселенні в готель та на транспортне забезпечення та в інших випадках, передбачених законом.

Крім прав Закон закріплює і *обов'язки* народних депутатів. Серед таких обов'язків Закон називає: а) дбати про благо України і добробут українського

народу, захищати інтереси виборців та держави; б) додержуватися вимог Конституції України, Законів та Регламенту Верховної Ради, додержуватися присяги народного депутата; в) бути присутнім та особисто брати участь у засіданнях Верховної Ради та її органів, до складу яких його обрано; г) особисто брати участь у голосуванні з питань, що розглядаються Верховною Радою та її органами; д) виконувати доручення Верховної Ради, відповідного комітету, депутатської фракції (групи), тимчасової спеціальної або тимчасової слідчої комісії Верховної Ради, до складу яких його обрано; е) інформувати Верховну Раду та її органи, до складу яких його обрано, про виконання доручень Верховної Ради та її органів; є) додержуватись вимог трудової дисципліни та норм депутатської етики; ж) завчасно повідомляти про неможливість бути присутнім на засіданні Верховної Ради чи її органів керівників цих органів; з) постійно підтримувати зв'язки з виборцями, вивчати громадську думку, потреби і запити населення, а у разі необхідності повідомляти про них Верховну Раду та її органи, вносити пропозиції та вживати в межах своїх повноважень заходи щодо їх врахування в роботі органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій; і) інформувати виборців про свою депутатську діяльність через засоби масової інформації, на зборах виборців періодично, але не рідше двох разів на рік; й) розглядати звернення виборців відповідно до вимог та в порядку, встановленому Законом України "Про звернення громадян"; к) проводити особистий прийом громадян у дні, визначені Верховною Радою для роботи з виборцями. У випадку залучення до участі у розгляді пропозицій, заяв і скарг, а також у прийомі громадян посадових осіб органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ та організацій не пізніше як за три дні до початку прийому народний депутат повідомляє їх про час і місце проведення прийому, а також про орієнтовне коло питань, які мають розглядатися на прийомі; л) здійснювати безпосередньо або із залученням своїх помічників-консультантів, представників громадськості контроль за розглядом у органах державної влади та органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях пропозицій, заяв та скарг громадян, які надійшли на його ім'я; м) використовувати депутатські бланки лише для офіційних запитів, звернень та листів, які підписуються ним власноручно. Народний депутат зобов'язаний при оформленні на роботу у Верховну Раду, а потім щорічно протягом здійснення своїх повноважень, але не пізніше 1 березня року наступного за звітним фінансовим роком подавати до органів податкової служби України відомості про доходи та зобов'язання фінансового характеру, в тому числі і за кордоном, щодо себе і членів своєї сім'ї (дружина, чоловік, батьки, повнолітні діти), а також відомості про належні йому та членам його сім'ї (дружина, чоловік, батьки, повнолітні діти) нерухоме та цінне рухоме майно, вклади у банках і цінні папери.

Як член депутатської фракції чи групи народний депутат зобов'язаний: а) додержуватись вимог Положення про депутатську фракцію (групу); б)

виконувати функції, закріплені Положенням про депутатську фракцію (групу), відповідно до цього Закону, закону про регламент Верховної Ради та інших законів України; в) представляти інтереси депутатської фракції (групи) у комітеті, тимчасовій спеціальній або тимчасовій слідчій комісії, до складу яких його обрано. Як член комітету, тимчасової спеціальної або тимчасової слідчої комісії він зобов'язаний: а) бути присутнім на засіданнях комітету, підкомітету, тимчасової спеціальної чи тимчасової слідчої комісії, до складу яких його обрано, та брати участь у їх роботі; б) дотримуватися порядку та норм депутатської етики на засіданнях комітету, його підкомітетів, тимчасової спеціальної або тимчасової слідчої комісії та робочих груп органів Верховної Ради; в) виконувати доручення комітету, підкомітету, тимчасової спеціальної чи тимчасової слідчої комісії, визначені їх рішеннями.

Отже, обов'язки народного депутата (як і його права) закріплюються в нормативних документах. Якщо права – це можливі варіанти поведінки, то обов'язки – це необхідна поведінка народного депутата. Саме права і обов'язки є повноваженнями і складають основу правового статусу народного депутата. Однак, для забезпечення реалізації прав і обов'язків потрібні певні умови і засоби, що включають в себе гарантії депутатської діяльності.

Як і права та обов'язки (повноваження) народного депутата гарантії, також, закріплюються законом. Серед гарантій депутатської діяльності закон закріплює: а) неможливість збоку будь-кого обмежувати повноваження народного депутата, крім випадків, передбачених Конституцією та законами України; б) гарантування народному депутату необхідних умови для ефективного здійснення ним депутатських повноважень; в) недоторканність народного депутата; г) забезпечення народному депутату умов для виконання депутатських повноважень; д) звільнення народного депутата України від призову на військову службу або збори; е) державне страхування народного депутата України; є) фінансування видатків, пов'язаних з депутатською діяльністю; і) фінансове, медичне та соціально-побутове забезпечення народного депутата України; й) забезпечення народного депутата помічниками-консультантами; к) забезпечення народних депутатів жилими приміщеннями; л) забезпечення депутата інформаційними матеріалами; м) використання депутатом засобів масової інформації; н) відповідальність посадових осіб за невиконання законних вимог депутата; о) забезпечення інших умов та засобів пов'язаних з депутатською діяльністю.

Конституція України закріплює положення про те, що народні депутати не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах своїх різноманітних поглядів. Винятком є лише встановлення юридичної відповідальності за образу чи наклеп.

Депутатські повноваження припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради. Дostroково повноваження народного депутата України можуть бути припинені в наступних випадках: а) складення повноважень депутатом за особистою заявою; б) набрання законної сили

обвинувального вироку щодо депутата; в) визнання судом народного депутата недієздатним чи безвісно відсутнім; г) припинення громадянства депутатом або виїзд на постійне проживання за межі України; д) невиконанням вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності за рішенням суду; е) смерті народного депутата. Рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата приймається простою більшістю від конституційного складу Верховної Ради.

ВИСНОВКИ ДО ТРЕТЬОГО ПИТАННЯ

Конституція і закони України закріплюють правовий статус народного депутата, порядок організації його роботи. В нормативно-правових актах передбачено повноваження та гарантії щодо здійснення народним депутатом своїх повноважень. Певну цікавість щодо здійснення народним депутатом своїх повноважень має організація депутатських запитів і депутатських звернень.

ВИСНОВКИ З ТЕМИ

Верховна Рада є загальнонаціональним представницьким органом державної влади, оскільки вона представляє увесь український народ — громадян України всіх національностей і виступає від імені всього народу. Це впливає як з Преамбули Конституції та її змісту, так і з назви парламенту — "Верховна Рада України".

Колегіальний характер Верховної Ради як парламенту України полягає насамперед у її складі та порядку роботи. Верховна Рада складається з 450 народних депутатів (ст. 76 Конституції) і є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу (ст. 82 Конституції). Рішення Верховної Ради приймаються на її пленарних засіданнях шляхом голосування (ст. 84 Конституції). Закони та інші акти Верховна Рада приймає більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених Конституцією (ст. 91).

Виборний характер українського парламенту, як і парламентів інших країн, полягає в тому, що він формується виключно шляхом виборів народних депутатів. Ці вибори є, як правило, вільними і демократичними. Вони проводяться на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Постійно діючий характер українського парламенту полягає, зокрема, в тому, що народні депутати обираються до Верховної Ради строком на п'ять років і здійснюють свої повноваження на постійній основі. Верховна Рада, за Конституцією (ст. 82), працює сесійно. Чергові сесії Верховної Ради починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вересня кожного року (ст. 83). Новообрана Верховна Рада збирається на першу сесію не пізніше як на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів. Якщо протягом тридцяти днів будь-якої чергової сесії пленарні засідання не можуть

розпочатися, то Президент може достроково припинити повноваження Верховної Ради.

Постійно діючий характер Верховної Ради є одним з найістотніших результатів реформування держави, державної влади, в тому числі законодавчої, яке здійснюється від часу проголошення незалежності України. Завдяки цим та багатьом іншим зрушенням Верховна Рада як орган законодавчої влади остаточно перетворилась на парламент, який став реальним органом законодавчої влади.

Ці та інші риси парламенту зумовлюють властиве лише йому місце в системі органів державної влади. Парламент України є пріоритетним органом в системі органів державної влади України, першим серед рівних. Він здійснює законодавчу владу, бере участь у формуванні органів виконавчої і судової влади, є загальним представником народу і виразником його волі.

Парламент України має багатогранні відносини з іншими органами державної влади та з суб'єктами політичної системи: політичними партіями тощо.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДО ДАНОЇ ТЕМИ

Під час вивчення положень цієї теми особливу увагу слід звернути на такі аспекти:

1. Апарат Верховної Ради України.
2. Регламент Верховної Ради України: правова природа і функції.
3. Парламентські слухання.
4. Контрольні повноваження Верховної Ради України стосовно Президента України та органів виконавчої влади.
5. Організація роботи комітетів Верховної Ради України.
6. Контрольні повноваження Верховної Ради України стосовно Президента України та органів виконавчої влади.

**ТЕМА № 7. Організація роботи органів місцевого самоврядування в
Україні
(2 години)**

ПЛАН ЛЕКЦІЇ:

I. Поняття і система місцевого самоврядування.....	42
II. Порядок формування, організація роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування	46
III. Організація служби в органах місцевого самоврядування.....	63

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28.06.96. – Київ.: Юрінком, 2016. - 80с.
2. Кравченко В. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні: Основи муніципального права: навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К.: Арарат-центр, 2001. – 176 с.
3. Муніципальне право України: Підручник/ Кол. Авт.; За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.
4. Чихладзе Л.Т. Историко-теоретические аспекты развития местного самоуправления и местного управления в государствах Европы// Право и политика. – 2006. - № 12. – с. 19-27.
5. Яцунська О.О. Світовий досвід місцевого самоврядування та перспективи його інституціонально-системного втілення в Україні: Автореф. дис...канд. юрид. наук. – Одеса, 2001. – 20 с.

МЕТА ЛЕКЦІЇ:

Метою лекції є отримання всебічного комплексного уявлення про організацію роботи місцевого самоврядування в Україні.

ВСТУП

В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи його діяльності.

Проте від часу ухвалення Конституції України та базових для місцевого самоврядування нормативно-правових актів розвиток місцевого самоврядування фактично зупинився на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилась неспроможною до виконання усіх повноважень місцевого самоврядування.

Існуюча в Україні система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреби суспільства. Функціонування місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку

людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню якісних і доступних адміністративних та соціальних послуг шляхом сталого розвитку громади.

Починаючи з 1991 року чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн. осіб, а кількість сільських населених пунктів — на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць.

З майже 12 тис. територіальних громад більш як половина має чисельність жителів менш як 3 тис. осіб, з них 4809 громад — менш як 1 тис. осіб, а 1129 громад — менш як 500 осіб, у більшості з яких не утворено відповідно до законодавства виконавчих органів місцевих рад, немає бюджетних установ, комунальних підприємств тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад фактично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження. Метою лекції є розкриття: поняття і ознак місцевого самоврядування; компетенції органів і посадових осіб місцевого самоврядування; порядку формування, організації роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування; особливостей організації роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування в районах, областях, районах у місті та інше.

I. ПОНЯТТЯ І СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Відповідно до законодавства місцеве самоврядування в Україні — це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України.

При цьому під *територіальною громадою* розуміють жителів, які об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Органи місцевого самоврядування — це структурно-організовані колективи службовців або одного службовця, що наділяються владою у системі місцевого самоврядування для реалізації владних рішень, а посадові особи місцевого самоврядування — особи, які працюють в органах місцевого самоврядування, мають відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримують заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо (наприклад, шляхом місцевого референдуму, загальних зборів), так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. 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, строку проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються.

Міське самоврядування в Україні здійснюється *на принципах*: 1) народовладдя; 2) законності; 3) гласності; 4) колегіальності; 5) поєднання місцевих і державних інтересів; 6) виборності; 7) правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності у межах повноважень, визначених цим та іншими законами; 8) підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; 9) державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; 10) судового захисту прав місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування включає:

територіальну громаду;
сільську, селищну, міську раду;
сільського, селищного, міського голову;
виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
органи самоорганізації населення.

У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який водночас є головою її виконавчого комітету.

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є *територіальна громада* села, селища, міста. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову. Добровільне об'єднання територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл. Таке рішення є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна. Вихід зі складу сільської громади здійснюється за рішенням референдуму відповідної територіальної громади. У містах з районним поділом територіальні громади районів у містах діють як суб'єкти права власності.

Місцевий референдум є формою прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування. Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією України та іншими законами до відання

місцевого самоврядування. На місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені законом до відання органів державної влади. Рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території. Порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми.

Загальні збори громадян за місцем проживання є зібранням усіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення. Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування у їх діяльності. Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади.

Члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (у порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується у порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України та іншими законами. Тобто сільські, селищні, міські ради є представницькими органами місцевого самоврядування. Під останнім слід розуміти виборний орган (раду), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади та приймати від її імені рішення.

Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Зазначимо, що усі представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених законодавством України.

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) *рад* є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Загалом під виконавчим органом ради мають на увазі органи, які відповідно до Конституції України та законодавства про місцеве самоврядування, створюються сільськими, селищними, міськими,

районними у містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених згаданим законодавством. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад підконтрольні та підзвітні відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади — також підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують 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 розпоряджання земельними та природними ресурсами, здійснює сільський голова одноособово.

Сільський, селищний, міський голова — головна посадова особа територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста. Він обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Сільський, селищний, міський голова очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях. Він не може бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, у тому числі на громадських засадах, крім викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час, займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток. На них поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законодавством про статус депутатів рад.

Територіальна громада має право проводити *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, що належать до відання місцевого самоврядування. Громадські слухання проводяться не рідше як один раз на рік. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади.

Сільські, селищні, міські, районні у місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші *органи самоорганізації населення* і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. При цьому органи самоорганізації населення розглядаються законодавцем як представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території у межах села, селища, міста. Правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються законодавством України.

ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ

Правовий статус місцевого самоврядування в Україні визначається Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. та іншими законами, які не повинні суперечити положенням згаданого законодавчого акту. Правовий статус місцевого самоврядування у містах Києві та Севастополі, а також в Автономній Республіці Крим визначається Конституцією України та вищезгаданим Законом з особливостями, передбаченими законами про міста Київ і Севастополь. Так, 15 січня 1999 р. був прийнятий Закон України «Про столицю України — місто-герой Київ», який врегулював спеціальний статус міста Києва як столиці України, особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті відповідно до Конституції та чинного законодавства. Крім того, це практично означає, що органи місцевого самоврядування та їх посадові особи діють лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а в Автономній Республіці Крим — також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції.

Органи місцевого самоврядування з метою ефективнішого здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації та інші форми добровільних об'єднань, які підлягають реєстрації відповідно до законодавства в органах Міністерства юстиції України. Органи місцевого самоврядування та їх асоціації можуть входити до відповідних міжнародних асоціацій, інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування. Асоціаціям та іншим добровільним об'єднанням органів місцевого самоврядування не можуть передаватися повноваження органів місцевого самоврядування.

II. ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ, ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ОРГАНІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.

Законодавством України передбачений наступний порядок формування рад. Сільські, селищні, міські, районні у містах (у разі їх створення), районні, обласні ради складаються з депутатів, які обираються населенням відповідної території на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Вибори відбуваються відповідно до Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 14 січня 1998 р. Згідно з цим Законом визначається загальний склад ради, що його встановлює сама рада.

Рада вважається правомочною за умови обрання не менш як двох третин депутатів від загального складу ради. У разі якщо до ради обрано менш як дві третини її складу, до обрання необхідної кількості депутатів продовжує здійснювати повноваження рада попереднього скликання. У разі дострокового

припинення повноважень деяких депутатів, внаслідок чого до складу ради входить менш як дві третини депутатів, до обрання необхідної кількості депутатів така рада вважається правомочною за наявності більше половини депутатів від загального складу ради. Строк повноважень рад — чотири роки.

Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення), районна, обласна рада проводить свою роботу *сесійно*. Сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій ради. Перша сесія новообраної сільської, селищної, міської, районної у місті ради скликається відповідною територіальною виборчою комісією не пізніше як через місяць після обрання ради у правомочному складі. Її відкриває і веде голова цієї виборчої комісії. Він інформує раду про підсумки виборів депутатів та сільського, селищного, міського голови і визнання їх повноважень. Першу сесію районної, обласної ради скликає і веде голова відповідної територіальної виборчої комісії. Наступні сесії ради скликаються: сільської, селищної, міської — відповідно сільським, селищним, міським головою; районної у місті, районної, обласної — головою відповідної ради. Сесія ради скликається в міру потреби, але не рідше як один раз на квартал.

У разі немотивованої відмови сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради або неможливості його скликати сесію ради сесія скликається: сільської, селищної, міської ради — секретарем сільської, селищної, міської ради; районної у місті, районної, обласної ради — заступником голови відповідної ради.

У цих випадках *сесія скликається*:

а) відповідно до доручення сільського, селищного, міського голови (голови районної у місті, районної, обласної ради);

б) якщо сільський, селищний, міський голова (голова районної у місті, районної, обласної ради) без поважних причин не скликав сесію у двотижневий строк за пропозицією не менш як однієї третини депутатів від загального складу сільської, селищної, міської, районної у місті ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради, а також за пропозицією не менш як однієї третини депутатів від загального складу районної, обласної ради або голови відповідної місцевої державної адміністрації;

в) якщо сесія не скликається сільським, селищним, міським головою (головою районної у місті, районної, обласної ради) хоч би один раз на квартал.

Отже, сесія сільської, селищної, міської, районної у місті ради має бути також скликана за пропозицією не менш як третини депутатів від загального складу відповідної ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради, а сесія районної, обласної ради — також за пропозицією не менш як однієї третини депутатів від загального складу відповідної ради або голови відповідної місцевої державної адміністрації. У разі якщо голова сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради; секретар сільської, селищної, міської ради; заступник голови районної у місті, районної, обласної ради у двотижневий строк не скликають сесію на вимогу не менш як

третини депутатів від загального складу сільської, селищної, міської, районної у місті ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради або ж на вимогу не менш як третини депутатів від загального складу районної, обласної ради або голови відповідної місцевої державної адміністрації, сесія може бути скликана депутатами відповідної ради, які становлять не менш як третину складу ради, або постійною комісією ради. Рішення про скликання сесії ради доводиться до відома депутатів і населення не пізніше як за 10 днів до сесії, а у виняткових випадках — не пізніше як за день до сесії із зазначенням часу скликання, місця проведення та питань, які передбачається внести на розгляд ради.

Сесію сільської, селищної, міської ради відкриває і веде відповідно сільський, селищний, міський голова, а у разі немотивованої відмови або неможливості — секретар ради, сесію районної у місті, районної, обласної ради — голова ради або його заступник. У разі немотивованої відмови або неможливості голови сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради; секретаря сільської, селищної, міської ради; заступника голови районної у місті, районної, обласної ради сесію відкриває за дорученням групи депутатів, з ініціативи якої скликано сесію, один з депутатів, що входить до її складу, а веде за рішенням ради один з депутатів цієї ради. Сесія ради є правомочною, якщо в її пленарному засіданні бере участь більше половини депутатів від загального складу ради.

Пропозиції щодо питань на розгляд ради можуть вносити сільський, селищний, міський голова, постійні комісії, депутати, виконавчий комітет ради, голова місцевої державної адміністрації, голова районної, обласної ради, загальні збори громадян.

Не пізніше як на другій сесії затверджується *регламент роботи* відповідної ради, а також положення про постійні комісії ради. Порядок скликання сесії ради, підготовки і розгляду нею питань, прийняття рішень ради про затвердження порядку денного сесії та з інших процедурних питань, а також порядок роботи сесії визначаються регламентом ради.

Протоколи сесій сільської, селищної, міської ради, прийняті нею рішення підписуються сільським, селищним, міським головою, районної у місті, районної, обласної ради — головою відповідної ради, у разі їх відсутності — відповідно секретарем сільської, селищної, міської ради, заступником голови районної у місті, районної, обласної ради, а у надзвичайних випадках — депутатом ради, який за дорученням депутатів головував на її засіданні. Сесії ради проводяться гласно. У разі потреби рада може прийняти рішення про проведення закритого пленарного засідання.

Постійні комісії ради є органами ради, що обираються з числа її депутатів, для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету. Постійні комісії обираються радою на строк її повноважень у складі голови і членів комісії. Всі інші питання структури комісії вирішуються відповідною комісією. До складу постійних комісій не

можуть бути обрані сільський, селищний, міський голова, секретар сільської, селищної, міської ради, голова районної у місті (у разі її створення), районної, обласної ради, їх заступники.

Постійні комісії за дорученням ради або за власною ініціативою попередньо розглядають проекти програм соціально-економічного і культурного розвитку, місцевого бюджету, звіти про виконання програм і бюджету, вивчають і готують питання про стан та розвиток відповідних галузей господарського і соціально-культурного будівництва, інші питання, які вносяться на розгляд ради, розробляють проекти рішень ради та готують висновки з цих питань, виступають на сесіях ради з доповідями та співповідями. Постійні комісії попередньо розглядають кандидатури осіб, які пропонуються для обрання, затвердження, призначення або погодження відповідною радою, готують висновки з цих питань.

Постійні комісії за дорученням ради, голови, заступника голови районної у місті, районної, обласної ради, секретаря сільської, селищної, міської ради або за власною ініціативою вивчають діяльність підзвітних і підконтрольних раді та виконавчому комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради органів, а також з питань, віднесених до відання ради, місцевих державних адміністрацій, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності та їх посадових осіб, подають за результатами перевірки рекомендації на розгляд їх керівників, а у разі потреби — на розгляд ради або виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради; здійснюють контроль за виконанням рішень ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради. Постійні комісії у питаннях, які належать до їх відання, та в порядку, визначеному законом, мають право отримувати від керівників органів, підприємств, установ, організацій та їх філіалів і відділень необхідні матеріали і документи.

Організація роботи постійної комісії ради покладається на голову комісії. Голова комісії скликає і веде засідання комісії, дає доручення членам комісії, представляє комісію у відносинах з іншими органами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями, а також громадянами, організує роботу з реалізації висновків і рекомендацій комісії. У разі відсутності голови комісії або неможливості ним виконувати свої повноваження з інших причин його функції здійснює заступник голови комісії або секретар комісії. Засідання постійної комісії скликається у міру потреби, є правомочним, якщо в ньому бере участь не менш як половина від загального складу комісії.

За результатами вивчення і розгляду питань постійні комісії готують висновки і рекомендації. Висновки і рекомендації постійної комісії приймаються більшістю голосів від загального складу комісії і підписуються головою комісії, а в разі його відсутності — заступником голови або секретарем комісії. Протоколи засідань комісії підписують голова і секретар комісії. Рекомендації постійних комісій підлягають обов'язковому розгляду органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами,

яким вони адресовані. Про результати розгляду та вжиті заходи комісіям має бути повідомлено у встановлений ними строк.

Постійна комісія для вивчення питань, розробки проектів рішень ради може створювати *підготовчі комісії* та *робочі групи* із залученням представників громадськості, вчених і фахівців. Питання, які належать до відання кількох постійних комісій, можуть за ініціативою комісій, а також за дорученням ради, її голови, заступника голови районної у місті, районної, обласної ради, секретаря сільської, селищної, міської ради розглядатися постійними комісіями спільно. Висновки і рекомендації, прийняті постійними комісіями на їх спільних засіданнях, підписують голови відповідних постійних комісій.

Депутати працюють у постійних комісіях на громадських засадах. За рішенням обласних рад голови постійних комісій з питань бюджету можуть працювати в раді на постійній основі. Постійні комісії є підзвітними раді та відповідальними перед нею. Перелік, функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій визначаються регламентом відповідної ради та Положенням про постійні комісії, що затверджується радою.

Тимчасові контрольні комісії ради є органами ради, які обираються з числа її депутатів для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування. Контрольні комісії подають звіти і пропозиції на розгляд ради. Рішення про створення тимчасової контрольної комісії ради, її назву та завдання, персональний склад комісії та її голову вважається прийнятим, якщо за це проголосувала не менш як третина депутатів від загального складу ради. Засідання тимчасових контрольних комісій ради проводяться, як правило, закрито. Депутати, які входять до складу тимчасової контрольної комісії та залучені комісією для участі в її роботі фахівці, експерти, інші особи не повинні розголошувати інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з її роботою. Повноваження тимчасової контрольної комісії ради припиняються з моменту прийняття радою остаточного рішення щодо результатів роботи цієї комісії, а також у разі припинення повноважень ради, яка створила цю комісію.

Повноваження депутата ради починаються з моменту офіційного оголошення відповідною територіальною виборчою комісією на сесії ради рішення про підсумки виборів та визнання повноважень депутатів і закінчуються у день першої сесії ради нового скликання. Повноваження депутата можуть бути припинені достроково у випадках, передбачених законодавством України. Депутат представляє інтереси всієї територіальної громади, має всю повноту прав, що забезпечують його активну участь у діяльності ради та утворюваних нею органів, несе обов'язки перед виборцями, радою та її органами, виконує їх доручення. Депутат, крім секретаря ради, повинен входити до складу однієї з постійних комісій ради.

На час сесій, засідань постійних комісій рад, а також для здійснення депутатських повноважень в інших, передбачених законом випадках, депутат звільняється від виконання виробничих або службових обов'язків з

відшкодуванням йому середнього заробітку за основним місцем роботи та інших витрат, пов'язаних з депутатською діяльністю, за рахунок відповідного місцевого бюджету.

Депутат зобов'язаний брати участь у роботі сесій ради, засідань постійної та інших комісій ради, до складу яких його обрано. У разі пропуску депутатом протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин рішень і доручень ради та її органів відповідна рада може звернутися до виборців з пропозицією про відкликання такого депутата у встановленому законодавством порядку. Депутат має право ухвального голосу з усіх питань, які розглядаються на сесіях ради, а також на засіданнях постійної та інших комісій ради, до складу яких його обрано. Він може звернутися із запитом до керівників ради та її органів, сільського, селищного, міського голови, керівників органів, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих або зареєстрованих на відповідній території, а депутат міської (міста обласного значення), районної, обласної ради – також до голови місцевої державної адміністрації з питань, віднесених до відання ради. Орган або посадова особа, до яких звернуто запит, зобов'язані дати усну чи письмову відповідь на запит на сесії ради у строки і в порядку, встановлені радою відповідно до закону. За результатами розгляду запиту рада приймає рішення.

Пропозиції і зауваження, висловлені депутатами на сесії ради або передані у письмовій формі головуючому на сесії, розглядаються радою чи за її дорученням постійними комісіями ради або надсилаються на розгляд підзвітним і підконтрольним їй органам та посадовим особам, які зобов'язані розглянути ці пропозиції і зауваження у строки, встановлені радою, і про вжиті заходи повідомити депутатів та раді.

Депутат має право знайомитися з будь-якими офіційними документами, які зберігаються у відповідних органах місцевого самоврядування, та робити виписки, копіювання цих документів.

Повноваження депутатів, порядок організації та гарантії депутатської діяльності визначаються Конституцією України, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад народних депутатів», іншими законами.

Секретар сільської, селищної, міської ради обирається за пропозицією сільського, селищного, міського голови відповідною радою з числа її депутатів на строк повноважень ради та працює в раді на постійній основі. Секретар сільської, селищної, міської ради не може суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, у тому числі на громадських засадах, крім викладацької, наукової та творчої роботи в позаурочний час, займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибутки, якщо інше не передбачено законодавством України.

Секретар сільської, селищної, міської ради:

1) скликає сесії ради у разі немотивованої відмови сільського селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради або

неможливості його скликати сесію ради; повідомляє депутатам і доводить до відома населення інформацію про час і місце проведення сесії ради, питання, які передбачається внести на розгляд ради;

2) веде засідання ради та підписує її рішення у разі немотивованої відмови сільського селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради або неможливості його скликати сесію ради;

3) організовує підготовку сесій ради, питань, що вносяться на розгляд ради;

4) забезпечує своєчасне доведення рішень ради до виконавців і населення, організовує контроль за їх виконанням;

5) за дорученням сільського, селищного, міського голови координує діяльність постійних та інших комісій ради, дає їм доручення, сприяє організації виконання їх рекомендацій;

б) сприяє депутатам ради у здійсненні їх повноважень;

7) організує за дорученням ради відповідно до законодавства здійснення заходів, пов'язаних з підготовкою і проведенням референдумів та виборів до органів державної влади і місцевого самоврядування;

8) забезпечує зберігання у відповідних органах місцевого самоврядування офіційних документів, пов'язаних з місцевим самоврядуванням відповідної територіальної громади, забезпечує доступ до них осіб, яким це право надано у встановленому порядку;

9) вирішує за дорученням сільського, селищного, міського голови або відповідної ради інші питання, пов'язані з діяльністю ради та її органів.

Секретар сільської ради може за рішенням ради водночас здійснювати повноваження секретаря виконавчого комітету відповідної ради. Повноваження секретаря сільської, селищної, міської ради можуть бути достроково припинені за рішенням відповідної ради.

Законодавством України передбачений наступний порядок формування рад. Сільські, селищні, міські, районні у містах (у разі їх створення), районні, обласні ради складаються з депутатів, які обираються населенням відповідної території на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Вибори відбуваються відповідно до Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 14 січня 1998 р. Згідно з цим Законом визначається загальний склад ради, що його встановлює сама рада.

Рада вважається правомочною за умови обрання не менш як двох третин депутатів від загального складу ради. У разі якщо до ради обрано менш як дві третини її складу, до обрання необхідної кількості депутатів продовжує здійснювати повноваження рада попереднього скликання. У разі дострокового припинення повноважень деяких депутатів, внаслідок чого до складу ради входить менш як дві третини депутатів, до обрання необхідної кількості депутатів така рада вважається правомочною за наявності більше половини депутатів від загального складу ради. Строк повноважень рад — чотири роки.

Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення), районна, обласна рада проводить свою роботу *сесійно*. Сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій ради. Перша сесія новообраної сільської, селищної, міської, районної у місті ради скликається відповідною територіальною виборчою комісією не пізніше як через місяць після обрання ради у правомочному складі. Її відкриває і веде голова цієї виборчої комісії. Він інформує раду про підсумки виборів депутатів та сільського, селищного, міського голови і визнання їх повноважень. Першу сесію районної, обласної ради скликає і веде голова відповідної територіальної виборчої комісії. Наступні сесії ради скликаються: сільської, селищної, міської — відповідно сільським, селищним, міським головою; районної у місті, районної, обласної — головою відповідної ради. Сесія ради скликається в міру потреби, але не рідше як один раз на квартал.

У разі немотивованої відмови сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради або неможливості його скликати сесію ради сесія скликається: сільської, селищної, міської ради — секретарем сільської, селищної, міської ради; районної у місті, районної, обласної ради — заступником голови відповідної ради.

У цих випадках *сесія скликається*:

а) відповідно до доручення сільського, селищного, міського голови (голови районної у місті, районної, обласної ради);

б) якщо сільський, селищний, міський голова (голова районної у місті, районної, обласної ради) без поважних причин не скликав сесію у двотижневий строк за пропозицією не менш як однієї третини депутатів від загального складу сільської, селищної, міської, районної у місті ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради, а також за пропозицією не менш як однієї третини депутатів від загального складу районної, обласної ради або голови відповідної місцевої державної адміністрації;

в) якщо сесія не скликається сільським, селищним, міським головою (головою районної у місті, районної, обласної ради) хоч би один раз на квартал.

Отже, сесія сільської, селищної, міської, районної у місті ради має бути також скликана за пропозицією не менш як третини депутатів від загального складу відповідної ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради, а сесія районної, обласної ради — також за пропозицією не менш як однієї третини депутатів від загального складу відповідної ради або голови відповідної місцевої державної адміністрації. У разі якщо голова сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради; секретар сільської, селищної, міської ради; заступник голови районної у місті, районної, обласної ради у двотижневий строк не скликають сесію на вимогу не менш як третини депутатів від загального складу сільської, селищної, міської, районної у місті ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради або ж на вимогу не менш як третини депутатів від загального складу районної, обласної ради або голови відповідної місцевої державної

адміністрації, сесія може бути скликана депутатами відповідної ради, які становлять не менш як третину складу ради, або постійною комісією ради. Рішення про скликання сесії ради доводиться до відома депутатів і населення не пізніше як за 10 днів до сесії, а у виняткових випадках — не пізніше як за день до сесії із зазначенням часу скликання, місця проведення та питань, які передбачається внести на розгляд ради.

Сесію сільської, селищної, міської ради відкриває і веде відповідно сільський, селищний, міський голова, а у разі немотивованої відмови або неможливості — секретар ради, сесію районної у місті, районної, обласної ради — голова ради або його заступник. У разі немотивованої відмови або неможливості голови сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради; секретаря сільської, селищної, міської ради; заступника голови районної у місті, районної, обласної ради сесію відкриває за дорученням групи депутатів, з ініціативи якої скликано сесію, один з депутатів, що входить до її складу, а веде за рішенням ради один з депутатів цієї ради. Сесія ради є правомочною, якщо в її пленарному засіданні бере участь більше половини депутатів від загального складу ради.

Пропозиції щодо питань на розгляд ради можуть вносити сільський, селищний, міський голова, постійні комісії, депутати, виконавчий комітет ради, голова місцевої державної адміністрації, голова районної, обласної ради, загальні збори громадян.

Не пізніше як на другій сесії затверджується *регламент роботи* відповідної ради, а також положення про постійні комісії ради. Порядок скликання сесії ради, підготовки і розгляду нею питань, прийняття рішень ради про затвердження порядку денного сесії та з інших процедурних питань, а також порядок роботи сесії визначаються регламентом ради.

Протоколи сесій сільської, селищної, міської ради, прийняті нею рішення підписуються сільським, селищним, міським головою, районної у місті, районної, обласної ради — головою відповідної ради, у разі їх відсутності — відповідно секретарем сільської, селищної, міської ради, заступником голови районної у місті, районної, обласної ради, а у надзвичайних випадках — депутатом ради, який за дорученням депутатів головував на її засіданні. Сесії ради проводяться гласно. У разі потреби рада може прийняти рішення про проведення закритого пленарного засідання.

Постійні комісії ради є органами ради, що обираються з числа її депутатів, для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету. Постійні комісії обираються радою на строк її повноважень у складі голови і членів комісії. Всі інші питання структури комісії вирішуються відповідною комісією. До складу постійних комісій не можуть бути обрані сільський, селищний, міський голова, секретар сільської, селищної, міської ради, голова районної у місті (у разі її створення), районної, обласної ради, їх заступники.

Постійні комісії за дорученням ради або за власною ініціативою попередньо розглядають проекти програм соціально-економічного і культурного розвитку, місцевого бюджету, звіти про виконання програм і бюджету, вивчають і готують питання про стан та розвиток відповідних галузей господарського і соціально-культурного будівництва, інші питання, які вносяться на розгляд ради, розробляють проекти рішень ради та готують висновки з цих питань, виступають на сесіях ради з доповідями та співдоповідями. Постійні комісії попередньо розглядають кандидатури осіб, які пропонуються для обрання, затвердження, призначення або погодження відповідною радою, готують висновки з цих питань.

Постійні комісії за дорученням ради, голови, заступника голови районної у місті, районної, обласної ради, секретаря сільської, селищної, міської ради або за власною ініціативою вивчають діяльність підзвітних і підконтрольних раді та виконавчому комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради органів, а також з питань, віднесених до відання ради, місцевих державних адміністрацій, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності та їх посадових осіб, подають за результатами перевірки рекомендації на розгляд їх керівників, а у разі потреби — на розгляд ради або виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради; здійснюють контроль за виконанням рішень ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради. Постійні комісії у питаннях, які належать до їх відання, та в порядку, визначеному законом, мають право отримувати від керівників органів, підприємств, установ, організацій та їх філіалів і відділень необхідні матеріали і документи.

Організація роботи постійної комісії ради покладається на голову комісії. Голова комісії скликає і веде засідання комісії, дає доручення членам комісії, представляє комісію у відносинах з іншими органами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями, а також громадянами, організує роботу з реалізації висновків і рекомендацій комісії. У разі відсутності голови комісії або неможливості ним виконувати свої повноваження з інших причин його функції здійснює заступник голови комісії або секретар комісії. Засідання постійної комісії скликається у міру потреби, є правомочним, якщо в ньому бере участь не менш як половина від загального складу комісії.

За результатами вивчення і розгляду питань постійні комісії готують висновки і рекомендації. Висновки і рекомендації постійної комісії приймаються більшістю голосів від загального складу комісії і підписуються головою комісії, а в разі його відсутності — заступником голови або секретарем комісії. Протоколи засідань комісії підписують голова і секретар комісії. Рекомендації постійних комісій підлягають обов'язковому розгляду органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, яким вони адресовані. Про результати розгляду та вжиті заходи комісіям має бути повідомлено у встановлений ними строк.

Постійна комісія для вивчення питань, розробки проектів рішень ради може створювати *підготовчі комісії* та *робочі групи* із залученням

представників громадськості, вчених і фахівців. Питання, які належать до відання кількох постійних комісій, можуть за ініціативою комісій, а також за дорученням ради, її голови, заступника голови районної у місті, районної, обласної ради, секретаря сільської, селищної, міської ради розглядатися постійними комісіями спільно. Висновки і рекомендації, прийняті постійними комісіями на їх спільних засіданнях, підписують голови відповідних постійних комісій.

Депутати працюють у постійних комісіях на громадських засадах. За рішенням обласних рад голови постійних комісій з питань бюджету можуть працювати в раді на постійній основі. Постійні комісії є підзвітними раді та відповідальними перед нею. Перелік, функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій визначаються регламентом відповідної ради та Положенням про постійні комісії, що затверджується радою.

Тимчасові контрольні комісії ради є органами ради, які обираються з числа її депутатів для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування. Контрольні комісії подають звіти і пропозиції на розгляд ради. Рішення про створення тимчасової контрольної комісії ради, її назву та завдання, персональний склад комісії та її голову вважається прийнятим, якщо за це проголосувала не менш як третина депутатів від загального складу ради. Засідання тимчасових контрольних комісій ради проводяться, як правило, закрито. Депутати, які входять до складу тимчасової контрольної комісії та залучені комісією для участі в її роботі фахівці, експерти, інші особи не повинні розголошувати інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з її роботою. Повноваження тимчасової контрольної комісії ради припиняються з моменту прийняття радою остаточного рішення щодо результатів роботи цієї комісії, а також у разі припинення повноважень ради, яка створила цю комісію.

Повноваження депутата ради починаються з моменту офіційного оголошення відповідною територіальною виборчою комісією на сесії ради рішення про підсумки виборів та визнання повноважень депутатів і закінчуються у день першої сесії ради нового скликання. Повноваження депутата можуть бути припинені достроково у випадках, передбачених законодавством України. Депутат представляє інтереси всієї територіальної громади, має всю повноту прав, що забезпечують його активну участь у діяльності ради та утворюваних нею органів, несе обов'язки перед виборцями, радою та її органами, виконує їх доручення. Депутат, крім секретаря ради, повинен входити до складу однієї з постійних комісій ради.

На час сесій, засідань постійних комісій рад, а також для здійснення депутатських повноважень в інших, передбачених законом випадках, депутат звільняється від виконання виробничих або службових обов'язків з відшкодуванням йому середнього заробітку за основним місцем роботи та інших витрат, пов'язаних з депутатською діяльністю, за рахунок відповідного місцевого бюджету.

Депутат зобов'язаний брати участь у роботі сесій ради, засідань постійної та інших комісій ради, до складу яких його обрано. У разі пропуску депутатом протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин рішень і доручень ради та її органів відповідна рада може звернутися до виборців з пропозицією про відкликання такого депутата у встановленому законодавством порядку. Депутат має право ухвального голосу з усіх питань, які розглядаються на сесіях ради, а також на засіданнях постійної та інших комісій ради, до складу яких його обрано. Він може звернутися із запитом до керівників ради та її органів, сільського, селищного, міського голови, керівників органів, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих або зареєстрованих на відповідній території, а депутат міської (міста обласного значення), районної, обласної ради — також до голови місцевої державної адміністрації з питань, віднесених до відання ради. Орган або посадова особа, до яких звернуто запит, зобов'язані дати усну чи письмову відповідь на запит на сесії ради у строки і в порядку, встановлені радою відповідно до закону. За результатами розгляду запиту рада приймає рішення.

Пропозиції і зауваження, висловлені депутатами на сесії ради або передані у письмовій формі головуючому на сесії, розглядаються радою чи за її дорученням постійними комісіями ради або надсилаються на розгляд підзвітним і підконтрольним їй органам та посадовим особам, які зобов'язані розглянути ці пропозиції і зауваження у строки, встановлені радою, і про вжиті заходи повідомити депутатів та раду.

Депутат має право знайомитися з будь-якими офіційними документами, які зберігаються у відповідних органах місцевого самоврядування, та робити виписки, копіювання цих документів.

Повноваження депутатів, порядок організації та гарантії депутатської діяльності визначаються Конституцією України, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад народних депутатів», іншими законами.

Секретар сільської, селищної, міської ради обирається за пропозицією сільського, селищного, міського голови відповідною радою з числа її депутатів на строк повноважень ради та працює в раді на постійній основі. Секретар сільської, селищної, міської ради не може суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, у тому числі на громадських засадах, крім викладацької, наукової та творчої роботи в позаурочний час, займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибутки, якщо інше не передбачено законодавством України.

Секретар сільської, селищної, міської ради:

1) скликає сесії ради у разі немотивованої відмови сільського селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради або неможливості його скликати сесію ради; повідомляє депутатам і доводить до відома населення інформацію про час і місце проведення сесії ради, питання, які передбачається внести на розгляд ради;

2) веде засідання ради та підписує її рішення у разі немотивованої відмови сільського селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради або неможливості його скликати сесію ради;

3) організовує підготовку сесій ради, питань, що вносяться на розгляд ради;

4) забезпечує своєчасне доведення рішень ради до виконавців і населення, організовує контроль за їх виконанням;

5) за дорученням сільського, селищного, міського голови координує діяльність постійних та інших комісій ради, дає їм доручення, сприяє організації виконання їх рекомендацій;

б) сприяє депутатам ради у здійсненні їх повноважень;

7) організує за дорученням ради відповідно до законодавства здійснення заходів, пов'язаних з підготовкою і проведенням референдумів та виборів до органів державної влади і місцевого самоврядування;

8) забезпечує зберігання у відповідних органах місцевого самоврядування офіційних документів, пов'язаних з місцевим самоврядуванням відповідної територіальної громади, забезпечує доступ до них осіб, яким це право надано у встановленому порядку;

9) вирішує за дорученням сільського, селищного, міського голови або відповідної ради інші питання, пов'язані з діяльністю ради та її органів.

Секретар сільської ради може за рішенням ради водночас здійснювати повноваження секретаря виконавчого комітету відповідної ради. Повноваження секретаря сільської, селищної, міської ради можуть бути достроково припинені за рішенням відповідної ради.

Закон України “Про органи самоорганізації населення” від 11 липня 2001 року № 2625-III визначає органи самоорганізації населення, як представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених чинним законодавством. Він визнає орган самоорганізації населення однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення. До органів самоорганізації населення відносить будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети.

Основними завданнями органів самоорганізації населення, у відповідності до згаданого Закону України, необхідно визнати: 1) створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; 2) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг; 3) участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

Організація та діяльність органу самоорганізації населення ґрунтуються на таких принципах: 1) законності; 2) гласності; 3) добровільності щодо взяття окремих повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради; 4) територіальності; 5) виборності; 6) підзвітності,

підконтрольності та відповідальності перед відповідними радами; 7) підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед жителями, які обрали орган самоорганізації населення; 8) фінансової та організаційної самостійності.

Згаданий законодавчий акт встановлює, що обирати та бути обраними до органу самоорганізації населення можуть жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території. Забороняються будь-які обмеження права жителів, які проживають на відповідній території, на участь у відповідному органі самоорганізації населення залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, мовних або інших ознак.

Орган самоорганізації населення створюється за територіальною ознакою. Територією, у межах якої діє орган самоорганізації населення, може бути частина території села, селища, міста, району в місті, у межах якої проживають жителі, які обрали цей орган. Ця територія визначається рішенням ради, що дала дозвіл на створення:

а) сільського, селищного комітету - в межах території села, селища, якщо його межі не співпадають з межами діяльності сільської, селищної ради;

б) вуличного, квартального комітету - в межах території кварталу, кількох, однієї або частини вулиці з прилеглими провулками в місцях індивідуальної забудови;

в) комітету мікрорайону - в межах території окремого мікрорайону, житлово-експлуатаційної організації в містах;

г) будинкового комітету - в межах будинку (кількох будинків) в державному і громадському житловому фонді та фонді житлово-будівельних кооперативів;

д) комітету району в місті - в межах одного або кількох районів у місті, якщо його межі не співпадають з межами діяльності районної у місті ради.

З ініціативою про створення органу самоорганізації населення до сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради можуть звернутися збори (конференція) жителів за місцем проживання за умови, якщо в них брало участь (було представлено) не менше половини жителів відповідної території, які мають право голосу. На зборах (конференції) жителів за місцем проживання обирається також ініціативна група, члени якої будуть представляти інтереси жителів - учасників зборів (конференції) у відповідній місцевій раді. Рішення зборів (конференції) приймається більшістю голосів їх учасників. Ініціативна група подає до сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради заяву про створення органу самоорганізації населення, протокол зборів (конференції) жителів за місцем проживання про ініціювання створення органу самоорганізації населення із зазначенням основних напрямів діяльності створюваного органу самоорганізації населення, а також список учасників зборів (конференції) жителів за місцем проживання із зазначенням прізвища, імені, по батькові, року народження, серії і номера паспорта та домашньої адреси кожного учасника зборів (конференції) жителів.

Дозвіл на створення органу самоорганізації населення надається сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою. Питання про створення органу самоорганізації населення, внесені на розгляд сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, розглядається на найближчому засіданні відповідної ради за участю членів ініціативної групи зборів (конференції) жителів за місцем проживання.

Орган самоорганізації населення обирається зборами (конференцією) жителів за місцем проживання на основі загального, рівного виборчого права шляхом таємного голосування жителів, які на законних підставах проживають на відповідній території. Право голосу на виборах мають жителі, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років.

Орган самоорганізації населення обирається у складі керівника, заступника (заступників) керівника, секретаря, інших членів. Обраними до складу органу самоорганізації населення вважаються особи, які одержали більше половини голосів учасників зборів (конференції) жителів за місцем проживання.

Орган самоорганізації населення обирається терміном на строк повноважень відповідної ради, якщо інше не передбачено рішенням ради чи положенням про орган самоорганізації населення.

Збори (конференція) жителів на підставі рішення сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради про створення органів самоорганізації населення відповідно до Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів, актів та рішень відповідних органів місцевого самоврядування затверджують Положення про орган самоорганізації населення. Контроль за додержанням органом самоорганізації населення Положення про нього покладається на раду та її виконавчий орган, який здійснив реєстрацію органу самоорганізації населення.

Легалізація органу самоорганізації населення здійснюється шляхом його реєстрації або повідомлення про заснування. У разі реєстрації орган самоорганізації населення набуває статусу юридичної особи. Реєстрація здійснюється виконавчим комітетом відповідної ради.

Органу самоорганізації населення у межах території його діяльності під час його утворення можуть надаватися такі власні повноваження:

- 1) представляти разом з депутатами інтереси жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади;

- 2) сприяти додержанню Конституції та законів України, реалізації актів Президента України та органів виконавчої влади, рішень місцевих рад та їх виконавчих органів, розпоряджень сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі її створення) ради, рішень, прийнятих місцевими референдумами;

- 3) вносити у встановленому порядку пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів;

4) організувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, проведення робіт з благоустрою, озеленення та утримання в належному стані садиб, дворів, вулиць, площ, парків, кладовищ, братських могил, обладнанні дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами тощо;

5) організувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо охорони пам'яток історії та культури, ліквідації наслідків стихійного лиха, будівництві і ремонті шляхів, тротуарів, комунальних мереж, об'єктів загального користування із дотриманням встановленого законодавством порядку проведення таких робіт;

6) здійснювати контроль за якістю надаваних громадянам, які проживають у жилих будинках на території діяльності органу самоорганізації населення, житлово-комунальних послуг та за якістю проведених у зазначених жилих будинках ремонтних робіт;

7) надавати допомогу навчальним закладам, закладам та організаціям культури, фізичної культури і спорту у проведенні культурно-освітньої, спортивно-оздоровчої та виховної роботи серед населення, розвитку художньої творчості, фізичної культури і спорту; сприяти збереженню культурної спадщини, традицій народної культури, охороні пам'яток історії та культури, впровадженню в побут нових обрядів;

8) організувати допомогу громадянам похилого віку, інвалідам, сім'ям загиблих воїнів, партизанів та військовослужбовців, малозабезпеченим та багатодітним сім'ям, а також самотнім громадянам, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, вносити пропозиції з цих питань до органів місцевого самоврядування;

9) надавати необхідну допомогу органам пожежного нагляду в здійсненні протипожежних заходів, організувати вивчення населенням правил пожежної безпеки, брати участь у здійсненні громадського контролю за додержанням вимог пожежної безпеки;

10) сприяти відповідно до законодавства правоохоронним органам у забезпеченні ними охорони громадського порядку;

11) розглядати звернення громадян, вести прийом громадян;

12) вести облік громадян за віком, місцем роботи чи навчання, які мешкають у межах території діяльності органу самоорганізації населення;

13) сприяти депутатам відповідних місцевих рад в організації їх зустрічей з виборцями, прийому громадян і проведенні іншої роботи у виборчих округах;

14) інформувати громадян про діяльність органу самоорганізації населення, організувати обговорення проектів його рішень з найважливіших питань.

Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада передає органу самоорганізації населення відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для реалізації зазначених повноважень, здійснює контроль за їх виконанням. Ці ради можуть додатково наділяти частиною своїх повноважень орган самоорганізації населення з

одночасною передачею йому додаткових коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для реалізації цих повноважень, здійснювати контроль за їх виконанням. За рішенням сільської, селищної, міської або районної у місті (у разі її створення) ради орган самоорганізації населення може бути достроково позбавлений повноважень, делегованих йому цією радою.

Фінансовою основою діяльності органу самоорганізації населення є: кошти відповідного місцевого бюджету, які надаються йому сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою для здійснення наданих органу самоорганізації населення повноважень; добровільні внески фізичних і юридичних осіб; інші надходження, не заборонені законодавством. А матеріальною основою діяльності органу самоорганізації населення є майно, передане йому радою в оперативне управління.

Орган самоорганізації населення обов'язково інформує населення про своє місцезнаходження, час роботи і прийом громадян. Він не рідше одного разу на рік звітує про свою діяльність на зборах (конференції) жителів за місцем проживання. Громадяни, які проживають на території дії органу самоорганізації населення, мають право знайомитися з його рішеннями, а також отримувати засвідчені секретарем цього органу копії рішень, прийнятих органом самоорганізації населення.

Формою роботи органу самоорганізації населення є його засідання. Вони скликаються його керівником або заступником керівника в міру необхідності, але не рідше одного разу на квартал. Порядок позачергового скликання засідання органу самоорганізації населення визначається Положенням про цей орган. Засідання органу самоорганізації населення є правомочним, якщо в ньому бере участь більше половини його загального складу. Для забезпечення роботи орган самоорганізації населення може утворювати комісії, робочі групи, інші свої органи в порядку, визначеному Положенням про цей орган.

Орган самоорганізації населення з питань, віднесених до його повноважень, може приймати рішення організаційно-розпорядчого характеру. Воно вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало більше половини загального складу цього органу. Рішення органу самоорганізації населення, що не відповідають чинному законодавству або прийняті з питань, не віднесених до його повноважень, зупиняються відповідною сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою з одночасним зверненням до суду про скасування такого рішення.

Члени органу самоорганізації населення виконують свої обов'язки на громадських засадах. За рішенням зборів (конференції) жителів за місцем проживання керівник і секретар цього органу можуть працювати в ньому на постійній основі з оплатою їх праці за рахунок коштів, переданих органу самоорганізації населення. Керівник органу самоорганізації населення має такі повноваження: 1) організовує роботу цього органу; 2) скликає і проводить його засідання; 3) організовує виконання рішень органу самоорганізації населення; 4) є розпорядником коштів, підписує рішення та інші документи органу

самоорганізації населення; 5) представляє цей орган у відносинах з фізичними і юридичними особами; 6) виконує доручення органу самоорганізації населення; 7) здійснює інші повноваження, визначені законодавством України, а також прийнятим відповідно до них Положенням про цей орган. Секретар органу самоорганізації населення має такі повноваження: 1) організовує підготовку засідання органу самоорганізації населення та питань, що виносяться на його розгляд; 2) забезпечує ведення діловодства; 3) забезпечує своєчасне доведення до відповідних підприємств, установ та організацій і фізичних осіб рішень органу самоорганізації населення; 4) контролює виконання рішень органу самоорганізації населення; 5) виконує інші передбачені Положенням обов'язки.

Контроль за фінансовою діяльністю органу самоорганізації населення в межах своїх повноважень здійснюють: 1) сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада та її виконавчі органи; 2) виконавчий комітет, який здійснив реєстрацію органу самоорганізації населення; 3) збори (конференція) жителів за місцем проживання; 4) органи державної влади. У зв'язку з цим повноваження органу самоорганізації населення можуть бути достроково припинені у разі: 1) невиконання рішень сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, її виконавчого комітету – за рішенням відповідної сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, яка дала дозвіл на його створення; 2) невиконання рішень зборів (конференції) жителів за місцем проживання або невиконання своїх повноважень, а також саморозпуску - за рішенням зборів (конференції) жителів за місцем проживання; 3) порушення Конституції і законів України, інших актів законодавства - за рішенням суду. Орган самоорганізації населення припиняє свої повноваження також у разі перебудови або реорганізації будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів, районів у містах, сіл, селищ, у межах яких вони діють, якщо така перебудова, реорганізація пов'язана з відселенням (переселенням) жителів, які брали участь у зборах (конференції), що заснували цей орган.

ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ

Гарантуючи діяльність органу самоорганізації населення, згаданий законодавчий акт встановлює, що органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи не мають права втручатися в діяльність органу самоорганізації населення, крім випадків, передбачених законом. Рішення, дії та бездіяльність органів самоорганізації населення та їх членів можуть бути оскаржені до відповідної ради або до суду, а особи, винні в порушенні законодавства про органи самоорганізації населення, несуть відповідальність згідно з законом.

ІІІ. ОРГАНІЗАЦІЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.

Посадами в органах місцевого самоврядування визнаються: 1) виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою; 2) виборні посади,

на які особи обираються або затверджуються відповідною радою; 3) посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

До принципів служби в органах місцевого самоврядування віднесені такі головні засади: 1) служіння територіальній громаді; 2) поєднання місцевих і державних інтересів; 3) верховенства права, демократизму і законності; 4) гуманізму і соціальної справедливості; 5) гласності; 6) пріоритету прав та свобод людини і громадянина; 7) рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки; 8) професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; 9) підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків; 10) дотримання прав місцевого самоврядування; 11) правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування; 12) захисту інтересів відповідної територіальної громади; 13) фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету; 14) самостійності кадрової політики в територіальній громаді.

Упродовж цього вищезгаданий Закон України регламентує, що право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території. На посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків.

До основних обов'язків посадових осіб місцевого самоврядування віднесено: 1) додержання Конституції і законів України, інших нормативно-правових актів, актів органів місцевого самоврядування; забезпечення відповідно до їх повноважень ефективної діяльності органів місцевого самоврядування; 2) додержання прав та свобод людини і громадянина; 3) збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків, а також іншої інформації, яка згідно із законом не підлягає розголошенню; 4) постійне вдосконалення організації своєї роботи, підвищення професійної кваліфікації; 5) сумлінне ставлення до виконання службових обов'язків, ініціативність і творчість у роботі; 6) шанобливе ставлення до громадян та їх звернень до органів місцевого самоврядування, турбота про високий рівень культури, спілкування і поведінки, авторитет органів та посадових осіб місцевого самоврядування; 7) недопущення дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави.

Посадова особа місцевого самоврядування має право: 1) на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян; 2) на оплату праці залежно від посади,

яку вона займає, рангу, який їй присвоєно, якості, досвіду та стажу роботи; 3) на просування по службі відповідно до професійної освіти, результатів роботи та атестації; 4) на безпечні та необхідні для високопродуктивної роботи умови праці; 5) на соціальний і правовий захист; 6) отримувати в порядку, встановленому законодавством, від відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, об'єднань громадян, окремих осіб матеріали та інформацію, необхідні для виконання своїх службових обов'язків; 7) у порядку і в межах, встановлених законом, отримувати інформацію щодо матеріалів своєї особової справи та ознайомлюватися з іншими документами, що стосуються проходження нею служби в органах місцевого самоврядування, отримувати від керівників органу місцевого самоврядування відповідні пояснення та давати особисті пояснення; 8) вимагати проведення службового розслідування з метою спростування безпідставних, на її думку, звинувачень або підозри щодо неї; 9) захищати свої законні права та інтереси в органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування та в судовому порядку.

Прийняття на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється:

- на посаду сільського, селищного, міського голови в порядку, встановленому Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні";

- на посаду голови та заступників голови районної, районної у місті, обласної ради, заступника міського голови - секретаря Київської міської ради, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови постійної комісії з питань бюджету обласної, Київської та Севастопольської міських рад шляхом обрання відповідною радою;

- на посади заступників сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради шляхом затвердження відповідною радою;

- на посади керівника секретаріату (керуючого справами) районної, обласної ради, керуючого справами виконавчого апарату обласних і районних рад, керівників відділів, управлінь та інших працівників органів місцевого самоврядування шляхом призначення відповідно сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Громадяни України, які вперше приймаються (обираються) на службу в органи місцевого самоврядування, складають Присягу.

На службу в органи місцевого самоврядування не можуть бути прийняті особи: 1) визнані судом недієздатними; 2) які мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку; 3) які відповідно до закону позбавлені права займати посади в органах державної влади та їх апараті або в органах місцевого самоврядування протягом установленого терміну; 4) які у разі прийняття на службу в органи

місцевого самоврядування будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, що є близькими родичами чи свояками.

В органах місцевого самоврядування встановлюються такі категорії посад:

- перша категорія - посади Київського та Севастопольського міського голови, голів обласних рад;

- друга категорія - посади Сімферопольського міського голови, міських (міст - обласних центрів) голів; заступників голів обласних рад та Севастопольського міського голови, заступника міського голови - секретаря Київської міської ради;

- третя категорія - посади перших заступників та заступників міських голів (міст - обласних центрів) з питань діяльності виконавчих органів ради; секретарів міських (міст - обласних центрів та міста Сімферополя) рад, міських голів (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення, крім міст - обласних центрів), голів районних, районних у містах рад; керуючих справами виконавчих апаратів обласних та Севастопольської міської рад;

- четверта категорія - посади голів постійних комісій з питань бюджету обласних, Київської та Севастопольської міських рад (у разі коли вони працюють у раді на постійній основі), керівників управлінь і відділів виконавчого апарату обласних, Севастопольської міської та секретаріату Київської міської рад, секретарів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад, заступників міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) голів з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад;

- п'ята категорія - посади міських (міст районного значення) голів, селищних і сільських голів, заступників голів районних рад, керуючих справами виконавчих апаратів районних рад, керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів районних у містах рад, помічників голів, радників (консультантів), спеціалістів, головних бухгалтерів управлінь і відділів виконавчого апарату обласних, секретаріатів Київської та Севастопольської міських рад, керівників управлінь, відділів та інших виконавчих органів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад та їх заступників, керівників відділів (підвідділів) у складі самостійних управлінь, відділів виконавчих органів міських (міст обласного значення) рад;

- шоста категорія - посади заступників міських (міст районного значення), сільських, селищних голів з питань діяльності виконавчих органів ради, секретарів міських (міст районного значення), сільських, селищних рад, керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів міських (міст районного значення), сільських, селищних рад, керівників структурних підрозділів виконавчого апарату районних та секретаріатів районних у містах Києві та

Севастополі рад та їх заступників, керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів виконавчих органів міських (міст районного значення), районних у містах рад та їх заступників, помічників голів, радників, консультантів, начальників секторів, головних бухгалтерів, спеціалістів управлінь, відділів, інших структурних підрозділів виконавчих органів міських (міст обласного значення та міста Сімферополя) рад;

- сьома категорія - посади радників, консультантів секретаріатів районних у містах рад, спеціалістів виконавчих органів районних у містах, міських (міст районного значення) рад, спеціалістів виконавчих органів сільських, селищних рад.

Важливо підкреслити, що при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування присвоюються ранги у межах вище наведеної відповідної категорії посад. Зокрема:

- особам, які займають посади, віднесені до першої категорії, може бути присвоєно 3, 2 і 1 ранг;

- особам, які займають посади, віднесені до другої категорії, може бути присвоєно 5, 4 і 3 ранг;

- особам, які займають посади, віднесені до третьої категорії, може бути присвоєно 7, 6 і 5 ранг;

- особам, які займають посади, віднесені до четвертої категорії, може бути присвоєно 9, 8 і 7 ранг;

- особам, які займають посади, віднесені до п'ятої категорії, може бути присвоєно 11, 10 і 9 ранг;

- особам, які займають посади, віднесені до шостої категорії, може бути присвоєно 13, 12 і 11 ранг;

- особам, які займають посади, віднесені до сьомої категорії, може бути присвоєно 15, 14 і 13 ранг.

За рішенням органу місцевого самоврядування створюється кадровий резерв для зайняття посад і просування по службі, який затверджується сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради.

Граничний вік перебування на службі в органах місцевого самоврядування становить 60 років для чоловіків і 55 років для жінок. Ці обмеження не поширюються на посадових осіб місцевого самоврядування, які обираються на відповідні посади.

Крім загальних підстав, передбачених діючим законодавством України, служба в органах місцевого самоврядування припиняється у разі: 1) відмови посадової особи місцевого самоврядування від складання Присяги; 2) порушення умов реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування; 3) неподання відомостей або подання посадовою особою місцевого самоврядування неправдивих відомостей щодо її доходів у встановлений термін; 4) виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню на службі, чи недотримання вимог, пов'язаних із проходженням служби в органах місцевого самоврядування; 5) досягнення

посадовою особою місцевого самоврядування граничного віку перебування на службі в органах місцевого самоврядування.

Особи, винні у порушенні законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, притягуються до цивільної, адміністративної або кримінальної відповідальності згідно із законом.

ВИСНОВКИ ДО ТРЕТЬОГО ПИТАННЯ

Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” від 7 червня 2001 року стверджує, що служба в органах місцевого самоврядування - це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

Відповідно цьому, посадовою особою місцевого самоврядування визнається особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

ВИСНОВКИ З ТЕМИ

«Децентралізація» та «деконцентрація» є двома різними видами переміщень повноважень з центру на місця. Єдине, на чому варто наголосити в цьому випадку, є вже згадана теза, що від практики такого розподілу значною мірою залежить ефективність здійснення публічно-владних повноважень на місцевому (регіональному) рівні, що вимагає особливої дослідницької уваги до нього. Зокрема, в цьому сенсі видаються доволі актуальними такі напрями можливих наукових пошуків, як визначення максимально ефективного способу розподілу владних повноважень на рівні місцевого самоврядування в Україні, характеристика економічних і фінансових ресурсів її здійснення тощо.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДО ДАНОЇ ТЕМИ

Під час вивчення положень цієї теми особливу увагу слід звернути на такі аспекти:

1. Поняття місцевого самоврядування.
2. Основні принципи місцевого самоврядування. Функції місцевого самоврядування. Поняття системи місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування: поняття, ознаки, основні риси, система.
3. Загальна характеристика форм прямого волевиявлення громадян та інших форм участі населення у здійсненні місцевого самоврядування.
4. Представницькі органи місцевого самоврядування, форми і методи їх діяльності.

5. Поняття форм та методів діяльності представницьких органів місцевого самоврядування. Правова, організаційна та матеріально-технічна діяльність представницьких органів місцевого самоврядування. Правові та організаційні методи діяльності рад. Допоміжні методи діяльності рад.

6. Поняття сесії як основної форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування. Поняття та структура регламенту ради. Повноваження голови та секретаря ради по організації її роботи. Форми та методи роботи постійних комісій місцевих рад. Форми та методи роботи тимчасових контрольних комісій місцевих рад.

7. Особливості правового статусу депутатів місцевих рад. Депутатський мандат. Повноваження депутата місцевої ради. Депутатський запит і депутатське запитання. Форми роботи депутатів місцевих рад. Гарантії діяльності депутатів місцевих рад: поняття, класифікація та особливості.

8. Сільський, селищний, міський голова: правовий статус, порядок обрання, організація роботи, термін повноважень. Повноваження сільського, селищного, міського голови, його акти.

9. Голова районної, обласної ради. Статус, порядок його обрання, повноваження. Заступник голови.

10. Поняття та ознаки територіальної громади.

11. Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад. Організація роботи виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної в місті ради.