МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ

Кафедра загальноправових дисциплін

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

з дисципліни «ДЕРЖАВНЕ БУДІВНИЦТВО ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ »

Для здобувачів вищої освіти юридичного факультету

Дніпро – 2019

Конспект лекцій підготували Наливайко Л. Р., професор кафедри загальноправових дисциплін юридичного факультету Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України; Орлова О.О. – доцент кафедри загальноправових дисциплін юридичного факультету Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

РЕЦЕНЗЕНТИ:

Кулініч О.О., начальник юридичного відділу Запорізького Національного університету, кандидат юридичних наук

Верба І.О., суддя-спікер Дніпропетровського окружного адміністративного суду, кандидат юридичних наук

Конспект лекцій обговорений та схвалений на засіданні кафедри загальноправових дисциплін юридичного факультету
26.06.2019 р., протокол № 20

ТЕМА №1 «ДЕРЖАВНЕ БУДІВНИЦТВО ТА САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ЯК НАУКА І НАВЧАЛЬНА ДИСЦИПЛІНА В СИСТЕМІ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА»

ПЛАН ЛЕКЦІЇ

1. Поняття та ознаки науки “Державне будівництво та самоврядування ”. Ідеологія державотворення
2. Предмет та метод регулювання державного будівництва та самоврядування
3. Джерела науки “Державне будівництво та самоврядування”: поняття, види. Система державного будівництва та самоврядування: поняття та елементи
4. “Державне будівництво та самоврядування ” як навчальна дисципліна: поняття, система.
5. Зв’язок дисципліни “Державне будівництво та самоврядування ” з іншими галузями права. Конституційні основи державного будівництва та місцевого самоврядування

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

1. Волков В. Щодо назви галузі права комунальне або муніципальне. *Право України*. 2005. № 12. С. 34-35
2. Колодій А. М., Олійник А. Ю.Державне будівництво і місцеве самоврядування: Навч. посіб. К.: Юрінком Інтер, 2001. 304 с.
3. Кулик Т. Реалізація жителями столиці України права на місцеве самоврядування: проблеми та перспективи *Юридична Україна*. 2011. №10 (106). С. 10-14.
4. Куненко І. Проблеми правового регулювання внесення змін до Конституції України. *Підприємство, господарство і право*. 2014. № 2. С. 90-93.
5. Левченков О. І. Вплив процесів глобалізації та євроінтеграції на ефективність регулювання суспільних відносин . *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2014. № 2. С. 83-91.
6. Любченко П. Місцеве самоврядування як фактор забезпечення стабільності конституційного ладу і форма реалізації народовладдя в Україні .Вісник *Національної академії правових наук України*. 2013. №4. С. 58-66.
7. Наливайко Л. Р. Державний лад України: теоретико-правова модель : монографія. Х. : Право, 2009. 598 с.
8. Оніщенко Н. Деякі дискусійні питання визначення категорії «джерело права» у сучасній юридичній науці . *Право України*. 2013. № 5. С. 245-252.
9. Ющик О. До проблеми розвитку методології права . *Право України*. 2014. № 1. С. 40-49.
10. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. Харків: Вид-во Національного ун-ту внутр. справ. 2002 300 с.

МЕТА ЛЕКЦІЇ

Визначити поняття та ознаки науки «Державне будівництво та самоврядування», ідеологію державотворення, предмет та метод регулювання

державного будівництва та самоврядування, джерела науки «Державне будівництво та самоврядування», систему державного будівництва та самоврядування, “«Державне будівництво та самоврядування» як навчальну дисципліна та зв’язок дисципліни «Державне будівництво та самоврядування» з іншими галузями права, конституційні основи державного будівництва та місцевого самоврядування.

ВСТУП

Процес державотворення України характеризується багаточисленними реформами,які спрямовані на розвиток демократичних засад у формуванні і діяльності органів публічної влади. В той же час має бути впорядковано напрями зростання ефективності та економічності функціонування системи публічної влади в умовах її детермінованості волею народу і конституційними приписами підвищення функціональної результативності роботи державного апарату та системи місцевого самоврядування.

Однією з реформуючих складових в історії становлення України є прийняття Конституції, якою проголошувався напрям на побудову демократичної суверенної правової соціальної держави. Без наявності місцевого самоврядування не може йтися про демократичність такої країни саме тому, що відсутність місцевого самоврядування призводить до ліквідації меж між державою і суспільством. З огляду на це дуже важливим є в Україні конституційне закріплення статусу місцевого самоврядування та процесуальної форми його функціонування.

Особливого значення набуває як дослідження чинного законодавства, що регламентує організацію роботи органів публічної влади, так і підготовка кваліфікованих кадрів, здатних успішно працювати в нових політико-правових умовах. На сучасному етапі державотворення Україна взяла курс на затвердження декларованого в ст.1 КУ статусу, реформування соціально-економічних відносин, вдосконалення демократизації суспільно-політичного життя та поступового створення довершеної законодавчої бази.

Всі зазначені питання розглядаються вченими,якими формуються різні думки. Тому виникає необхідність об’єднання цих думок в певне наукове коло, яким і стало виникнення категорії державознавства, науки та начальної дисципліни «Державне будівництво та самоврядування України».

1. ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ НАУКИ «ДЕРЖАВНЕ БУДІВНИЦТВО ТА САМОВРЯДУВАННЯ». ІДЕОЛОГІЯ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ.

Існує *декілька аспектів щодо розуміння Державного будівництва та місцевого самоврядування* (далі – ДБМС):

- категорія державознавства;
- наука;
- навчальна дисципліна;
- певна сфера діяльності державних та самоврядних інституцій;

- підгалузь конституційного процесуального права України, що регулює внутрішні організаційні структури, форми і методи діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування.

В сучасній науці склалися два підходи до розуміння ДБМС:

1) ДБМС в широкому розумінні – процес формування існування і розвитку системи публічної влади в суспільстві, тобто державного механізму та системи місцевого самоврядування.

2) ДБМС у вузькому розумінні – організаційно-функціональна характеристика механізму публічної влади,яка охоплює питання виключно із організацією органів публічної влади,тобто характеризує структуру,функції, компетенцію,повноваження,форми та методи діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Структура ДБМС в Україні як категорії державознавства
(за широким підходом)

1. Засади організації і функціонування публічної влади, у тому числі й засади здійснення перетворень щодо встановлення різних моделей організації влади.

Тобто всі ідеї(- правової держави,- поділу на 3 гілки влади), концепції (відкритої держави),які закладені в основу.

2. Суб'єкти, які здійснюють перетворення.

Суб’єкти,їх методи та форми діяльності,від яких головним чином залежить режим (- демократичний, - тоталітарний тощо)

3. Етапи розвитку державних та самоврядних інституцій

Розглядаються етапи сучасного періоду:

1)1990-1995 рр. – прийняття Декларації про державний суверенітет,Акт проголошення незалежності; внесення відповідних змін до чинної на той час Конституції 1978р. З 1992 р. початок роботи Конституційних комісій;

2)1995-1996 рр. – етап розбудови сучасного державного ладу України,який був закріплений конституційним договором;

3)1996-2004 рр. – етап становлення і розвитку державного ладу,передбаченого новою Конституцією 1996 року,яка закріпила якісно новий державний лад;

4)2004 – вересень 2010рр. – перші зміни до нової КУ ; закріплення парламентсько-президентської республіки;

5)2010 р. – лютий 2014 – повернення України до президентсько-парламентської республіки; створення Конституційної асамблеї з метою оновлення чинної КУ.

6) лютий 2014 р. – до нині – відновлення дії окремих положень Конституції України, проголошення парламентсько-президентської республіки, продовження конституційної реформи.

4. Порядок організації і проведення виборів чи порядок призначення відповідних посадових осіб у країні (Україна – республіка; органи - обираються).

5.Системно-структурна організація органів публічної влади.

Структура ДБМС в Україні як категорії державознавства (за вузьким підходом):

1) Принципи діяльності органів публічної влади (далі – ОПВ).
2) Функції діяльності ОПВ.
3) Компетенція ОПВ.
4) Структура ОПВ.
5) Основні форми і методи діяльності ОПВ.

Основними ознаками державного будівництва і місцевого самоврядування є такі складові:

• система правових норм, що закріплюють і регулюють організацію і діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування;

• здійснення визначених завдань і функцій;

• реалізація функцій за допомогою певних форм і методів;

• метою є керівництво державним і місцевим економічним, політичним та соціально-культурним будівництвом;

• здійснення контролю і нагляду за реалізацією законодавства на загальнодержавному, центральному та місцевому рівнях.

Основними напрямками здійснення державного будівництва і місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі є такі:

- оновлення правової основи державного будівництва і місцевого самоврядування з урахуванням новітніх наукових розробок, вітчизняного й зарубіжного досвіду; адаптація національного законодавства до законодавства Євросоюзу;
- подальша деконцентрація та децентралазація влади; забезпечення правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування;
- поглиблення демократичних тенденцій в управлінській діяльності; запровадження нових форм залучення громадськості до процесу вироблення й обговорення владних рішень;
- оптимізація структури і штатів органів державної влади та місцевого самоврядування;
- чітке розмежування функцій і компетенції між «рівнями» і «підсистемами» публічної влади;
- забезпечення «прозорості» державної політики, боротьба з бюрократизмом і волюнтаризмом в системі органів публічної влади;
- запровадження чітких процедур політичної та юридичної відповідальності при здійсненні публічної влади;
- створення системи адміністративних судів, їх кадрове та матеріально-технічне забезпечення.
- удосконалення системи підготовки кадрів для державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;

- удосконалення правових та організаційних форм і методів діяльності органів публічної влади;
- запровадження технологій «електронного врядування»;
- раціоналізація документообігу в органах публічної влади;
- упорядкування системи дорадчих, координаційних та інших до - поміжних структур при органах публічної влади;
- упорядкування й оптимізація системи оплати праці в органах публічної влади та їхньому апараті, забезпечення її «прозорості».

Науковці виділяють *два підходи до розуміння місцевого самоврядування*:

- державницька теорія;
- громадівська теорія.

1.В основі *державницької теорії* лежить ідея децентралізації державної виконавчої влади, що полягає в делегуванні певної частини державних повноважень територіальним громадам. Стосовно центральних і місцевих органів державної влади місцеве самоврядування має лише певну правову, організаційну та фінансову основи. З цих позицій місцеве самоврядування розглядається як здійснення державних функцій за допомогою недержавних суб'єктів. Такі органи місцевого самоврядування повинні діяти за принципом «дозволено лише те, що передбачено законом». Ця теорія, започаткована в магдебурзькому праві, поширилася в Європі та була втілена у Європейській хартії про місцеве самоврядування.

2.Прихильники *громадівської теорії* місцевого самоврядування розглядають громади як самостійне джерело публічної влади. Влада згідно з такою теорією належить не державі, а громадам як «муніципальна». Вирішуючи питання місцевого значення, органи місцевого самоврядування мають діяти за принципом «дозволено все, що не заборонено законом». В Україні громадівська теорія втілюється на базовому рівні (село, селище, місто). На регіональному рівні поєднуються громадівська і державницька теорії місцевого самоврядування. Разом з тим повноваження місцевого самоврядування на базовому і регіональному рівнях регулюються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Таким чином, організація структур державного будівництва і місцевого самоврядування регулюється конституційним правом і може бути охарактеризована як підгалузь конституційного процесуального права. В Україні ж спостерігається поєднання обох теорій: базовий рівень – громадівський підхід, регіональний рівень – державницький.

ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ

Отже, сутність місцевого самоврядування розглядається з двох підходів: державницького та громадівського. Державне будівництво і місцеве самоврядування – це наука, що являє собою систему узагальнених знань про організацію роботи органів публічної влади в аспектах формування та становлення на сучасному етапі розвитку країни. ДБМС як категорія державознавства розуміється у вузькому та широкому сенсі, які мають власні

розгалужені структури. Основні напрями здійснення державного будівництва та місцевого самоврядування в Україні мають забезпечити якісні зрушення в роботі органів публічної влади та їх посадових осіб, підняти їх на рівень тих вимог, що ставить перед ними сучасний стан розвитку українського суспільства.

2. ПРЕДМЕТ ТА МЕТОД РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА ТА САМОВРЯДУВАННЯ

Державне будівництво та місцеве самоврядування як наука має свій предмет та методи регулювання.

Предмет науки ДБМС складають:

- ✓ відносини,які складаються в процесі організації влади на вищому центральному та місцевому рівнях;
- ✓ відносини,які виникають в процесі практичної діяльності ОПВ щодо реалізації їх функцій і повноважень;
- ✓ відносини,які пов'язані з питаннями наукової організації праці та методами діяльності в ОПВ;
- ✓ відносини,що виникають в просі взаємодії ОПВ між собою,іншими елементами публічної системи та правоохоронних органів.

Методологія науки ДБМС – це система теоретичних принципів і спеціальних засобів,прийомів дослідження предмета.

загальнонаукові методи конкретнонаукові методи

І.Загальнонаукові методи:

1)Поєднуються два філософські методи – діалектичний та матеріалістичний.

За <u>методом матеріалістичної діалектики</u> всі державно-правові явища розглядаються як елементи суспільного буття, у взаємозв'язку між собою і суспільним життям, у їхній взаємообумовленості і взаємозалежності. Вони знаходяться не у статиці, а в динаміці, розвитку на основі дії законів переходу від поступових кількісних змін до корінних якісних перетворень, боротьби протиріч між старим і новим, між відмираючим і новонароджуваним, заперечення заперечення у суспільному житті, з якими пов'язані виникнення, розвиток і функціонування органів публічної влади.

2. <u>Системний метод</u> (метод системно-структурного аналізу) полягає в тому, що органи публічної влади розглядаються як особливі соціальні системи, що взаємодіють одна з одною та з іншими елементами політичної системи. Даний метод виходить з того, що: 1) система являє собою цілісний комплекс взаємопов'язаних елементів; 2) вона складає єдність із середовищем; 3) як правило, будь-яка досліджувана система являє собою елемент системи більш високого рівня; 4) елементи будь-якої досліджуваної системи, у свою чергу, зазвичай виступають як системи більш низького порядку.

3. З системним методом тісно пов'язаний <u>функціональний метод</u>, який використовується для виділення у системах органів публічної влади складових

структурних частин з точки зору їх соціального призначення, ролі, функцій, зв'язків між ними.

4. Особливої актуальності в сучасних умовах реформування державно-політичної і правової практики набуває порівняльний (компаративний) метод, який полягає у виявленні й дослідженні спільних і відмінних рис в організації роботи аналогічних або близьких за статусом органів публічної влади різних країн. Застосування цього методу має на меті виявити переваги та недоліки певних органів і процедур, а також умови, в яких вони проявляють себе. Компаративізм є важливим інструментом виявлення найбільш ефективних моделей організації роботи органів публічної влади. Однак застосовувати порівняльний аналіз слід коректно, критично оцінюючи зарубіжний досвід, враховуючи особливості національної правової системи, вітчизняну історію владних інституцій, специфіку національного менталітету, соціально-економічні і політичні умови України тощо.

5. Важливим засобом дослідження суспільних явищ є метод формалізації, який дає можливість встановити логічні зв'язки і співвідношення між вихідними елементами об'єкта, відволікаючись від другорядних властивостей і ознак. При дослідженні організації роботи органів публічної влади цей метод *використовується переважно у двох варіаціях: як формально-логічний і формально-юридичний*.

Формально-логічний метод – передбачає дослідження правил організації роботи органів публічної влади з точки зору їх відповідності законам формальної логіки, закономірностям людського мислення.

При застосуванні формально-юридичного методу здійснюється, з одного боку, - аналіз організації діяльності органів публічної влади з точки зору її відповідності догмі права, а з іншого - дослідження нормативно-правової основи організації роботи органів публічної влади через призму юридичних категорій.

6. Метод моделювання у науці державного будівництва і місцевого самоврядування полягає в уявному створенні моделей організації роботи органів публічної влади і наступному оперуванні ними з метою пошуку оптимальних варіантів вирішення конкретних організаційно-правових проблем. Моделювання виходить з ідеї подібності, тобто з припущення, що між різними об'єктами можуть встановлюватися взаємно однозначні відповідності, так що, знаючи характеристики одного з них (моделі), можна з достатньою певністю робити висновок про інший (про оригінал).

7. В умовах пошуку оптимальних моделей організації роботи органів публічної влади, що відбувається в Україні на сучасному етапі, дедалі більшої ваги набуває метод державно-правового експерименту.У загальному вигляді експеримент у державному будівництві – це науково поставлений дослід, який проводиться з метою перевірки певних гіпотез, нововведень і змін в організації роботи органів публічної влади. В основі цього методу лежить діалектико-матеріалістичний постулат про практику як критерій істини. Водночас цінність

державно-правового експериментування полягає не тільки в практичній спрямованості на вирішення конкретних проблем організації роботи органів публічної влади, але й у тому, що воно слугує джерелом нових ідей, гіпотез, теоретичних положень, тобто дозволяє комплексно підійти до вивчення проблем державного будівництва.

8. В якості загальних методів вивчення предмету державного будівництва і місцевого самоврядування використовуються також такі логічні прийоми, як аналіз і синтез, індукція і дедукція, аналогія, гіпотеза та ін. Вони є тими робочими механізмами, через які теоретичні принципи дослідження переводяться у площину реальності, стають працюючою теорією. Зокрема, *аналіз* являє собою процес уявного або фактичного розкладання цілого на частини, а *синтез* - відновлення цілого з частин. Розчленування державного апарату на складові частини дозволяє виявити його структуру. Одна з форм аналізу – *класифікація* предметів і явищ (наприклад, класифікація органів публічної влади, їхніх функцій, повноважень тощо). Навпаки, синтез, дозволяє виявляти спільні риси досліджуваних явищ і формулювати загальні поняття, давати визначення. Аналіз і синтез доповнюють один одного, знаходяться у нерозривній єдності.

II.Конкретнонаукові методи:

1.Статистичний метод полягає у дослідженні закономірностей розвитку і функціонування системи органів публічної влади шляхом аналізу великих кількісних показників. Він дозволяє, базуючись на кількісних способах отримання даних, отримати інформацію, що об’єктивно відображає стан, динаміку і тенденції розвитку досліджуваних явищ. Статистичні дослідження, що оперують цифрами, які нерідко виявляються більш доказовими, ніж будь-які слова, включають в себе декілька стадій: статистичне спостереження, загальну обробку статистичних даних та їх аналіз.

2.Соціометричний метод включає в себе збір інформації щодо організації та діяльності органів публічної влади за допомогою анкетування, вибіркових опитувань та інших засобів виявлення громадської думки.

3.Для державного будівництва як науки про оптимальну організацію роботи органів публічної влади як різновиду соціальних організацій дуже перспективним уявляється синергетичний метод, в основі якого лежить застосування Закону синергії. Зміст цього закону полягає в тому, що для будь-якої організації існує такий набір елементів, при якому її потенціал завжди буде або істотно більше простої суми потенціалів елементів, які входять до неї, або істотно менше. Завдання науки державного будівництва і місцевого самоврядування у даному контексті зводиться до пошуку такого набору елементів, при якому синергія носила б позитивний характер.

4.Нормативно-логічний аналіз полягає у виявленні реальних результатів впливу правових норм на процес утворення і функціонування державних органів і органів місцевого самоврядування. Разом з тим цей метод не можна вважати головним у галузевих науках. Дослідженню підлягають не лише

юридичні сторони організації та діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, а й політична, соціальна, економічна, психологічна, напрями їх функціонування, завдання, повноваження, форми й методи посадових і службових осіб цих органів.

ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ

Отже, предметом ДБМС є суспільні відносини, які складаються у процесі організації та діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Усі зазначені методи вимагають безпосереднього ознайомлення з практикою діяльності органів публічної влади і являють систему, тобто потребують комплексного застосування в процесі наукового аналізу організації роботи органів публічної влади.

3. ДЖЕРЕЛА НАУКИ «ДЕРЖАВНЕ БУДІВНИЦТВО ТА САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ»: ПОНЯТТЯ, ВИДИ. СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА ТА САМОВРЯДУВАННЯ: ПОНЯТТЯ ТА ЕЛЕМЕНТИ.

Важливе значення для дослідників проблематики державного будівництва та місцевого самоврядування має встановлення джерел цієї науки. Джерела науки державного будівництва і місцевого самоврядування — це інформаційні носії, матеріали, які містять знання в галузі державного будівництва і місцевого самоврядування.

Джерелами науки державного будівництва і місцевого самоврядування є:

1) праці вчених, спеціалістів у галузі державного будівництва і місцевого самоврядування (монографії, наукові доповіді, статті тощо);

2) правові акти, що регламентують організацію і діяльність органів публічної влади (Конституція України, Регламент Верховної Ради України, Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” та ін.);

3) матеріали практики діяльності органів публічної влади (стенограми, протоколи, статистичні дані про роботу, архівні матеріали).

Система науки державного будівництва та місцевого самоврядування обумовлена перш за все особливостями її предмета, а також значенням тих чи інших знань для системи в цілому. З огляду на це, найбільш крупними системоутворюючими компонентами теорії й практики державного будівництва та місцевого самоврядування виступають Загальна та Особлива частини.

Загальна частина включає в себе систему знань, що мають вихідне значення для усвідомлення особливостей організації та діяльності усіх органів публічної влади, для виявлення їх спільних рис та характеристики всієї системи органів публічної влади. До Загальної частини входять загальнотеоретичні положення про поняття державного будівництва і місцевого самоврядування як наукової дисципліни, її предмет і методологію, про загальну систему органів публічної влади в Україні та її підсистеми, принципи, функції, компетенцію, форми і методи діяльності органів публічної влади в цілому, а також про їх правові, територіальні та матеріально-фінансові основи діяльності.

Особлива частина науки державного будівництва та місцевого самоврядування охоплює сукупність конкретних знань про організацію та діяльність окремих органів державної влади та місцевого самоврядування з урахуванням їх місця в загальній системі органів публічної влади та інших особливостей. У цій частині виділяються наукові положення про порядок формування, функції, компетенцію, структуру, принципи організації та діяльності органів законодавчої й виконавчої влади, Президента України, органів влади Автономної Республіки Крим, а також органів місцевого самоврядування. При цьому система органів місцевого самоврядування розглядається як самостійна система органів публічної влади, виведена за межі державного механізму, але активно взаємодіюча з ним на місцевому рівні. Окремий блок знань становлять питання взаємовідносин зазначених органів публічної влади з правоохоронними органами, об’єднаннями громадян та трудовими колективами.

ВИСНОВКИ ДО ТРЕТЬОГО ПИТАННЯ

Отже,будь-які матеріали,що містять знання про «Державне будівництво та самоврядування» відносять до джерел цієї науки,а саме: наукові праці,монографії; нормативно-правові акти; матеріали практики органів публічної влади. Наука «Державне будівництво та самоврядування України» має систему з двох взаємопов’язаних елементів – Загальної та Особливої частин.

4. «ДЕРЖАВНЕ БУДІВНИЦТВО ТА САМОВРЯДУВАННЯ» ЯК НАВЧАЛЬНА ДИСЦИПЛІНА: ПОНЯТТЯ, СИСТЕМА.

Державне будівництво і місцеве самоврядування — це система перевірених практикою наукових ідей, уявлень та знань про порядок утворення і функціонування державних органів і органів місцевого самоврядування, про їх завдання та функції, компетенцію, форми й методи діяльності. Як наука і навчальна дисципліна поняття державного будівництва і місцевого самоврядування не тотожні. Наука висуває певні гіпотези і досліджує такі сторони державного будівництва і місцевого самоврядування, які можуть не дістати підтвердження на практиці і відпадуть як ненаукові. Навчальна дисципліна до кола питань включає лише апробовані і доведені наукою та закріплені на практиці положення.

Система навчальної дисципліни дещо відрізняється від системи науки ДБМС. Так як наука характеризує системні знання,погляди,які формуються вченими при аналізі історії,законодавства, а навчальна дисципліна, виходячи з них сформованих знань, обумовлює їх в навчальний курс для студентів юридичної спеціальності. Виходячи з цього можна виокремити такі частини:

Вивчає загальнотеоретичні питання: Загальна частина на навчальну дисципліну в системі конституційного права; -конституційно-правові засади державного ладу України:проблеми теорії та практики; - систему органів державної влади в Україні (організаційні основи ВРУ,КМУ,ЦОВВ,судової влади,прокуратури,місцевих державних адміністрацій тощо).	Вивчає вже безпосередньо конституційно-правові основи місцево Особлива частина - історія, теорія,методологія і міжнародні стандарти місцевого самоврядування; - основні форми безпосередньої участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування; - сучасна система місцевого самоврядування України; -матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування; - правовий статус органів місцевого самоврядування у м. Дніпро. Міське самоврядування в Україні; - територіальний устрій України.

ВИСНОВКИ ДО ЧЕТВЕРТОГО ПИТАННЯ

Отже, державне будівництво та місцеве самоврядування безперечно розглядається як навчальна дисципліна – наукові знання та погляди,які узагальнені науковцями та перевірені практикою,що в кінцевому результаті складають навчальний курс для студентів-юристів. Цей курс має свою

систему,за якою наукові точки зору поступово розкриваються в програмі курсу ДБМС,що має велике значення у сенсі вивчення цієї дисципліни. Державне будівництво та місцеве самоврядування як навчальна дисципліна має фундаментальний та виховний характер.

5. ЗВ'ЯЗОК ДИСЦИПЛІНИ «ДЕРЖАВНЕ БУДІВНИЦТВО ТА САМОВРЯДУВАННЯ З ІНШИМИ ГАЛУЗЯМИ ПРАВА. КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.

І.Зв’язок ДБМС з суспільними науками.

Особливістю науки державного будівництва і місцевого самоврядування є те, що вона має комплексний, міжгалузевий характер. Систему органів публічної влади вивчає ціла низка суспільних наук – історія держави і права, теорія держави і права, політологія, наука конституційного права, наука адміністративного права та ін. Однак, для всіх цих наук вивчення системи органів публічної влади не є єдиним об’єктом дослідження; вони розглядають ці органи, досліджуючи лише певний зріз суспільних відносин стосовно свого предмету, тобто фрагментарно. Так, *філософія* вивчає державу в контексті дослідження загальних закономірностей фізичного, соціального і духовного світу, буття і мислення і т.д. *Загальна історія* вивчає держави в їх конкретно-історичних проявах і значеннях, перш за все як особливі історичні явища, як історичні факти, об’єктивний емпіричний матеріал і змістовну характеристику соціальної історії даного народу на певному етапі його життя. Наука ж державного будівництва вивчає організацію та діяльність органів публічної влади як свій основний об’єкт з політичних, економічних, правових, організаційних, соціологічних сторін в їх єдності, що є надзвичайно корисним для практичних працівників. *Наука державного управління* озброює науки державного будівництва знанням принципів організації державного управління, теоретичними розробками питань прийняття управлінських рішень, проблем прогнозування, планування, координації, контролю, що є загальними методами роботи органів публічної влади. Зв’язки науки державного будівництва із соціологією виявляються як на теоретико-методологічному рівні (соціологія *організацій, соціологія праці, інші численні галузеві та спеціальні соціологічні теорії*), так і на рівні емпіричних досліджень (*соціометрія*). Соціометричні методи дослідження є важливим інструментом одержання достовірної інформації про роботу органів публічної влади, допомагають досліджувати реальне представництво соціальних шарів і груп населення у цих органах. *Соціальна психологія* допомагає досліджувати мотивацію поведінки різних груп посадових осіб, простежити їхній зв’язок із населенням.

ІІ. Зв’язок ДБМС з юридичними науками.

Не менш істотні зв’язки поєднують науку державного будівництва і місцевого самоврядування з юридичними науками. Зокрема, *історія держави і права* дає можливість розглядати існуючу систему органів державної влади у загальному контексті еволюції державно-правових явищ, а *теорія держави і права* розкриває основні закономірності виникнення, розвитку у функціонування держави та органів місцевого самоврядування, виявляє сутнісні ознаки органів публічної влади та форми їх діяльності. *Наука конституційного права* вивчає конституційно-правові норми, що закріплюють

систему, організацію і форми діяльності органів публічної влади, їхню компетенцію, і таким чином слугують правовим фундаментом для науки державного будівництва, яка, у свою чергу, поглиблено вивчає саме організацію роботи, звертаючи особливу увагу на практику діяльності органів публічної влади. *Конституційне процесуальне право* являє собою систему процесуальних конституційно-правових норм, які закріплюють, регулюють та охороняють порядок конституційних процесуальних відносин між суб'єктами. *Наука адміністративного права* має справу з правовими нормами, що визначають організацію і форми діяльності виконавчих органів, статус і функції керівників і співробітників апарату в органах публічної влади, і таким чином надає науці державного будівництва знання щодо оптимального унормування управлінських відносин. *Наука фінансового права* вивчає регламентацію порядку підготовки і прийняття бюджетів, бюджетну та податкову системи, а науку державного будівництва ці питання цікавлять в аспекті дослідження матеріально-фінансової основи організації й діяльності органів публічної влади.

Конституційною основою державного будівництва і місцевого самоврядування є матеріальні та процесуальні конституційні норми та інститути, які закріплюють порядок організації і функціонування державних органів, представницьких органів Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, а також процесуальні конституційні правовідносини, що регулюються названими нормами.

Конституція України закріплює принцип поділу влади в Україні на законодавчу, виконавчу і судову. Крім системи законодавчих, виконавчих і судових органів, Конституція України визначає державні органи, які забезпечують реалізацію стримувань і противаг між вищеназваними органами держави чи забезпечують виконання окремих функцій. Систему таких органів становлять Президент України, Генеральний прокурор України, Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рада національної безпеки і оборони, Вища рада юстиції.

Конституційні процесуальні норми, що закріплюють порядок утворення та функціонування системи названих державних органів, об'єднуються і утворюють відповідно початкові, головні і загальні конституційні процесуальні інститути. Загальними конституційними процесуальними інститутами підгалузі державного будівництва і місцевого самоврядування є об'єднання правових норм, початкових і головних інститутів, що регулюють організацію та діяльність конституційних державних органів і органів місцевого самоврядування. Об'єднання двох і більше таких інститутів, предметом регулювання яких є порядок утворення і функціонування системи державних органів і органів місцевого самоврядування, становлять систему підгалузі конституційного процесуального права — державне будівництво і місцеве самоврядування.

В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, конституційний статус якого закріплено у розділі XI Конституції України.

Докладніше функціонування державних органів і органів місцевого самоврядування визначається окремими органічними законами України.

Таким чином, державне будівництво і місцеве самоврядування регулюються системою процесуально-правових норм конституційного та галузевого рівня законодавства.

Правовідносини, що регулюються процесуальними правовими нормами та інститутами підгалузі державного будівництва і місцевого самоврядування — це частина конституційних правовідносин, учасниками яких з однієї сторони завжди виступають конституційні державні органи і органи місцевого самоврядування як носії прав та обов'язків у процесі їх утворення і функціонування.

Питання правовідносин у підгалузі державного будівництва і місцевого самоврядування має важливе значення, адже виявлення характеру, змісту й особливостей таких правовідносин дає можливість відмежувати державне будівництво і місцеве самоврядування як підгалузь від конституційного процесуального права і традиційної галузі конституційного права.

ВИСНОВКИ ДО П’ЯТОГО ПИТАННЯ

Отже, наука державного будівництва та місцевого самоврядування дуже тісно пов’язана з багатьма іншими суспільними та юридичними науками,так як використовує знання цих наук під специфічним понятійно-правовим кутом зору свого предмета і методів, перетворюючи їх у свої складові частини. Розвиток міждисциплінарних зв’язків державного будівництва з іншими науками на сучасному рівні – це не просте запозичення у суміжних наук готових знань і їх безпосереднє використання у своїх дослідженнях, а творчий процес удосконалення і поглиблення специфічного юридичного знання про організацію роботи органів публічної влади з урахуванням пізнавального досвіду і досягнень інших наук.

ВИСНОВКИ З ТЕМИ

Таким чином, державне будівництво та місцеве самоврядування поняття багатоаспектне, тобто розглядається як категорія державознавства, наука, навчальна дисципліна, певна сфера діяльності державних та самоврядних інституцій, підгалузь конституційного процесуального права України, що регулює внутрішні організаційні структури, форми і методи діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування. Саме місцеве самоврядування трактується з позицій двох теорій: громадівська(територіальна громада має незалежну муніципальну владу) та державницька(органам місцевого самоврядування належить частина функцій,а інша здійснюється від імені держави – делеговані адміністративні функції в основі). «Державне будівництво та самоврядування України» як категорія державознавства розглядається у вузькому та широкому сенсі,в яких вона має різну структуру.

Предметом «Державне будівництво та самоврядування України» є суспільні відносини, які складаються у процесі організації та діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Державне будівництво та місцеве самоврядування потребує використання загальнонаукових (діалектичний, матеріалістичний, логічні прийоми тощо) та конкретно наукових (синергетичний, соціометричний тощо), вимагають безпосереднього ознайомлення з практикою діяльності ОП органів публічної влади В і являють систему, тобто потребують комплексного застосування в процесі наукового аналізу організації роботи органів публічної влади.

Будь-які матеріали,що містять знання про «Державне будівництво та самоврядування України» відносять до джерел цієї науки,а саме: наукові праці,монографії; нормативно-правові акти; матеріали практики органів публічної влади. Наука ДБМС має систему з двох взаємопов’язаних елементів – Загальної та Особливої частин.

Державне будівництво та місцеве самоврядування безперечно розглядається як навчальна дисципліна – наукові знання та погляди, які узагальнені науковцями та перевірені практикою,що в кінцевому результаті складають навчальний курс для студентів-юристів,який має свою систему, тобто логічне, послідовне розташування матеріалу про організацію і діяльність органів публічної влади. Система навчального курсу побудована відповідно до програми і складається з розділів і тем.

Наука «Державне будівництво та самоврядування України» має зв’язок з іншими науками: суспільним та юридичними,знання яких вона використовує та інтегрує, аналізуючи та перетворюючи або навпаки інші науки можуть використовувати наукові розробки та умовиводи «Державне будівництво та самоврядування України». Державне будівництво і місцеве самоврядування — це підгалузь конституційного процесуального права України, що закріплює, регулює та охороняє порядок утворення і функціонування конституційних державних органів і органів місцевого самоврядування щодо здійснення ними керівництва господарським, політичним, соціальним, культурним та іншими

сферами життєдіяльності громадянського суспільства. Конституційною основою «Державне будівництво та самоврядування України» є закріплення статусів органів публічної влади, в тому числі і місцеве самоврядування,які і є досліджуваними об’єктами державного будівництва та місцевого самоврядування.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ:

Для належної підготовки до проведення семінарського заняття з даної теми, студенту необхідно:

1. Проаналізувати міждисциплінарні зв'язки вивчаємої теми, з іншими темами дисциплінами.
2. Проаналізувати основні нормативно-правові акти, що відносяться до вивчаємої теми. Особливу увагу приділити аналізу відомчих наказів міністерств та відомств.
3. Опанувати понятійний апарат з вивчаємої теми. Вивчити основні категорії та дефініції за темою.

ТЕМА№2: «КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО ЛАДУ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ»

ПЛАН ЛЕКЦІЇ

1. Поняття та ознаки державного ладу України. Основні етапи становлення сучасного державного ладу України
2. Принципи та гарантії державного ладу України: поняття, види та їх характеристика
3. Функції Української держави
4. Механізм Української держави: поняття, ознаки та структура
5. Система державних органів в Україні

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

1. Баклан О. Громадський контроль і громадська думка у сфері підприємництва: теоретично-прикладні питання .*Підприємництво, господарство і право*. 2012. № 4. С. 58-60.
2. Беззубов Д. О. Поняття безпеки держави як особливого суб'єкта права (юридичний аспект) *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2014. № 2. С. 139-146.
3. Беляєва М. В. Класифікація функцій Української держави . *Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ* : зб. наук. праць. 2004. № 4 (18). С. 127-134.
4. Беляєва М. Політична суб'єктність держави у сфері народовладдя: Конституційно-правові засади . *Підприємництво, господарство і право*. 2013. № 9. С. 16-19.
5. Бєляєва М. Конституційні конфлікти й їх вплив на реалізацію політичної функції Української держави .*Підприємництво, господарство і право*. 2013. № 6. С. 3-5.
6. Волошин Ю. О. Принцип // Юридична енциклопедія: в 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. К. : Укр. енцикл., 1998. Т. 5: П-С. 2003. 736 с.
7. Загальна теорія держави та права / [Колодій А. М., Копєйчиков В. В., Лисенков С. Л. та ін.] ; за ред. В. В. Копєйчикова. К. : Юрінком Інтер, 2000. 320 с.
8. Кушніренко О. Г. Засади конституційного ладу України // Конституційне право України : підруч. [для студ. вищ. навч. закл.] / за ред. акад. АПрН України, д.ю.н., проф. Ю. М. Тодики, д.ю.н., д.політ.н., проф. В. С. Журавського. К. : Видавничий Дім "Ін Юре", 2002. 544 с.
9. Левенець Ю. А. Держава у просторі громадянського суспільства / Ю. А. Левенець. К. : Освітня книга, 2006. 272 с.
10. Наливайко Л. Р. Державний лад України: теоретико-правова модель : монографія / Л. Р. Наливайко. Х. : Право, 2009. –598 с.
11. Наливайко Л. Р. Співвідношення категорій «державний лад» і «політична

система» в аспекті розробки загальної концепції розбудови Української держави. *Вісник Запорізького юридичного інституту*. 2006. № 3. С. 17-24.
12. Наливайко Л. Р. Структурованість як невід'ємний атрибут конституційного механізму української держави . *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2005. № 8 (46). С. 5-15.
13. Наливайко Л. Р. Форми здійснення політичної функції Української держави . *Підприємництво, господарство і право*. 2006. № 8. С. 3-7.
14. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15 квітня 2014 року (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 26. Ст. 892.
15. Процюк І. В. Форма держави // Загальна теорія держави і права : підруч. [для студ. юрид. вищ. навч. закл.] / [М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.] ; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.
16. Скрипнюк В. Система організації державних органів у контексті забезпечення принципу поділу влади (органи прокуратури) . *Юридична Україна*. 2014. № 4. С. 9-14.

МЕТА ЛЕКЦІЇ

Визначити поняття та ознаки державного ладу України, основні етапи становлення сучасного державного ладу України, принципи та гарантії державного ладу України, функції Української держави, механізм Української держави, систему державних органів в Україні.

ВСТУП

Сьогодні в Україні триває пошук оптимальної моделі демократичного розвитку, у тому числі концепції розвитку державного ладу, становлення демократичних інститутів, реформування різних сфер суспільного життя. Становлення державного ладу України на демократичних засадах є системним, складним, тривалим за часом розвитку політико-правовим процесом, який охоплює реформування всіх сфер суспільного життя.

Державний лад як категорія юридична та історично обумовлена має системоутворюючі складові,особливості,принципи та етапи розвитку і становлення.

Забезпечення існування державного ладу здійснюється з допомогою функції Української держави,які виконуються відповідними державно-правовими інституціями,що входять до системних елементів механізму державного ладу.

Однією з таких державних інститутів є інститут органів державної влади,який в свою чергу є елементом системи державних органів України.

Механізм державного ладу також має свої взаємозумовлені частини,які в сукупності становлять організаційну структуру сучасного державного ладу України.

1. ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ДЕРЖАВНОГО ЛАДУ УКРАЇНИ. ОСНОВНІ ЕТАПИ СТАНОВЛЕННЯ СУЧАСНОГО ДЕРЖАВНОГО ЛАДУ УКРАЇНИ

Щодо визначення поняття державного ладу у науковців існує багатоманітне уявлення,що зумовлюється наявністю категорій в державознавстві,які не до кінця роз'яснені,а тому можуть за змістом бути дещо схожими з трактуванням державного ладу.

За різними підходами науковців існують такі точки зору стосовно співвідношення поняття «держаного ладу» з іншими схожими державознавчими категоріями:

1) тісний взаємозв'язок понять «державного», «конституційного» та «суспільного ладу»;

(О. Рум'янцев вважає, що конституційний лад не слід ототожнювати з державним ладом. На відміну від останнього конституційний лад завжди пов'язаний з наявністю в державі конституції, яка є ознакою формального конституційного ладу й ефективної реалізації її положень (реальний конституційний лад).

Аналіз категорії конституційного ладу, а також співвідношення визначень понять "конституційний лад", "державний лад", "суспільний лад", на думку А. Каягіна, дозволяє говорити про конституційний лад як про відокремлену правову категорію, політико-юридичне вираження такого державного і суспільного ладу, який потребує більш складного механізму державної влади – влади від імені народу, що конституційно декларується як народовладдя.

О. Кушніренко підтримує позицію О. Рум'янцева і визначає конституційний лад як цілісну систему соціально-правових відносин і інститутів. До того ж, наявність у державі Конституції ще не дає підстав вважати існуючий суспільний лад конституційним. Це, на його думку, зумовлено тим, що суспільний лад не можна вважати державно-правовою категорією, на відміну від конституційного ладу. Він може бути і неконституційним, оскільки вплив держави на людину і суспільство в цілому може здійснюватись і поза межами права, а тому термін "конституційний лад" не є синонімом терміна "суспільний лад".

Деякі науковці ототожнюють конституційний та державний лад ,але ця точка зору у інших державнознавців викликає зауваження. Адже на рівні конституції, окрім регулювання сфери державного – владних відносин, ще визначається правовий статус особистості, засади функціонування громадянського суспільства, економічної та духовної сфер. Поняття "конституційний лад" не збігається з поняттям "державний лад".)

2)державний лад пов'язаний з політичною системою;

(Процес становлення і розвитку державного ладу також неможливо відокремлювати від існуючої політичної системи.

Зв'язок цих категорій полягає в тому, що становлення державного ладу безпосередньо відбувається в умовах функціонування відповідної політичної системи, політичного режиму. Якщо держава є важливим елементом політичної системи,то державний лад у широкому розумінні включає як державу,так і значну частину політичної системи,економічних,культурних відносин, а також елементи громадянського суспільства,що впливають на державу та політичну систему в цілому. Саме тому, процес становлення державного ладу неможливо відокремлювати від існуючої політичної системи.)

3) державний лад де термінується політичною та правовою свідомістю;

(На думку Ю. Тихомирова, державний лад країни повинен формувати на свідомому рівні у особистості такі риси, як: 1) почуття відповідальності; 2) творчу сміливість; 3) прагнення до правдивої інформації тощо. Характер державного ладу дозволяє науково і свідомо відтворювати ціннісні риси людського характеру. Крім психологічних та соціальних факторів, деякі соціологи виділяють фактор моральних цінностей, який бере активну участь у формуванні принципів і основ державного ладу. Але політична та правова свідомість лише опосередковано впливає на функціонування державного ладу,а безпосередній вплив пов'язаний зі структурними формами діяльності як засобами взаємозв'язків між державним та суспільним ладом.)

4) співвідношення державного ладу з державним управлінням;

(Важливим є те, що державному управлінню властиві всі ознаки виконавчої влади, яка і є відображенням поділу державної влади на окремі гілки. Разом із тим державне управління здійснюється і за межами функціонування виконавчої влади – у внутрішньоорганізаційній діяльності органів інших гілок державної влади, на рівні державних підприємств, установ і організацій. Тому, термін "державне управління" за змістом дещо ширший за поняття "виконавча влада", а з терміном "державний лад" співвідноситься як ціле та частина.)

5)зв'язок типу держави та державного ладу;

(Поняття "тип держави" багатоваріантне. Воно будується на наукових доктринах, які дозволяють виділити найбільш загальні якості і риси. Саме це поняття дає можливість більш повно розкрити сутність державного ладу, особливості виникнення та еволюції держави, побачити в цілому історичний прогрес в розвитку державно-організованого суспільства.)

6) державний лад зумовлюється формою держави;

(В. Копєйчиков зазначає, що категорія "форма держави" є одним із найважливіших і ємних понять державознавства. Форму держави, як правило, визначають як такий устрій (будову) держави, в якому виявляються її провідні характеристики та, який забезпечує в комплексі, в системі організацію державної влади, методи, прийоми і способи її здійснення, а також територіальну організацію суспільства.

Як в теорії держави та права, так і конституційному праві рідко надається загальне поняття форми держави. Найбільш усталеним у вітчизняній і зарубіжній науці є уявлення про форму держави як єдність трьох її складових: форми правління, форми державного устрою і форми державного (політичного) режиму. Прихильниками трьохелементної структури форми держави є більшість науковців.)

Державний лад (за А.Сухаревим) – це сукупність суспільно-політичних відносин,які відображають найбільш стійкі взаємозв'язки та взаємодії елементів внутрішньої організації суспільства.

Державний лад (за В.Погорілко) – система принципів організації (будівництва) і діяльності держави,передбачених і закріплених насамперед в її конституції.

Державний лад відображає :

- відносини між державою, суспільством та особистістю;
- методи здійснення народовладдя і державної влади;
- форму правління держави;
- форму державного устрою;
- економічну,політичну та ідеологічну основи держави;
- роль права і закону в організації та функціонуванні держави.

Особливостями сучасного державного ладу є:

- державний лад України знаходиться на стадії становлення, має перехідний і змішаний характер;
- на сучасному етапі розвитку України державний лад спрямований на утвердження дійсно суверенної, незалежної держави та повноправного і рівноправного суб'єкта світового співтовариства;
- сучасний державний лад України має конституційну норму-ціль – ст.1 КУ,тобто спрямування на реалізацію української ідеї →створення незалежної,суверенної,соборної(єдиної),соціальної,розвинутої держави4
- відповідно до Конституції, держава, яка виникла на основі здійснення українською нацією, усім Українським народом права на самовизначення, сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України. Держава, формує політичну українську націю – Український народ, дбає про розвиток етнічної української нації та інших етносів;
- Україна з моменту проголошення своєї незалежності виступає важливим міжнародним чинником, який впливає на інші держави й міжнародні організації і зазнає відповідно значного впливу з їх боку. Тому розбудова Української держави, утвердження її державного ладу зазнає постійного впливу цих факторів як щодо державних структур, так і щодо їх функцій і завдань.

Етапи розвитку та ставлення сучасного державного ладу:

1)1990-1995 рр. – прийняття Декларації про державний суверенітет,Акт проголошення незалежності; внесення відповідних змін до чинної на той час Конституції 1978р. З 1992 р. початок роботи Конституційних комісій;

2)1995-1996 рр. – етап розбудови сучасного державного ладу України,який був закріплений конституційним договором;

3)1996-2004 рр. – етап становлення і розвитку державного ладу,передбаченого новою Конституцією 1996 року,яка закріпила якісно новий державний лад;

4)2004 – вересень 2010рр. – перші зміни до нової КУ ; закріплення парламентсько-президентської республіки;

5)2010 р. – лютий 2014 – повернення України до президентсько-парламентської республіки; створення Конституційної асамблеї з метою оновлення чинної КУ.

6) лютий 2014 р. – до нині – відновлення дії окремих положень Конституції України, проголошення парламентсько-президентської республіки, продовження конституційної реформи.

ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ

Отже,категорія «державний лад» співвідноситься і взаємозумовлюється з такими поняттями як суспільний лад, конституційний лад, державне управління,політична система,тип держави та форма держави. Державний лад України – це нормативно впорядкована (унормована) система суспільних відносин, гарантованих Конституцією та законами України, з організації і діяльності держави та її основних інституцій, що зумовлені синтезом історичних умов, закономірностей, традицій, новацій і тенденцій сучасного демократичного розвитку.

В своєму розвитку і становленні сучасний державний лад проходив шість етапів, останній з яких триває зараз.

2. ПРИНЦИПИ ТА ГАРАНТІЇ ДЕРЖАВНОГО ЛАДУ УКРАЇНИ:ПОНЯТТЯ, ВИДИ ТА ЇХ ХАРАКТЕРИСТИКА

Принципи державного ладу – це фундаментальні засади, що не тільки пов’язують право з політикою, економікою, духовним життям, а й забезпечують єдність різних власне правових процесів, форм, теорій, ідей і концепцій, понятійно-категоріальних рядів. Принципи відносно самостійні, спрямовані в майбутнє, є орієнтирами, перспективами розвитку держави, опосередковують її сутність, тип, місце і роль в суспільстві.

У філософських джерелах принцип розглядається як: “1) першооснова, те, що лежить в основі певної сукупності фактів, теорії, науки; 2) внутрішні переконання людини, ті практичні, моральні й теоретичні засади, якими вона керується в житті, в різноманітних сферах діяльності” або як “1) вихідний пункт, першооснова; 2) основоположне теоретичне знання, яке не є таким, що доводиться, ані таким, що потребує доведення; 3) основоположна етична норма, яка скеровує волю”. В юридичній енциклопедії під принципами розуміються

основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації (гуманізм, законність, справедливість, рівність громадян перед законом тощо).

Види принципів держаного ладу України :

-принцип суверенності і незалежності держави;

-принцип демократизму державного ладу;

-принцип правової держави;

-принцип соціальної держави;

-принцип унітарності держави;

-принцип республіканської форми правління.

Принцип суверенності і незалежності держави полягає в наступному:

1.Державний суверенітет потребує забезпечення і захисту,що у свою чергу визначає необхідність наявності специфічного механізму його забезпечення, який слід розглядати як комплексну систему засобів, процедур і принципів, за допомогою якої гарантується верховенство і незалежність державної влади. Правові засоби забезпечення державного суверенітету – це юридичний інструментар (структурно-функціональні інститути й технології), за допомогою якого гарантується і підтримується стан верховенства державної влади, незалежність та індивідуальність держави.

2. У сучасних умовах суверенітет держави в його зовнішньополітичному аспекті обмежений системою міжнародно-правових відносин, а у внутрішньому – демократичним правом народу виступати єдиним джерелом державної влади. Реалії сучасної геополітичної ситуації визначають подвійність положення України на світовій арені. Ця ситуація обумовлена з одного боку об’єктивною необхідністю інтеграції у світові процеси, а з іншого – необхідністю збереження і забезпечення державного суверенітету. Стратегією розвитку держави в умовах глобалізації є необхідність укріплення державності. Проблемою є відсутність чітких стратегічних пріоритетів, які врахували б розумне поєднання участі України в міжнародних процесах, з одного боку, і додержання інтересів країни з іншого.

3. Наявність такої властивості як суверенітет є підставою виникнення суверенних (виключних, переважних) прав, через які він юридично реалізується.

Державний суверенітет – це історично обумовлена, визначальна і невід’ємна політико-юридична властивість держави, яка виражає її верховенство в межах своєї території та незалежність у міжнародних відносинах.

Суверенність – це невід’ємна властивість держави,внаслідок якої держава є самостійною і незалежною від будь-якої іншої влади у здійсненні своїх функцій як у межах країни, так і у взаємовідносинах з іншими державами а

державний суверенітет – практична її реалізація в чітко визначених правових формах.

Принцип демократизму державного ладу включає такі положення:

1. Багатоманітність форм демократії, які базуються на багатовіковому історичному досвіді, національних, культурних традиціях, особливостях менталітету з урахуванням перехідного етапу суспільних трансформацій. Як наслідок, можливість розробки не універсальної, а оптимальної моделі демократичної держави в перехідний період.

2. Концепція відкритої держави орієнтована на пошук політико-юридичних складових відкритої, прозорої, публічної й ефективної організації влади, яка тісно пов'язана з громадянським суспільством. Рух до відкритої держави – це шлях до перетворення держави з інституту, що підкоряє та контролює суспільство в потужний інститут громадянського суспільства. Концепція відкритої держави може бути корисною саме для оцінки реально функціонуючої влади, з'ясування тієї міри, у якій влада на практиці обмежена правом, наскільки держава служить суспільству.

3. Реальний демократичний процес – це поєднання двох базових функцій: реалізації влади та обмеження (самообмеження) влади.

4. Політична активність широких верств населення як ключовий елемент політичної демократії. Передумовою цього процесу є подолання відчуженості громадян та недовіри їх до влади.

5. Забезпечення процедури мирної ротації політичних еліт, ефективного врядування.

6. Політична демократія повинна базуватися на демократії культурній – системі цінностей, що об'єднують все суспільство, є способом життя народу.

Уніфікованої, єдиної, ідеальної демократії не існує, вона не є набором універсальних правил. Україна, керуючись загальновизнаними прийомами демократії, базуючись на власному історичному досвіді, здійснює новелізацію державного ладу, перехід до демократичної його форми.

Принцип правової держави базується на таких поняттях:

1.Зміст феномену правової держави як історично мінливого програмного поняття піддається певним трансформаціям залежно від того, які чинники визнаються найбільш значущими в той чи інший період історичного розвитку.

2.Становлення України як правової держави пов'язане з функціонуванням демократичного та дієздатного громадянського суспільства і посиленням його контролю та впливу на державні інституції. У свою чергу, демократичне і правове суспільство не може носити антагоністичний характер за своєю соціальною сутністю,причини якого це суспільство само усунути не спроможне,а тому і санкціонує перехід від ліберальної до соціальної моделі правової держави і покладає на останню цей обов'язок, чим і визначає правомірність її існування. Тому ці інститути виступають як рівноправні партнери. Правової держава і громадянське суспільство розглядаються як близькі й тісно взаємопов'язані та взаємообумовлені процеси.

3. Головна тенденція розвитку правової держави - переміщення центру ваги з формально-юридичних моментів на змістовно-соціальні

4. Вирішальним моментом у формуванні правової держави є переосмислення специфіки взаємозв'язку між державою та особою. В українському суспільстві ідея правової держави ще не стала елементом суспільної свідомості, з цієї причини ті інститути громадянського суспільства, які діють у напрямі контролю за здійсненням закону, не сприймаються владою як такі.

5. Принцип правової держави пов'язаний з принципом верховенства права як однією з умов становлення і розвитку правової держави.

Принцип соціальної держави полягає в наступному:

1) це ідея та процес, що базуються на конституційній регламентації, історичних, політичних, культурних та інших традиціях, менталітету нації; соціальна правова держава формується у правових формах, на основі й відповідно до законів України, юридичною першоосновою яких є Конституція;

2) соціальна держава є якісною характеристикою, матеріальним змістом правової держави (заснований правовою державою лад має бути ладом соціальної правової державності);

3) соціальна правова держава має служити громадянському суспільству, сприяти його функціонуванню; принцип соціальної правової держави реалізується через компромісні, узгоджені рішення, координацію діяльності громадян на користь суспільства в цілому, для забезпечення рівноваги між приватними і загальногромадянськими інтересами, цілісності суспільства, його матеріального і духовного прогресу;

4) соціальна правова держава проявляється через принципи соціальної справедливості, людської гідності, солідарності, автономії суспільних відносин і процесів субсидіарності та соціальних зобов'язань;

5) принцип соціальної держави є важливою конституційною гарантією ефективної реалізації та захисту системи соціальних прав і свобод людини.

Принцип унітарності держави засновується на таких ідеях:

1) територіальна цілісність і недоторканність у межах кордону;

2) існуючий поділ в Україні є адміністративно-територіальним поділом і не має політичного характеру (адміністративно-територіальної одиниці не мають основних ознак державності, у тому числі політичної самостійності); 3) єдина конституція і єдина система законодавства на всій території України;

4) єдине громадянство, єдина державна символіка, державна мова;

5) функціонує єдина система органів державної влади, її юрисдикція поширюється на всю територію країни;

6) правосуддя здійснюється в межах централізованої системи на підставі єдиних норм матеріального і процесуального права;

7) конституційне правосуддя здійснюється єдиним органом конституційної юрисдикції – Конституційним Судом України;

8) Українська держава виступає єдиним цілим у міжнародних зносинах.

Принцип республіканської форми правління має такий зміст:

1) конституювання принципу республіканської форми правління вказує на прихильність України до демократичних ідеалів і відповідність її розвитку загальноєвропейській тенденції державно-політичного процесу;

2) вибір форми держави залежить від багатьох факторів: історії, традицій, ментальності народу, рівня розвитку демократії, суспільства і держави, економічних, політичних, ідеологічних, соціальних та інших внутрішніх, а також зовнішніх чинників; проблематика змішаної республіканської форми правління залишається вкрай актуальною;

3) запроваджена конституційною реформою конструкція влади (президентсько- парламентська республіка), обумовлює нагальну потребу перегляду існуючого формату розподілу повноважень між вищими органами державної влади України, вироблення адекватних потребам державотворення механізмів взаємодії між ними, а також аналіз інституційних умов та ціннісного середовища.

Гарантії державного ладу – це система загальних умов і спеціальних (нормативно-правових та організаційно-правових) засобів, що забезпечують існування та дієвість інститутів державного ладу.

Щодо процесу реалізації правових норм можна виділити три функції гарантій державного ладу:

1) стимулююча (стимулювання реалізації правових норм, активності суб’єктів, які здійснюють гарантування);

2) правозабезпечувальна (безпосереднє забезпечення процесу реалізації конституційно-правових норм, що закріплюють гарантії державного ладу);

3) правоохоронна (охорона, захист конституційно-правових норм, що регламентують організацію та функціонування інститутів державного ладу).

Основні ознаки, притаманні гарантіям державного ладу України:

1. Нормативність. Гарантії державного ладу, перш за все, закріплені в Конституції та законодавстві України.

2. Системність. Система гарантій державного ладу – як загальних, так і спеціальних (юридичних) – не є вичерпною; може та повинна бути розширена, набуваючи більшої дієвості, чіткості та цілеспрямованості, надійно захищаючи демократичні підвалини держави і суспільства.

3. Цілеспрямованість. Гарантії необхідні для безперешкодної та ефективної діяльності органів державної влади, тому що від них залежить кінцевий результат – успішний розвиток та стабільне функціонування Української держави.

4. Процесуальність. Реалізація закладеної в гарантіях мети передбачає наявність процедурно-процесуальних дій без яких неможливе досягнення позитивного результату. Гарантії державного ладу здебільшого визначаються поведінкою, діяльністю відповідних суб’єктів.

5. Матеріальність. Ця ознака характеризується тим, що гарантії державного ладу містяться і закріплені в нормах права, втілюються в актах правозастосування. Діяльність осіб, які беруть безпосередню участь у створенні правових норм, що повинні здійснювати гарантування державного ладу в Україні, має першочергове значення.

6. Постійний характер дії гарантій та детермінованість повноважень суб'єктів – гарантів державного ладу.

7. Ефективність. Показниками ефективності гарантій державного ладу є як якісний стан норм Конституції, так і механізм забезпечення їх реалізації в соціальній дійсності.

8. Адекватність гарантій (зорієнтованість на реальний рівень розвитку суспільних відносин). Гарантованими можуть бути норми, які відповідають рівню розвитку суспільних відносин, узгоджуються з системою права.

Класифікація гарантій державного ладу:

I. За суб'єктом реалізації: парламентські, президентські, судові, прокурорські, адміністративні (управлінські), контрольні тощо.

II. За суб'єктом гарантування: державні, міжнародні та гарантії, які забезпечуються державою за участю відповідних об'єднань громадян (політичні партії, профспілки тощо);

III. За функціональною спрямованістю: гарантії реалізації; гарантії охорони; гарантії захисту;

IV. За найближчими цілями на: превентивні (попереджуючі), запобіжні, карані.

V. За змістом та видом суспільних відносин:

- загальні;
- спеціальні(юридичні).

1.*Загальні (загальносоціальні) гарантії* – це сукупність об'єктивних і суб'єктивних чинників, які спрямовані на практичну реалізацію та всебічну охорону, усунення можливих причин і перешкод на шляху формування демократичного державного ладу в Україні. Загальні гарантії державного ладу доцільно поділити за сферами державного ладу на:

Економічні гарантії державного ладу – це регламентовані Конституцією та законами України економічні умови і можливості реалізації конституційно-правових настанов, спроможність суспільства й держави забезпечити необхідні матеріально-фінансові ресурси для встановлення демократичного державного ладу в Україні.

Політичні гарантії державного ладу – це передбачена Конституцією і законами України система народовладдя, відповідним чином зорієнтована політика держави, спрямована на демократизацію політичної системи України, як сукупності державних і недержавних інститутів, які здійснюють владу, управління суспільством, етнічними та іншими групами, забезпечують стабільність суспільства, відповідний порядок у ньому.

Соціальні гарантії державного ладу – це комплекс створених і забезпечених державою соціальних умов, система суспільних взаємовідносин, безперешкодного, вільного функціонування інститутів розвиненого громадянського суспільства, держави і особи, упередження кризових явищ у суспільстві й поглиблення змісту правового статусу оновленої держави з демократичним державним ладом, побудованим на основі принципів гуманізму, справедливості, рівності, розширення реальних умов у реалізації можливостей кожної особистості.

Ідеологічні гарантії державного ладу – це забезпечена державою ідеологічна багатоманітність, неприпустимість визнання державою жодної ідеології обов'язковою, заборона цензури, система морально-правових уявлень особистості.

Культурні (духовні) гарантії державного ладу – це система культурних і духовних цінностей особистості, загальна культура суспільства, належний культурно-освітній рівень держави, консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури.

2. *Спеціальні (юридичні) гарантії державного ладу* – це правові форми, засоби, способи і методи, за допомогою яких реалізується, охороняється й захищається діяльність держави взагалі та діяльність органів державної влади, зокрема, усуваються недоліки та встановлюється відповідальність за порушення чинного законодавства, чим і забезпечується існування демократичного державного ладу.

Матеріальні гарантії можна визначити як систему правових норм, які містять ті чи інші приписи або заборони, що забезпечують у країні нормальне функціонування демократичного державного ладу (наприклад, економічна та фінансова

Процесуальні гарантії державного ладу – це система умов і засобів організаційно-процедурного характеру, які регламентують порядок, форми і методи діяльності держави та органів державної влади з метою забезпечення стабільного функціонування держави у процесі трансформації державного ладу України. Процесуальні гарантії закріплені Конституцією

Нормативно-правові гарантії державного ладу – це система конституційно-правових норм, за допомогою яких забезпечується функціонування, охорона і захист державного ладу України. До них належать гарантії, закріплені в Конституції України та інших законах і міжнародно-правових актах. З точки зору широкого підходу нормативно-правові гарантії державного ладу – це комплекс правових норм і засобів, за допомогою яких забезпечується демократичний характер державного ладу, його охорона й захист.

Нормативно-правові гарантії державного ладу можна класифікувати за такими критеріями:

Залежно від форми об'єктивації поділяються на: 1) конституційні; 2) галузеві (кримінальні, адміністративні, цивільні, кримінально-процесуальні, адміністративно-процесуальні тощо).

Конституційні гарантії – це сукупність встановлених Основним Законом норм і правових механізмів, які є базою гарантування стабільності та демократичності функціонування державного ладу. Саме система конституційних гарантій свідчить про реальність державного ладу, що є особливо важливим для забезпечення його дієвості.

Галузеві гарантії – це правові норми відповідних галузей права (адміністративного, цивільного, сімейного, кримінального тощо), які встановлюють юридичні засоби, форми і методи державного ладу. Цей вид гарантує регулювання на законодавчому рівні будь-яких суспільних відносин у сфері забезпечення формування державного ладу.

За змістом регулюючого впливу можна поділити на:

– ***матеріальні гарантії*** – норми, які встановлюють як основні, так і додаткові засади державного ладу (наприклад, норми-принципи, які закріплені в Конституції України і визначають принципи всеукраїнського референдуму, принципи виборчого права при виборах до органів державної влади та місцевого самоврядування тощо);

– ***процесуальні гарантії –*** норми, які встановлюють юридичні обов'язки суб'єктів державного ладу (наприклад, регламентують порядок підготовки, організації та проведення всенародного голосування й процедуру реалізації його рішень тощо); норми права, що встановлюють юридичну відповідальність(конституційно-правову,цвільно-правову,кримінально-правову,адміністративно-правову,дисциплінарну) за порушення засад державного ладу.

Організаційно-правові (інституційні) гарантії державного ладу – це система інституцій (суб'єктів), уповноважених забезпечувати реалізацію, охорону і захист основних елементів державного ладу.

Організаційно-правові гарантії державного ладу можна класифікувати за такими критеріями:

1) за способом створення гарантів: державні(Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади;Конституційний Суд України; прокуратура; адвокатура) та недержавні (політичні партії, ЗМІ та міжнародні організації тощо);

2) залежно від сфери дії: національні (внутрішньодержавні) і міжнародні;

Внутрішньодержавні (національні) гарантії державного ладу – це система соціальних, економічних, політичних, моральних і правових засобів й умов, які забезпечують захист та стабільне функціонування демократичного державного ладу в Україні, вони закріплюються, насамперед, у Конституції або в актах, що мають конституційне значення.

Міжнародно-правові гарантії державного ладу – це колективні заходи світового співтовариства економічного, політичного, юридичного, ідеологічного, організаційного характеру, що забезпечують охорону, захист та розвиток державного ладу. Ці гарантії закріплені в міжнародних актах.

3) за характером діяльності: органи-гаранти загальної компетенції та органи-гаранти спеціальної компетенції;

4) за територією поширення компетенції органів-гарантів: центральні та місцеві;

5) за функціональним призначенням органів-гарантів: організаційно-політичні, організаційно-економічні, організаційно-соціальні, організаційно-культурні та організаційно-ідеологічні.

державного ладу України є: принцип суверенності і незалежності держави; принцип демократизму державного ладу; принцип правової держави; принцип соціальної держави; принцип унітарності держави; принцип республіканської форми правління.

Гарантії державного ладу України – це система загальних умов і спеціальних (нормативно-правових та організаційно-правових) засобів, що забезпечують існування та дієвість інститутів державного ладу. Ознаками гарантій державного ладу є такі: нормативність, системність, цілеспрямованість, процесуальність, матеріальність, постійний характер дії гарантій та детермінованість повноважень суб'єктів державного ладу, ефективність, адекватність гарантій (зорієнтованість на реальний рівень розвитку суспільних відносин).

Класифікувати гарантії державного ладу можна так:

– залежно від змісту та виду суспільної діяльності: загальні та спеціальні (юридичні) гарантії;

– загальні гарантії за сферами державного ладу доцільно поділити на: економічні, політичні, соціальні, ідеологічні та культурні (духовні) гарантії;

– спеціальні (юридичні) гарантії за способом забезпечення поділяються на дві групи: нормативно-правові та організаційно-правові гарантії;

– залежно від форми об'єктивації нормативно-правові гарантії державного ладу можна поділити: конституційні та галузеві (кримінальні, адміністративні, цивільні, кримінально-процесуальні, адміністративно-процесуальні тощо) гарантії.

У свою чергу, організаційно-правові гарантії державного ладу доцільно класифікувати за такими критеріями:

– залежно від сфери дії: національні (внутрішньодержавні) і міжнародні;

– за характером діяльності: органи-гаранти загальної компетенції та органи-гаранти спеціальної компетенції;

– за способом створення гарантів: державні та недержавні;

– за територією поширення компетенції органів-гарантів: центральні та місцеві;

– за функціональним призначенням: організаційно-політичні, організаційно-економічні, організаційно-соціальні, організаційно-культурні та організаційно-ідеологічні.

3. ФУНКЦІЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

Функції Української держави – це об'єктивно необхідні, взаємопов'язані напрями та види її діяльності, спрямовані на реалізацію завдань, досягнення відповідної мети в конкретних формах, за допомогою спеціальних методів, які виражають сутність, соціальне призначення держави, роль та місце її в суспільстві на певному етапі розвитку.

У структурі функцій держави можна виділити два види елементів: 1) елементи, що виражають розвиток, рух, динамічну сторону функції (наприклад, фактична діяльність держави); 2) елементи, що виражають стійку, статичну сторону (об'єктна спрямованість функції, соціальне призначення держави, головна мета державного регулювання).

Основними ознаками функцій держави є: 1) загальний, предметний, об'єктивно необхідний характер; 2) найбільш повне відображення сутності й соціального призначення держави; 3) співвідношення функцій держави, функцій державної влади і функцій державних органів як співвідношення загального, особливого й часткового в діяльності держави; 4) спрямованість на виконання основних завдань і досягнення цілей, які формуються на кожному конкретному історичному етапі розвитку; 5) постійний, стійкий характер; 6) структурованість та взаємозв'язок елементів; 7) здійснення їх в певних формах та конкретними методами.

Система функцій Української держави – це пов'язані між собою напрями та види державної діяльності, що у своїй сукупності складають певну цілісність, в якій виражається сутність та соціальне призначення держави.

Науковцями виділено такі класифікаційні критерії та відповідні види функцій Української держави:

- за об'єктами (сферами) діяльності держави – об'єктні (лінійні): внутрішні і зовнішні функції держави. Внутрішні: політична, економічна, соціальна, екологічна, культурна; зовнішні: оборонна, зовнішньополітична, зовнішньоекономічна, зовнішньокультурна (гуманітарна);
- за способами діяльності держави – технологічні (владні, процесуальні, організаційні): законодавча (правотворча), виконавча, судова, контрольна;
- за тривалістю дії (за умовами діяльності держави): постійні, тимчасові;
- за суб'єктами діяльності держави: загальнодержавні, функції суб'єктів федерації (у федеративних державах), функції органів державної влади тощо.

В свою чергу об'єктні функції держави можна характеризувати таким чином:

Політична функція Української держави – це нормативно визначені напрями та види її діяльності з регулювання сфери політичних відносин, вироблення й реалізації внутрішньої і зовнішньої політики, створення умов та інститутів для розвитку народовладдя й політичної стабільності та забезпечення національної безпеки з метою формування громадянського суспільства.

Економічна функція Української держави – це об'єктивно необхідні, нормативно визначені, конкретні напрями і види її діяльності в економічній сфері з правової регламентації економічних процесів (формування рамкових умов функціонування економіки (державна економічна політика), створення організаційних передумов, необхідних для економічної діяльності, реалізації соціально-економічних проектів і програм та забезпечення економічної безпеки.

Соціальна функція Української держави – це об'єктивно необхідні, нормативно регламентовані напрями та види її діяльності із забезпечення й гарантування гідних умов існування, створення рівних і справедливих можливостей для розвитку кожної людини, формування ефективного механізму соціального захисту з метою досягнення в суспільстві соціальної злагоди і співробітництва на основі сталих процесів соціальної структурованості.

Екологічна функція Української держави – це об'єктивно необхідні, нормативно регламентовані напрями та види її діяльності із забезпечення раціонального використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища і екологічної безпеки.

Культурна функція Української держави – це об'єктивно необхідні, нормативно регламентовані напрями та види діяльності держави щодо створення правових, економічних, матеріальних, фінансових, соціальних, організаційних засад розвитку та забезпечення оптимального рівня функціонування культури, науки, освіти, мистецтва й інших духовно-культурних галузей суспільства.

Форми та методи реалізації функцій держави

Форми реалізації функцій держави – це об'єктивація (зовнішній вираз) практичної діяльності держави щодо здійснення її функцій у конкретних умовах. Доцільно виокремити 2 підходи щодо трактування форм реалізації функцій держави.

Згідно з першим підходом, форми реалізації функцій держави є діяльністю основних складових механізму держави, специфічними видами державної діяльності. Такими формами є: 1)Законодавча діяльність є формою реалізації функцій держави, яка полягає у прийнятті, зміні, призупиненні дії і скасуванні законів та підзаконних нормативно-правових актів законодавчим органом державної влади. 2)Виконавчою діяльністю є нормативно регламентована, оперативна, повсякденна реалізація органами виконавчої влади функцій держави в економічній, політичній, соціальній, духовно-культурній та інших сферах. 3)Судова діяльність є формою реалізації функцій держави шляхом здійснення правосуддя. 4)Контрольно-наглядова діяльність є реалізацією функцій держави шляхом здійснення всіх різновидів державного контролю і нагляду за законністю.

Згідно з другим підходом, форми реалізації функцій держави – це однорідна за характером та змістом діяльність органів держави щодо здійснення її функцій. Відповідно до такого підходу, форми можна поділити на правові: правотворча, правозастосовча, виконавчо-розпорядча, правоохоронна, договірна, та організаційні (фактичні): організаційно-регламентуюча,

організаційно-економічна (організаційно-господарська), організаційно-ідеологічна.

Правова форма реалізації функцій держави – нормативно впорядкована, однорідна за характером, зовнішніми ознаками, змістом та юридичними наслідками багатоаспектна діяльність органів держави, їх посадових осіб та інших уповноважених суб'єктів, пов'язана із здійсненням юридично значущих дій.

Організаційна форма реалізації функцій держави – це однорідна за своїми зовнішніми ознаками, характером і змістом, повсякденна, фактична діяльність державних органів та їх посадових осіб, яка впливає на процес правового регулювання і має забезпечувальний характер.

Методи реалізації функцій держави – це система засобів, способів та прийомів здійснення напрямів та видів її діяльності.

Вони поділяються на: загальні (загальнофункціональні) методи – переконання, стимулювання, примус; спеціальні – методи, необхідні для здійснення конкретно визначеної функції держави (наприклад, для економічної функції – прогнозування, економічне програмування тощо, для екологічної – кадастровий облік, моніторинг та ін.)

ВИСНОВКИ ДО ТРЕТЬОГО ПИТАННЯ

Таким чином, держава як суспільно-політичний феномен є багатофункціональним явищем системного характеру. Функції сучасної держави мають не лінійний характер, а є ієрархізованою динамічною системою. Враховуючи, що загальною функціональною цінністю сучасної держави є її служіння громадянському суспільству, то її (держави) найважливішим функціональним призначенням є каталізація процесів формування й удосконалення інститутів громадянського суспільства. Все це детермінує новелізацію переліку, змісту, форм та методів реалізації традиційних функцій держави, яка обумовлюється глобальними проблемами сучасності. Функції Української держави є її основні напрями та види діяльності,спрямовані на досягнення певної мети в конкретних умовах за допомогою спеціальних форм та методів. В науці існує достатньо розширена класифікація цих функцій.

4. МЕХАНІЗМ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ: ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА СТРУКТУРА

Механізм Української держави – це система органів і організацій та інших інститутів держави,які становлять її організаційну основу:

-організаційно-політичну(органи державної влади,територія держави, столиця, державні символи тощо),

-організаційно-економічну (бюджетна, грошова, банківська системи, державна власність тощо),

-організаційно-соціальну (громадянство, державні соціальні системи охорони здоров'я, соціальний захист тощо),

-організаційно-культурну(державна мова, державна система освіти, науки, культури тощо).

"Механізм держави" включає в себе чотири складові,які знаходяться у взаємозв'язку і взаємозалежності:

1) правову – сукупність правових норм, що визначають систему державних інституцій, їх повноваження, форми і методи діяльності, способи реалізації завдань і функцій держави;

2) структурну – сукупність державних організацій: органів держави, державних підприємств, державних установ;

3) функціональну – система визначених функцій, для реалізації яких створені відповідні державні організації;

4) інструментальну – система визначених законодавством повноважень, способів, методів, прийомів й засобів реалізації державних функцій.

Зазначена категорія виражає систему елементів, які характеризують внутрішній зміст процесуальної діяльності та зовнішні форми її прояву.

Відповідно, елементами, які характеризують внутрішній зміст процесуальної форми механізму Української держави є: 1) нормативні акти України, які складають правову основу функціонування державного механізму; 2) специфіка компетенції органів державної влади та правового статусу інших суб'єктів державного механізму; 3) правові форми діяльності органів державної влади (наприклад, прийняття правових актів); 4) фактична діяльність суб'єктів механізму тощо.

Зовнішній прояв процесуальної форми державного механізму складають наявні якості механізму, які надають можливість виявити та охарактеризувати механізм як відносно автономне соціальне явище. Такими елементами процесуальної форми є: 1) процедури механізму Української держави; 2) спосіб формування органів державної влади та інших державних інститутів; 3) організаційні форми діяльності (наприклад, засідання); 4) організаційні форми взаємодії суб'єктів державного механізму тощо.

До ознак механізму Української держави належать такі: 1) правова регламентованість; 2) єдність завдань, цілей і принципів організації та функціонування; 3) цілісність, ієрархічність, взаємодія і функціональна визначеність елементів; 4) системність та структурованість; 5) спрямованість на практичну реалізацію функцій Української держави; 6) стабільність і динаміка; 7) наявність процесуальної форми механізму Української держави; 8) обумовленість державного управління діяльністю конкретних індивідів; 9) забезпеченість організаційними, матеріально-технічними, фінансовими засобами, а в необхідних випадках примусовим впливом; 10) соціальна спрямованість функціонування.

Принципи організації і функціонування державного механізму можна визначити як найбільш важливі фундаментальні засади, ідеї і вимоги, що

лежать в основі його побудови і діяльності, розкривають сутність, соціальний зміст та призначення, основні цілі й завдання механізму держави.

Серед принципів побудови та функціонування механізму Української держави доцільно виділити наступні: 1) демократизм; 2) верховенство права, законність; 3) поділ влади; 4) народовладдя, представництво інтересів громадян у всіх ланках державного апарату; 5) гласність і відкритість; 6) субординація та координація; 7) професіоналізм та компетентність; 8) гуманізм.

ВИСНОВКИ ДО ЧЕТВЕРТОГО ПИТАННЯ

Отже, механізм Української держави – це сукупність її інститутів, які взаємодіють між собою, утворюючи ефективну побудову,яка має свої елементи,ознаки та принципи діяльності,що зумовлюють існування та функціонування такого механізму.

5. СИСТЕМА ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ

На підставі комплексного аналізу різноманітних точок зору науковців Наливайко Л.Р. всю їх чисельність умовно поділяє на п’ять основних підходів щодо розуміння поняття державного органу:

Згідно з першим підходом, державний орган розглядається як елемент механізму держави, який наділений державно-владними повноваженнями та відповідними засобами, необхідними для здійснення завдань і функцій держави.

Змістом другого підходу є визначення державного органу як частину державного апарату, що бере участь у реалізації функцій держави та наділена для цього владними повноваженнями.

Згідно з третім підходом, державний орган трактується як сукупність осіб, громадян або державних службовців, що здійснюють завдання і функції держави.

За четвертим підходом державний орган розглядається як державна інституція або організація, що діє від імені та за дорученням держави, має владні повноваження.

Згідно з п’ятим підходом, який є змішаним, державний орган розглядається як частина державного апарату, яка є групою осіб або однією особою, наділена державно-владними повноваженнями для виконання завдань і функцій держави. Останній підхід є найбільш комплексним, обґрунтованим, системним і дозволяє сформулювати цілісне уявлення про орган держави як загальнотеоретичну правову категорію.

Державний орган (за Наливайко Л.Р.)– це структурно відокремлена, внутрішньо організована, юридично оформлена частина державного апарату, яка є колективом громадян (громадянином), має державно-владні повноваження та необхідні правові, матеріально-фінансові засоби для реалізації

завдань і функцій держави, використовує правові та організаційні форми і методи діяльності.

Аналіз співвідношення терміна “державний орган” з термінами “орган держави”, “орган державної влади”, “державна організація”, “державний інститут”, “орган публічної влади”, “орган місцевого самоврядування” дозволив органічно дослідити правову природу, внутрішню сутність, соціальне призначення державного органу.

Співвідношення вищезазначених правових категорій, можна констатувати, що терміни “державний орган” і “орган держави” є тотожними та використовуються юридичною наукою для позначення одного і того ж явища. Співвідношення термінів “державний орган” та “орган державної влади” є дискусійним та потребує найбільшої уваги, оскільки є майже недослідженим, розглядається в поодиноких наукових публікаціях фрагментарно та недостатньо обґрунтовано. Викладене вище, дає підстави стверджувати, що ці терміни не є тотожними, хоча іноді в науковій літературі пропонується розглядати їх як синонімічні. Зміст поняття “державний орган” можна сприймати ширше, ніж поняття “орган державної влади”, про що свідчить аналіз чинного законодавства та досвід міжнародної практики державного будівництва. Стосовно термінів “державний орган” та “державна організація” можна зазначити, що вони співвідносяться як частина та ціле. Категорії “державний орган” та “державний інститут” є взаємопов’язаними, взаємообумовленими, що дозволяє розглядати державний орган як різновид державних інститутів. Аналіз термінів “державний орган” та “орган публічної влади” свідчить про те, що державний орган є різновидом органів публічної влади, які поділяються на державні та недержавні органи. Категорії “державний орган” та “орган місцевого самоврядування” розрізняються за змістом, сутністю, походженням.

В науці існують наступні ознаки органу держави: 1) структурна відокремленість; 2) внутрішня організованість; 3) юридична оформленість; 4) наявність державно-владних повноважень; 5) наявність правових, матеріально-фінансових засобів; 6) спрямованість на реалізацію завдань і функцій держави; 7) використання правових та організаційних форм і методів діяльності.

Класифікація державних органів:

1) за принципом поділу державної влади: законодавчі, виконавчі, судові, контрольні (контрольно-наглядові) державні органи;

2) за характером і змістом діяльності: представницькі органи (органи законодавчої влади, глава держави), органи виконавчої влади, правоохоронні органи, судові органи та контрольно-наглядові органи держави;

3) за способом (формою) створення: первинні та похідні (вторинні) або виборні та призначувані державні органи;

4)за часом функціонування: постійні та тимчасові державні органи;

5) за кількісним складом: колегіальні та одноособові державні органи;

6) за способом прийняття рішень: єдиноначальні та колегіальні державні органи;

7) за широтою компетенції: органи загальної та спеціальної компетенції;

8) за територіальною ознакою, тобто за територією, на яку поширюються повноваження: загальнодержавні (центральні) та місцеві (локальні) державні органи;

9) за правовими формами діяльності: правотворчі, правозастосовчі, правоохоронні, контрольно-наглядові та установчі державні органи.

ВИСНОВКИ ДО П'ЯТОГО ПИТАННЯ

Таким чином, державний орган - це структурно відокремлена, внутрішньо організована, юридично оформлена частина державного апарату, яка є колективом громадян (громадянином), має державно-владні повноваження та необхідні правові, матеріально-фінансові засоби для реалізації завдань і функцій держави, використовує правові та організаційні форми і методи діяльності. Державний орган має свої ознаки та тісний взаємозв'язок з іншими правознавчими категоріями: "орган держави", "орган державної влади", "державна організація", "державний інститут", "орган публічної влади", "орган місцевого самоврядування",який дозволяє органічно дослідити правову природу, внутрішню сутність, соціальне призначення державного органу.

ВИСНОВКИ З ТЕМИ

У правовій науці існують різноманітні підходи до визначення поняття "державний лад", що дає можливість розглядати їх під різними кутами зору, вивчати та аналізувати їх особливості.

Ґрунтовний аналіз співвідношення та міжгалузевий, міждисциплінарний взаємозв'язок правової категорії "державний лад" з категоріями "конституційний лад", "суспільний лад", "політична система", "тип держави", "форма держави", комплексне вивчення теоретичних підходів до змісту поняття "державний лад" дозволили сформулювати його авторське визначення. Державний лад України – це нормативно впорядкована (унормована) система суспільних відносин, гарантованих Конституцією та законами України, з організації і діяльності держави та її основних інституцій, детермінованих синтезом історичних умов, закономірностей, традицій, новацій і тенденцій сучасного демократичного розвитку.

Сучасний державний лад України пройшов низку історичних етапів в своєму розвитку,на яких спостерігається зміна та оновлення законодавства,реформування державного ладу та його докорінна зміна за допомогою Конституції 1996 року.

Принципами державного ладу є фундаментальні, відправні ідеї, які виражають найважливіші закономірності розвитку державного ладу, мають політико-правовий, програмний, імперативний характер, юридичне верховенство щодо інших нормативних положень і відповідають об'єктивній

необхідності розбудови демократичної держави. До ознак принципів державного ладу належать наступні: основоположне, фундаментальне, узагальнююче значення; політико-правовий та програмний характер; нормативність і загальнообов'язковість; визначеність і категоричність; юридичне верховенство щодо інших положень Конституції і всіх інших нормативних актів держави; постійний характер дії; загальновизнаність (на відміну від інших ідеологічних настанов); цілісність; стислий і концентрований характер викладення; стійкість і відповідно особливий порядок зміни.

Конституція України опосередковано вказує на систему основних принципів державного ладу України у ст.1 КУ, до яких відносяться: 1) принцип суверенності і незалежності держави; 2) принцип демократизму держави; 3) принцип правової держави; 4) принцип соціальної держави; 5) принцип унітарності Української держави; 6) принцип республіканської форми правління.

Гарантії державного ладу України – це система загальних умов і спеціальних (нормативно-правових та організаційно-правових) засобів, що забезпечують існування та дієвість інститутів державного ладу.

Науковцями виокремлено наступні ознаки гарантій державного ладу: нормативність, системність, цілеспрямованість, процесуальність, матеріальність, постійний характер дії гарантій та детермінованість повноважень суб'єктів державного ладу, ефективність, адекватність гарантій (зорієнтованість на реальний рівень розвитку суспільних відносин).

Також гарантії державного ладу можуть бути класифіковані за різними класифікаційними критеріями: за змістом та видом суспільної діяльності; за суб'єктом гарантування; за функціональною спрямованістю; за цілями тощо. Наукова класифікація, що взята за основу, дозволила послідовно дослідити складний, багаторівневий і різноаспектний механізм гарантування державного ладу, не порушуючи цілісності критеріїв.

Функції держави (автор – Наливайко Л.Р.) – це об'єктивно необхідні, взаємопов'язані напрями та види її діяльності, спрямовані на реалізацію завдань, досягнення відповідної мети в конкретних формах, за допомогою спеціальних методів, які виражають сутність, соціальне призначення держави, роль та місце її в суспільстві на певному етапі розвитку.

Основними ознаками, що опосередковують сутність та зміст функцій держави, є: 1) загальний, предметний, об'єктивно необхідний характер; 2) найбільш повне відображення сутності й соціального призначення держави; 3) співвідношення функцій держави, функцій державної влади і функцій державних органів як співвідношення загального, особливого й часткового в діяльності держави; 4) спрямованість на виконання основних завдань і досягнення цілей, які формуються на кожному конкретному історичному етапі розвитку; 5) постійний, стійкий характер; 6) структурованість та взаємозв'язок елементів; 7) здійснення їх в певних формах та конкретними методами.

Л. Р. Наливайко класифікує функції Української держави (виходячи із ступеня їх суттєвості і об'єктивного характеру) таким чином: 1) за об'єктами (сферами) діяльності держави – об'єктні (лінійні): внутрішні і зовнішні функції держави. Внутрішні: політична, економічна, соціальна, екологічна, культурна; зовнішні: оборонна, зовнішньополітична, зовнішньоекономічна, зовнішньокультурна (гуманітарна); 2) за способами діяльності держави – технологічні (владні, процесуальні, організаційні): законодавча (правотворча), виконавча (управлінська), судова, контрольна; 3) за тривалістю дії (за умовами діяльності держави): постійні, тимчасові; 4) за суб'єктами діяльності держави: загальнодержавні, функції суб'єктів федерації (у федеративних державах), функції органів державної влади тощо. Також варто зазначити,що в основі реалізації функцій держави існують певні форми та методи.

Механізм Української держави (автор – Наливайко Л.Р.)– це нормативно визначена ієрархічна система державних інститутів – органів, підприємств, установ та інших структур, забезпечених необхідними організаційними, матеріально-технічними та фінансовими засобами з метою практичної реалізації функцій держави. Також цим же автором виокремлено чотири складові у змісті правової категорії "механізм держави": 1) правова – сукупність правових норм, що визначають систему державних інституцій, їх повноваження, форми і методи діяльності, способи реалізації завдань і функцій держави; 2) структурна – сукупність державних організацій: органів держави, державних підприємств, державних установ; 3) функціональна – система визначених функцій, для реалізації яких створені відповідні державні організації; 4) інструментальна – система визначених законодавством повноважень, способів, методів, прийомів й засобів реалізації державних функцій. Вони знаходяться у взаємозв'язку і взаємозалежності. Ознаками механізму держави є наступні: 1) правова регламентованість; 2) єдність завдань, цілей і принципів організації та функціонування; 3) цілісність, ієрархічність, взаємодія і функціональна визначеність елементів; 4) системність та структурованість; 5) спрямованість на практичну реалізацію функцій Української держави; 6) стабільність і динаміка; 7) наявність процесуальної форми механізму Української держави; 8) обумовленість державного управління діяльністю конкретних індивідів; 9) забезпеченість організаційними, матеріально-технічними, фінансовими засобами, а в необхідних випадках примусовим впливом; 10) соціальна спрямованість функціонування.

Наливайко Л.Р. також досить повно та науково обґрунтовано наводить визначення державного органу як структурно відокремленої, внутрішньо організованої, юридично оформленої частини державного апарату, яка є колективом громадян (громадянином) держави, що має державно-владні повноваження та необхідні правові, матеріально-фінансові засоби для реалізації завдань і функцій держави, використовує правові й організаційні форми і методи діяльності. Ознаками органу держави є наступні: 1) структурна

відокремленість; 2) внутрішня організованість; 3) юридична оформленість; 4) наявність державно-владних повноважень; 5) наявність правових, матеріально-фінансових засобів; 6) спрямованість на реалізацію завдань і функцій держави; 7) використання правових і організаційних форм та методів діяльності.

Основним завданням конституційної та політичної реформ є розробка оптимальної моделі організації і функціонування державної влади в Україні, яка дозволила б узгодити два фундаментальні конституційні принципи цілісності й поділу державної влади.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ:

Для належної підготовки до проведення семінарського заняття з даної теми, студенту необхідно:

4. Проаналізувати міждисциплінарні зв'язки вивчаємої теми, з іншими темами дисциплінами.
5. Проаналізувати основні нормативно-правові акти, що відносяться до вивчаємої теми. Особливу увагу приділити аналізу відомчих наказів міністерств та відомств.
6. Опанувати понятійний апарат з вивчаємої теми. Вивчити основні категорії та дефініції за темою.

ТЕМА 3: «ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ»
ПЛАН ЛЕКЦІЇ

1. Поняття, принципи та система територіального устрою України..8
2. Конституційне закріплення форми державного устрою як відносно децентралізованої унітарної держави
3. Система адміністративно-територіального устрою
4. Види адміністративно-територіальних одиниць
5. Автономія: поняття та види

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

1. Конституційне право України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. В. П. Колісника, Ю. Г. Барабаша. Х. : Право, 2008. 416 с.
2. Конституційне право України : підручник / за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. К. : Ін Юре, 2002. 544 с.
3. Конституційне право України : словник-довідник / Л. І. Лазор, В. П. Михайлюк, С.Ф. Рашидов, В.А. Дроговоз ; Східноукр. нац. ун-т ім. В.Даля. Луганськ, 2008. 215 с.
4. Конституційне право України : темат. слов. / ред. : В. В Галунько; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Херсон : Херсон. міськ. друк., 2010. 132 с.
5. Конституційне право України. Академічний курс : підруч. для вищ. навч. закл. : у 2 т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. К. : Юридична думка, 2008. Т. 2. 800 с.
6. Конституція України : наук.-практ. коментар / В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін. ; ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. Х. : Право ; К. : Ін Юре, 2003. 808 с.
7. Конституція України : наук.-практ. коментар / редкол. : В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. 2-е вид., переробл. і доповн. Х. : Право, 2011. 1128 с.
8. Кравченко В. В. Конституційне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко. 6-е вид. випр. та допов. К. : Атіка, 2007. 592 с.
9. Куненко І. Проблеми правового регулювання внесення змін до Конституції України . *Підприємство, господарство і право*. 2014. № 2. С. 90-93.
10. Магновський І. Й. Конституційно-правові основи середніх елементів системи адміністративно-територіального устрою України . *Бюлетень Міністерства юстиції України.* 2010. № 11. С. 37-43.
11. Мяловицька Н.А. Сучасні тенденції видозмін державного устрою як структурного елемента форми держави . *Бюлетень Міністерства юстиції України.* 2012. № 4. С. 59-64.
12. Толстенко В. Форма держави в системі основ конституційного ладу: проблеми теорії і практики / В. Толстенко . *Право України*. 2014. № 2. С. 283-290.

МЕТА ЛЕКЦІЇ

Проаналізувати поняття, принципи та систему територіального устрою України, конституційне закріплення форми державного устрою як відносно децентралізованої унітарної держави, систему адміністративно-територіального устрою, види адміністративно-територіальних одиниць та поняття автономія.

ВСТУП

Важливим інститутом державного ладу України є територіальний устрій нашої держави. Цей інститут характеризує юридичні якості та властивості такого основного складового елементу держави, як її територія. Територіальний устрій є організацією території держави. Відповідно до ст. 2 Основного Закону суверенітет України поширюється на всю її територію. Тобто наша держава наділена виключним правом здійснювати на своїй території всю повноту державної влади і виступати від імені народу, що проживає на цій території, незалежним суб'єктом міжнародних відносин.

На сучасному етапі державотворення в Україні надзвичайно гостро постало питання удосконалення адміністративно-територіального устрою держави, його реформа, оскільки він є одним з найважливіших державно-правових інститутів. Адміністративно-територіальний устрій являє собою таку організацію території і управління, яка покликана сприяти ефективному здійсненню державою своїх функцій, без яких неможливе належне забезпечення прав і свобод громадян в суспільстві. Як відомо, функції держави реалізуються через її складові – адміністративно-територіальні одиниці, які є просторовою основою суспільних відносин в цілому і здійснення державної політики на місцях, зокрема. Тому актуальність даної проблеми не викликає ніякого сумніву, оскільки і світовий досвід свідчить про важливість та необхідність активного застосування територіальної політики як в соціально-економічному, так і в політичному розвитку суспільства. Кожна держава прагне якомога ефективніше використовувати свою територію для економічного прогресу, гармонії людських стосунків, створення сприятливого просторового середовища життєдіяльності населення. Через те адміністративно-територіальні одиниці за своєю структурою, формою і характером діяльності мають відповідати державним потребам та інтересам місцевих територіальних громад, громадянського суспільства , де на першому місці перебуває людина.

1. ПОНЯТТЯ, ПРИНЦИПИ ТА СИСТЕМА ТЕРІТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

Територіальний устрій України – це передбачений і гарантований Конституцією і законами України, іншими нормативно-правовими актами системний, об'єктивний, внутрішньо-єдиний порядок територіального влаштування (організації) суспільства і держави, що розуміється як співвідношення держави в цілому з її складовими частинами, розподілу компетенції між державою та територіальними одиницями. Територіальний устрій України визначається виключно законами України (п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України).

Територіальний устрій не можна ототожнювати з державним устроєм. *Державний устрій* – це влаштування держави, тобто розподіл компетенції між її загальнодержавними, центральними і місцевими органами влади. Історично склалися три форми державного устрою: унітарна держава, федерація, конфедерація. *Територіальний устрій* – це територіальне влаштування держави, іншими словами це те, на що поділена держава тобто на які територіальні частини. Проте територіальний і державний устрій тісно пов'язані між собою, оскільки органи державної влади створюються за територіальним устроєм, а також за принципом функціонального поділу.

Ознаки територіального устрою України:

1) передбачений і гарантований нормативно-правовими актами, тобто регулюється і охороняється ними (наприклад, розділ XI "Територіальний устрій України", розділ X "Автономна Республіка Крим" Конституції України"). Проте сьогодні немає закону України про Севастополь, прийняття якого передбачено ч. 3 ст. 133 Конституції України: "Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України";

2) внутрішньо-єдиний – сторичний аспект територіального устрою зумовлює виокремлення територіальних одиниць. Єдність територіального устрою – важлива гарантія єдності держави. Зовнішня ознака єдності опосередковує утворення держави, тобто її виокремлення або згуртування навколо відповідних центрів. Внутрішня ознака єдності вказує на неможливість довільної зміни територіального поділу держави;

3) об'єктивний, оскільки територіальний устрій формується історично і не залежить від свідомості та волі людей;

4) встановлює співвідношення держави в цілому з її частинами, тобто визначає права та обов'язки держави і територіальних одиниць. Співвідношення у цьому випадку слід розуміти як визначення правового статусу держави та її територіальних одиниць. Правовий статус - це місце і роль самої держави та її територіальних одиниць у процесі здійснення публічного управління, визначені через їхні повноваження, тобто нормативно закріплені права і обов'язки.

Територіальний устрій України згідно зі ст. 132 Конституції України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і

соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Зміст конституційних засад територіального устрою України:

1. принцип єдності та цілісності, відповідно до якого вся система територіального устрою держави пов'язана єдиною системою законодавчих, виконавчих, судових та контрольно-наглядових органів і утворює цілісну державну єдність. Унітаризм України підтверджений Конституцією України (ст. 2). Принцип означає, що складові частини території України - адміністративно-територіальні одиниці знаходяться у нерозривному взаємозв'язку, визначаються внутрішньою єдністю в межах державного кордону України. Посягання на цілісність і недоторканість території України у формі вчинення умисної дії з метою зміни меж території або державного кордону України, визначених Конституцією та законами України, а також публічні заклики чи розповсюдження матеріалів із закликами до вчинення таких дій є кримінальним злочином (ст. 110 КК України) і тягне за собою кримінальну відповідальність.

2. принцип централізації та децентралізації, за яким окремі територіальні одиниці перебувають у підпорядкуванні держави, а нижчий рівень системи є територіальною основою місцевого самоврядування (село, селище, райони в містах). Даний принцип проявляється в тому, що за центральними (загальнодержавними) органами держави Конституцією та законами України закріплюється право забезпечення внутрішніх і зовнішніх загальнонаціональних інтересів, регулювання всіх сфер суспільного і державного ладу-політичної, економічної, соціальної, культурної (духовної), екологічної та зовнішньополітичної, а обов'язок захисту суверенітету і територіальної цілісності України визначається Конституцією України як найважливіша функція держави, справа всього Українського народу (ст. 17). За місцевими органами влади закріплюється право вирішувати питання регіонального і місцевого значення, сприяючи реалізації загальнодержавних програм. Водночас принцип централізації органічно пов'язаний з принципом децентралізації, що знаходить вираження у функціях місцевого самоврядування. Так, відповідно до ст. 7 Основного Закону, в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, що є правом територіальної громади - жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Тобто принцип централізації та децентралізації територіального устрою України знаходить логічне продовження у принципах організації та діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування і розмежуванні їх компетенції відповідно до Конституції та законів України.

3. принцип збалансованого розвитку регіонів, згідно з яким суспільство та держава забезпечують максимально рівні умови для розвитку всіх територіальних одиниць. Цей принцип означає, що держава забезпечує і гарантує право територіальних громад, які, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій, умовно об'єднуються в певні регіони вирішувати політичні, економічні, соціальні, культурні (духовні) та інші проблеми згідно з інтересами територіальних громад.

4. принцип урахування історичних, економічних, екологічних, географічних та інших особливостей означає, що держава сприяє самобутності територіальних одиниць.

5. принцип територіального верховенства держави – є важливим принципом територіального устрою України, системоутворюючим щодо інших принципів цього інституту державного ладу України. Цей принцип сформульований на основі статей 112 Конституції України, що визначає суверенність України і передбачає, що державна влада в Україні здійснюється відповідно до Конституції та законів України системою відповідних державних органів на всій території держави. Принцип територіального верховенства держави характеризує повноту державної влади у всіх її конституційних формах і виявах на всій території України. Держава самостійно встановлює правовий режим власної території, здійснює її оборону, вирішує питання адміністративно-територіального поділу з метою вибору оптимальної моделі здійснення державного володарювання і місцевого самоврядування тощо.

6. принцип системності – закріплений у ст. 133 Конституції України. Він передбачає, що територіальний устрій України має певну систему, що складається з взаємопов'язаних адміністративно-територіальних одиниць, які перебувають між собою у структурних і функціональних зв'язках. Існують й інші принципи територіального устрою України, закріплені в окремих законах України.

Розрізняють два основних види територіального устрою: політико-територіальний і адміністративно-територіальний. Політико-територіальний устрій передбачає поділ території держави на окремі самостійні частини. Він є характерним для федеративних держав (Бразилія, Індія, США, ФРН та ін.). Адміністративно-територіальний устрій – це внутрішній поділ території держави на адміністративно-територіальні одиниці. Він властивий для унітарних держав (Україна, Велика Британія, Франція та ін.).

ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ

Отже, територіальний устрій України – це територіальна організація, система взаємовідносин між державою загалом (її центральною владою) та її територіальними складовими (їх населенням, органами місцевої публічної влади). Територіальний устрій України ґрунтується на певних принципах, керівних засадах, що визначають сутність і зміст цього інституту державного ладу і закріплюються в Конституції та законах України, зокрема: системності,

єдності та цілісності, централізації та децентралізації, урахування історичних, економічних, екологічних, географічних та інших особливостей, територіального верховенства держави та інші принципи. Розрізняють два види територіального устрою: політичний та адміністративно-територіальний.

2.КОНСТИТУЦІЙНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УСТРОЮ ЯК ВІДНОСНО ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНОЇ УНІТАРНОЇ ДЕРЖАВИ

За формою державного устрою Україна є унітарною державою, тобто такою, в якій відсутні територіальні одиниці, які б мали політичний суверенітет або самостійність. Важливо, що територіальні одиниці в унітарній державі можуть користуватися соціальним, культурним, економічним, мовним, але не політичним суверенітетом.

Україна – унітарна держава (ст. 2 Конституції України). Унітарна держава (від лат. unus - один) – це проста єдина держава, складовими якої є адміністративно-територіальні одиниці, які не наділені державним суверенітетом. За формою унітарні держави поділяються на прості та складні. Україна є складною унітарною державою, оскільки має автономне утворення - Автономну Республіку Крим. У децентралізованій унітарній державі управління в межах адміністративно-територіальних одиниць здійснюють виборні представницькі органи або посадові особи, яких обирає населення.

Україні як унітарній державі властиві такі ознаки:

- єдина загальнодержавна система органів влади; єдине законодавство;
- власна територія, яка є єдиною, неподільною, недоторканною і цілісною (ст. 2 Конституції);
- свої державні кордони, зміна яких, як і зміна території України, без згоди народу України не дозволяється
- єдине громадянство;
- єдина система судових, правоохоронних, контрольно-наглядових та інших органів;
- можливість укладення міжнародних договорів, розвитку міжнародних відносин з іншими державами тільки на рівні спеціально уповноважених органів державної влади;
- єдина грошова система тощо

Погорілко вказує, що Україна, як унітарна держава має у своєму складі адміністративно-територіальні одиниці без правового статусу державних утворень. В Україні існує єдина Конституція, єдина система законодавства, єдині державні символи, єдина для всієї території України державна мова, єдине громадянство, єдина виборча система, єдина система органів державної влади, уніфікована система місцевого самоврядування, яка передбачає спеціальний правовий статус для АРК і міст Києва і Севастополя, єдина фінансово-бюджетна система, єдина грошова одиниця, єдина система оборони і національної безпеки.

ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ

Отже, частини унітарної держави не мають суверенітету. В децентралізованих унітарних державах місцеві органи обираються населенням певної адміністративно-територіальної одиниці і мають право самостійно вирішувати більшість питань місцевого життя. Унітарну державу, зокрема Україну характеризують такі ознаки: єдина конституція, система законодавства, загальнодержавна система органів, єдине громадянство та ін.

3.СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРІТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ

Адміністративно-територіальний устрій України сформувався історично. За часів входження України до складу Австро-Угорщини. Польщі, Румунії та Російської Імперії, українські землі були інтегровані до адміністративно-територіальних систем цих держав. Зокрема, українські землі, що ввійшли до Австро-Угорщини, разом із польськими, угорськими та румунськими територіями були інтегровані до складу таких адміністративно-територіальних одиниць, як Буковина, Галичина та Карпатська Україна. За радянської доби система адміністративно-територіального устрою України створювалася волюнтаристськими методами, без врахування історичних, національних, культурних, мовних та інших традицій. У 1932 році на території радянської України були створено шість областей, у 1937-1939 роках їх стало 15, а після приєднання в 1939-1940 роках до складу СРСР західних областей України та Буковини в Українській СРСР стало нараховуватися 23 області. На час розпаду колишнього СРСР адміністративно-територіальна система України складалася з 24 областей і двох міст республіканського підпорядкування. Після проголошення незалежності України коли Верховна Рада України поновила територіальну автономію Криму, була сформована нинішня система адміністративно-територіального устрою України, що отримала своє закріплення в Розділі ГХ Конституції України - "Територіальний устрій України".

Адміністративно-територіальний устрій України – це зумовлена історичними, географічними, економічними, демографічними, соціальними, етнічними, культурними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з поділом її на окремі частини г-адміністративно-територіальні одиниці, які у своїй єдності становлять територію України. Адміністративно-територіальний устрій України визначається Конституцією України.

Внутрішню структуру, побудову територіального устрою України визначає система адміністративно-територіального устрою нашої держави, на основі якої створюються і функціонують органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Систему адміністративно-територіального устрою України утворюють такі адміністративно-територіальні одиниці (ч. 1 ст. 133 Конституції України): АРК, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. До складу України

входять АРК та 24 області, а також міста Київ та Севастополь, які мають спеціальний статус.

Отже, система адміністративного устрою України – це сукупність адміністративно-територіальних одиниць (АРК, області, райони, міста, райони в містах, селища і села), що складають основу територіального устрою України.

Адміністративно-територіальний устрій – це свого роду внутрішній "каркас" державного устрою, що складається з адміністративно-територіальних одиниць трьох рівнів: 1) Автономна Республіка Крим, області та міста зі спеціальним правовим статусом - Київ і Севастополь; 2) райони, міста республіканського (АРК) та обласного значення; 3) міста районного значення, селища, села.

ВИСНОВКИ ДО ТРЕТЬОГО ПИТАННЯ

Отже, системою адміністративно-територіального устрою є сукупність адміністративно-територіальних одиниць (АРК, області, райони, міста, райони в містах, селища і села), що складають основу територіального устрою України. До неї входять: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

4.ВИДИ АДМІНІСТРАТИВН-ТЕРІТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ

Адміністративно-територіальна одиниця – це частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Адміністративно-територіальні одиниці незалежної України за соціально-територіальними ознаками поділяються на: населені пункти (міста, села, селища); регіони (райони, області).

Населений пункт – частина комплексно заселеної території України, яка має власну назву та відносно сталий склад населення, утворилася внаслідок господарської, виробничої та іншої соціальної діяльності і зареєстрована в передбаченому законодавством порядку. Хутори та невеликі поселення, що мають тимчасовий характер, не є самостійною адміністративно-територіальною одиницею, а входять до складу тих адміністративно-територіальних одиниць, на території яких вони розташовані. Серед населених пунктів є міські та сільські.

Автономна Республіка Крим – це адміністративно-територіальна одиниця України зі спеціальним правовим статусом, невід'ємна складова частина України, що вирішує в межах Конституції та законів України питання, віднесені до П відання. Правовий статус Республіки визначається Конституцією України, Конституцією АРК, законами України та іншими нормативно-правовими актами.

Область – це адміністративно-територіальна одиниця, що сформувалася у межах території України під впливом історичних, географічних, економічних та інших чинників і характеризується певною самостійністю під час вирішення соціальних, економічних і культурних питань, а також під час здійснення

регіональної політики. За Конституцією в Україні існує 24 області. Сьогодні в Україні згідно з ч. 2 ст. 133 Конституції України утворені такі області: Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська. Зміна системи областей України можливе лише за умови внесення відповідних змін до Конституції України.

Важливим елементом верхньої ланки адміністративно-територіального устрою України є також міста зі спеціальним правовим статусом - Київ і Севастополь.

Спеціальний правовий статус м. Києва обумовлюється тим, що це місто є столицею держави (ст. 20 Конституції України). Її політичним і адміністративним центром. У місті Києві розташовані резиденції Президента України, Верховної Ради України. Кабінету Міністрів України, Верховного Суду України, інших органів державної влади, а також дипломатичні представництва Іноземних держав та міжнародних організацій в Україні.

Київ також є духовним, культурним, історичним, науково-освітнім центром України. Саме Київ є історичним спадкоємцем духовного і культурного центру східнослов'янської цивілізації - Київської Русі; в Києві знаходяться найдавніші духовні центри православ'я - Печерська Лавра і Собор Софії Київської; центри науки і освіти - Національна академія наук України, науково-дослідні інститути НАН України, Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Києво-Могилянська академія. Київський політехнічний інститут та інші заклади освіти; центри культури і мистецтва - національні театри, музеї, бібліотеки, виставкові центри, консерваторія.

Відповідно до ст. 1 Закону України "Про столицю України -місто-герой Київ" від 15 січня 1999 р. столичний статус покладає на органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади додаткові обов'язки та гарантує цим органам надання з боку держави додаткових прав.

Спеціальний правовий статус міст Києва та Севастополя зумовлюється особливим порядком здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у цих містах. Згідно з ч. 3 ст. 133 Конституції України, спеціальний статус міст Києва та Севастополя має бути врегульований спеціальними законами України. Якщо особливий статус м. Києва регулюється Законом України "Про столицю України - місто-герой Київ", то закон України, який би регулював особливий статус м. Севастополя до сьогодні знаходиться на стадії свого розроблення.

Райони – це адміністративно-територіальні одиниці регіонального значення. *Район* (від франц. rayon - радіус, район) – адміністративно-територіальна одиниця, яка є частиною області. Район є середнім рівнем системи адміністративно-територіального устрою України, територіально-просторовою межею функціонування територіальних громад. Райони створюються з метою інтеграції економіки, промисловості, транспорту і зв'язку,

торгівлі, соціально-культурних закладів територіальних громад сіл, селищ і міст в єдину інтегровану соціально-економічну і культурну систему.

Місто – це великий населений пункт, адміністративний, промисловий, торговельний та культурний центр, має власне комунальне господарство, житловий фонд і мережу соціально-культурних закладів; адміністративний, промисловий, торговельний і культурний центр. За підпорядкованістю міста поділяються на міста районного, обласного та республіканського (Автономної Республіки Крим) підпорядкування та міста зі спеціальним правовим статусом.

Міста можуть поділятися на *райони у містах*, які мають статус адміністративно-територіальних одиниць, з метою оптимального вирішення територіальною громадою міста питань місцевого значення та більш ефективного управління містом.

Сьогодні в Україні виокремлюють такі населені пункти, як *селища* - розташовані при промислових підприємствах, будовах, залізничних вузлах, гідротехнічних спорудах, підприємствах з виробництва і переробки сільськогосподарської продукції, переважна частина населення яких зайнята у промисловому виробництві та соціально-культурній сфері.

До сільських населених пунктів належать *села* – населені пункти, які мають відносно сталий склад населення, переважна частина якого зайнята в сільськогосподарському виробництві та лісовому господарстві, рідше займаються народними промислами або санаторно-курортною справою, в якому місцеве самоврядування здійснюється сільською радою і сільським головою.

Не вважаються адміністративно-територіальними одиницями хутори, двори та інші невеликі поселення, що мають тимчасовий характер, а також поселення службового призначення в системі певної галузі народного господарства.

Порядок найменування та перейменування населених пунктів, інших адміністративно-територіальних одиниць має здійснюватися у встановленому законодавством України порядку:

❖ рішення Верховної Ради України про найменування та перейменування сіл, селищ, міст, районів у містах приймається лише з урахуванням думки членів територіальної громади, які проживають на території таких населених пунктів;

❖ назви міст, районів мають бути похідними від найменування тих населених пунктів, які є їх адміністративними центрами (м. Радивилів - Радивилівський район), або історичного, географічного найменування тієї частини території, на якій розташовані відповідні адміністративно-територіальні одиниці (обласний центр м. Луцьк, проте Волинська область тощо);

❖ присвоєння найменувань населеним пунктам з метою увічнення пам'яті особливо видатних національних героїв, діячів науки і культури може

проводитися лише посмертно з урахуванням думки членів територіальної громади відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

❖ реалізація повноважень представницьких органів місцевого самоврядування у сфері найменування та перейменування хуторів, вулиць, проспектів, площ, парків, а також присвоєння їм імен видатних національних героїв, діячів науки і культури здійснюється з урахуванням думки відповідної територіальної громади.

ВИСНОВКИ ДО ЧЕТВЕРТОГО ПИТАННЯ

Отже, видами адміністративно-територіальних одиниць є області, міста, райони, райони у містах, селища, села. Порядок найменування та перейменування адміністративно-територіальних одиниць має здійснюватися у встановленому законодавством України порядку.

5.АВТОНОМІЯ: ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ

Автономія (грец. αὐτονομία — незалежність) у політико-правовому значенні форма самоврядування частини території унітарної, а іноді федеративної держави — територіальна автономія. Автономна територіальна одиниця, як правило, самостійна у вирішенні питань місцевого значення у межах, встановлених центральною владою. У цих рамках населення автономної одиниці користується правами самоврядування, звичайно більш широкими, ніж права адміністративно-територіальних одиниць. Представницький орган автономного утворення представляє специфічні інтереси його населення.

Останніми роками поняття автономії трактується досить широко — як процес налагодження відносин між національностями, спільне вирішення і участь у прийнятті рішень.

Звідси, у широкому значенні слова автономія розуміється як надання будь-якій частині держави або окремим її частинам (областям, землям) певної форми самостійності, внутрішнього самоврядування.

Термін «автономія» грецького походження, перекладається як самостійність, самоврядування. Автономія в державно-правовому розумінні означає самоврядування певної території в державі, яка вирізняється національним складом населення або якимись іншими особливостями в межах однієї держави. У більшості випадків автономія надається певній території, яка вирізняється національним складом населення та особливим побутом. Суть такої автономії полягає в наданні права на самоврядування народові, який компактно проживає на певній території в межах однієї держави. Така автономія слугує засобом вирішення національного питання. У деяких випадках автономія надається і на інших підставах. Конституційному праву відома адміністративно-територіальна, національно-територіальна та національно-державна автономія. У деяких країнах діє ще й екстериторіальна (культурна) автономія.

Правовий статус Автономної Республіки Крим визначений Законом України «Про Автономну Республіку Крим», який прийнято 17 березня 1995 р., Конституцією України 1996 р., в якій міститься розділ X, присвячений Автономній Республіці Крим, Конституцією Автономної Республіки Крим 1998 р. Згідно з ними Автономна Республіка Крим є невід'ємною складовою частиною України, що перебуває у її складі як адміністративно-територіальна автономія. Тому вона не є носієм державного суверенітету, не має права виходу зі складу України, не може вступати у політичні відносини з іноземними державами.

Досвід існування адміністративно-територіальної автономії багатьох країн світу свідчить, що їй властиві такі ознаки: вона є засобом децентралізації державної влади в унітарній державі і надається для регіонів, які відрізняються історико географічними, соціально-економічними, національно-побутовими та іншими особливостями; така регіональна автономія надається державою, у складі якої вона перебуває, а не в результаті акту самовизначення її населення, воля ж населення до автономії, виражена на місцевому референдумі, може тільки враховуватися, але ніяких юридичних наслідків вона не породжує. Такого роду автономія дає можливість проявити широку місцеву ініціативу, брати активну участь у здійсненні внутрішньої політики держави, сприяє найоптимальнішому поєднанню загальнодержавних та регіональних інтересів. Адміністративно-територіальна автономія, хоча й має деякі ознаки державності (територію, власні представницькі та виконавчі органи, право приймати нормативні акти, свій статут, символіку тощо), проте державним чи державно-територіальним утворенням не вважається.

Правовий статус цієї автономії визначається спеціальним актом (здебільшого статутом, хартією тощо), який затверджується центральним органом державної влади, у складі якої перебуває ця автономія. Усе це свідчить про те, що адміністративно-територіальна автономія не є носієм державного суверенітету. Враховуючи все це, термін «Республіка» в назві автономії Криму, так само як і назва її основного правового акта «Конституція», не відповідають суті такої автономії, оскільки така термінологія не є для неї характерною. Як свідчить державно-правова практика багатьох країн світу, оптимальною назвою регіональних автономій є автономна область, округ, а основний правовий акт такої автономії називається, як правило, статутом. Конституція Автономної Республіки Крим розробляється Автономною Республікою і приймається її Верховною Радою, а потім затверджується Верховною Радою України не менш як половиною депутатів від її конституційного складу. Тільки після цього Конституція Автономної Республіки Крим набирає сили.

Так, залежно від суб'єкта виділяють два типи автономії:

1) автономія установ (органів, організацій тощо):

2) автономія спільнот (територіальних, національних тощо).

Кожному з цих типів автономії притаманні відповідні види та форми.

Зокрема, можна зазначити такі види автономії установ, як адміністративну (організаційну), фінансову та матеріальну (економічну), що надаються окремим органам та установам з огляду на особливості їхніх функцій, реалізація яких потребує прийняття оперативних рішень (це, наприклад, державні підприємства, наукові установи тощо).

Автономія спільнот може бути територіальною або екстериторіальною).

Територіальна автономія - це самоврядування певної частини території держави, тобто її право (точніше, право громадян, що проживають на цій території та органів, які вони обирають) самостійно вирішувати окремі питання організації та здійснення влади в межах повноважень, установлених конституцією та законами держави. При цьому територіальна автономія може надаватись окремій частині території держави (наприклад, Аландські острови - Фінляндія), кільком таким частинам (наприклад, Придністров'я та Гагаузія - Молдова), всім однопорядковим територіальним одиницям держави (наприклад, області в Італії, суб'єкти федерації у федераціях), всім територіальним одиницям (наприклад, Японія). У більшості випадків під територіальною автономією розуміють самоврядування однієї або кількох територіальних одиниць держави, які характеризуються особливостями національного складу населення, культури, традицій, побуту тощо.

Своєю чергою, територіальні автономії теж класифікують за такими критеріями:

1) *за підставами, що спонукали до їх утворення, вони поділяються на:*

- автономії, утворені за національно-лінгвістичними ознаками (етнотериторіальні або національно-територіальні). Подібні автономії утворюються на територіях з особливостями національного складу населення, наявністю місцевих діалектів (Велика Британія, Іспанія, Індія тощо);

- автономії, що були утворені внаслідок певних історичних подій та обставин, наприклад, автономія на територіях, що характеризуються особливостями політичних та економічних відносин (Гонконг і Макао в КНР);

- автономії, що утворилися внаслідок реалізації загального принципу територіальної організації влади. До них можна віднести суб'єктів федерації, області в Італії, всі територіальні одиниці в Японії та Коста-Риці;

2) *за обсягом повноважень територіальні автономії поділяються на:* державну (політичну або законодавчу) та адміністративну (місцеву).

Державна автономія має деякі ознаки державності - це державоподібне утворення у складі відповідної держави, органи якого мають право видавати закони з питань місцевого значення. В такій автономії створюється парламент, вона має свій орган місцевої виконавчої влади, інколи - свою конституцію, громадянство, інші атрибути державності.

Адміністративна автономія являє собою територіальну одиницю держави, органи якої не мають права видавати закони, але наділяються ширшими правами у галузі управління, ніж органи в звичайних адміністративно-територіальних одиницях.

Екстериторіальна автономія поширюється не на певну територіальну одиницю держави, а на представників певного етносу (національності), що проживають у межах всієї державної території. *Залежно від того, компактно чи розрізнено проживають етнічні спільності та від інших обставин екстериторіальну автономію поділяють на три різновиди:*

- персональну автономію, яка утворюється у випадках розрізненого проживання відповідних етнічних груп чи національних меншин. Ці групи та меншини створюють свої об'єднання, що займаються питаннями культури, побуту, мови і можуть мати своє представництво (з правом дорадчого голосу) при деяких центральних органах державної влади;
- корпоративна автономія, яка утворюється з огляду на існування лінгвістичних спільнот, для яких резервуються місця в державному апараті. Крім того, на місцевій мові здійснюється судовий процес, викладання в школах тощо.

Оскільки екстериторіальна автономія полягає в наданні певній етнічній спільноті певної самостійності в питаннях організації освіти та інших форм культурного життя, її часто іменують культурною (національно-культурною) автономією.

ВИСНОВКИ ДО П’ЯТОГО ПИТАННЯ

Отже, автономія — право самостійного здійснення державної влади чи управління, надане якійсь частині держави, що здійснюється в межах, передбачених загальнодержавним законом або конституцією. Автономія означає право якого-небудь національно-територіального утворення (наприклад, області) самостійно здійснювати внутрішнє управління. Автономія може базуватися на культурній чи етнічній відмінності — і часто веде до наступної незалежності.

ВИСНОВКИ З ТЕМИ

Адміністративно-територіальний устрій, як форма, знаходиться в стадії чекання нового змісту, нових суспільних відносин, а тому необхідно відслідковувати та прогнозувати новий зміст взаємодії території та суспільних відносин, щоб домогтися ефективного територіального устрою України, здійснивши глибокий комплексний аналіз суспільно-політичної, соціально-економічної, етнічної ситуацій на всіх рівнях адміністративно-територіальних одиниць та визначивши критерії і принципи формування територій.

Процеси ідентифікації сучасних держав у світі актуалізують звернення до закономірностей та проявам розвитку державності в умовах глобалізації та інтеграції. У цьому зв’язку викликають великий інтерес проблеми одного з найскладніших і найважливіших державних інститутів — автономних утворень, які мають пріоритетне значення в удосконаленні державного устрою, в здійсненні децентралізації державної влади, оптимізації місцевого управління та місцевого самоврядування, в захисті культурних цінностей народів, що проживають на території даної країни. Існують різні думки щодо визначення автономії. Деякі науковці пропонують розглядати даний інститут як форму організації державності, при якій держава для врахування національних, історичних, економічних, географічних, релігійних та інших особливостей населення окремих територіальних одиниць надає їм розширені права з питань місцевого управління або забезпечує політичні та культурні запити різних форм цих груп населення шляхом їх екстериторіальної самоорганізації.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ:

Для належної підготовки до проведення семінарського заняття з даної теми, студенту необхідно:

7. Проаналізувати міждисциплінарні зв'язки вивчаємої теми, з іншими темами дисциплінами.
8. Проаналізувати основні нормативно-правові акти, що відносяться до вивчаємої теми. Особливу увагу приділити аналізу відомчих наказів міністерств та відомств.
9. Опанувати понятійний апарат з вивчаємої теми. Вивчити основні категорії та дефініції за темою.

ТЕМА№4: «ІСТОРІЯ, ТЕОРІЯ ТА МЕТОДОЛОГІЯ І МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ»

ПЛАН ЛЕКЦІЇ

1. Місцеве самоврядування: поняття, співвідношення з місцевим управлінням
2. Принципи та функції місцевого самоврядування в Україні: аналіз і прогноз
3. Історія становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні
4. Міжнародні стандарти в галузі місцевого самоврядування. Європейська хартія місцевого самоврядування

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРИ

1. Абасов Г. Класифікація гарантій прав місцевого самоврядування за характером і видом суспільних відносин: проблеми теорії . *Підприємництво, господарство і право.* 2013. № 2. С. 165-169.
2. Абасов Г. Поняття «механізм гарантування прав місцевого самоврядування» та система його елементів . *Підприємництво, господарство і право*. 2013. № 3. С. 148-151.
3. Безух О. Обмеження конкуренції органами державної влади і місцевого самоврядування. *Юридична Україна*. 2013. № 7. С. 57-63.
4. Бідей О. Адміністративно-правовий статус місцевого самоврядування . *Підприємництво, господарство і право*. 2012. № 5. С. 12-16.
5. Глинська Г. Організаційно-господарські повноваження органів місцевого самоврядування: проблеми теорії та практики . *Часопис Київського університету права.* 2012. № 2. С. 95-100.
6. Гультай М. Моделі конституційної скарги в Республіці Польща та її переваги в контексті розвитку конституційної юстиції України . *Вісник Академії правових наук України.* 2012. № 1. —С. 55-65.
7. Гультай М. Повна чи нормативна конституційна скарга: пошук національної моделі / М. Гультай // *Вісник Академії правових наук України*. 2013. № 1. С. 24-33.
8. Делія Ю. Місцеве самоврядування як право територіальної громади. *Право України*. 2005. №5. С. 45.
9. Делія Ю. Місцеве самоврядування як суб’єкт конституційних правовідносин *Право України*. 1999. № 11. С. 24-26.
10. Корнієнко М. Місцеве самоврядування: системний аналіз. *Право України*. 2013. № 3-4. С. 348-355.
11. Котенко Т.В. Взаємодія місцевого самоврядування та громадянського суспільства: функціональний аналіз . *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2012. № 4. С. 141-148.
12. Кравчук О. Визначення правової природи повноважень органів місцевого самоврядування . *Юридична Україна*. 2006. № 1. С. 23-28.

13. Нестерович В. Ф. Петенційна форма впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів у США . *Бюлетень міністерства юстиції України.* 2014. № 3. С. 96-102.
14. Падалко В. Служба в органах місцевого самоврядування в Україні: концептуальні проблеми теорії та практики . *Часопис Київського університету права.* 2012. № 1. С. 117-122.
15. Хоменець Р. «Анатомія» місцевого самоврядування . *Віче*. 2002. № 3. С. 50.

МЕТА ЛЕКЦІЇ

Проаналізувати поняття «місцеве самоврядування, принципи та функції місцевого самоврядування в Україні, історія становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні, міжнародні стандарти в галузі місцевого самоврядування: Європейська хартія місцевого самоврядування, Всесвітня Декларація місцевого самоврядування, Стамбульська Декларація з проблем поселень людей, Європейська Декларація прав міст.

ВСТУП

Суттєвою проблемою в умовах демократизації суспільства є концептуальне визначення, зміст державної політики у сфері місцевого самоврядування. Це пояснюється і тим, що пріоритетним завданням внутрішньої політики України визначено вдосконалення управлінської вертикалі та структури органів виконавчої влади на місцях, розмежування і збалансування повноважень та відповідальності органів влади у сфері державних і громадських послуг", "зміна відносин між місцевим самоврядуванням та державою", "збільшення обсягу послуг для людей", "формування системи ефективної, відповідальної, по-справжньому народної влади, здатної діяти в інтересах людей".

Дослідження місцевого самоврядування як соціального феномена завжди є актуальними, адже у різних варіантах зустрічається практично у кожному суспільстві, із самоврядуванням пов'язують майбутнє соціального управління. Загалом його визначають як право громадян, місцевого співтовариства на самостійну організацію і ведення місцевих справ, а також як одну з організаційно-правових форм здійснення публічної влади.

Аналіз природи місцевого самоврядування дозволяє обґрунтувати його місце у системі держава - громадянське суспільство, Його співвідношення з місцевим управлінням, демократією та іншими категоріями, з'ясувати роль і значення для населення. Також для кожного суспільства неоціненним є як власний історичний, так і іноземний досвід організації та діяльності системи органів місцевого самоврядування, організації їх діяльності.

Світовим співтовариством створено відповідні міжнародно-правові стандарти у цій сфері, які є обов'язковими і для України.

У багатьох випадках розвиток місцевого самоврядування України відбувався за відсутності власної державності, регулювався нормативними актами інших держав. Його система пройшла складний і суперечливий

історичний шлях, століттями зазнаючи впливу східної та західної політичних культур, інтересів місцевого населення. На початку XX ст. уперше в українській історії пошуку власних моделей територіальної організації передував потужний інтелектуальний прорив, спрямований на врахування загальноукраїнських інтересів, етнічних меж території, історичних, господарських, військових традицій.

Сьогодні, коли також актуальні проблеми розвитку місцевого самоврядування, удосконалення адміністративно-територіального устрою, праці М. Драгоманова, М. Грушевського, В. Винниченка та інших вчених заслуговують на увагу. Багаторічні дослідження мають велике теоретичне і практичне значення, їх результати можна використати у науково-дослідницькій сфері для подальшої розробки концепції публічної влади, загальнотеоретичних досліджень природи місцевого самоврядування, взаємодії держави та місцевого самоврядування, його правового регулювання.

1.МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ: ПОНЯТТЯ, СПІВВІДНОШЕННЯ З МІСЦЕВИМ УПРАВЛІННЯМ

В енциклопедичному словнику Брокгауза й Ефрона самоврядування визначається як управління яким-небудь колом справ самими зацікавленими громадянами (безпосередньо або через обрані ними органи) без втручання сторонньої влади". Це дозволяє трактувати самоврядування двозначно. У широкому плані як самоврядну організацію можна розглядати будь-яку державу, де уряд чи інше керівництво обирається і залежить від народу. Але частіше самоврядування розглядається у вузькому значенні щодо самоврядних співтовариств, утворених і функціонуючих у державі. Як правило, таке поняття є синонімом місцевого самоврядування, при якому справами адміністративно-територіальної одиниці управляють їх мешканці3.

У такому розумінні термін "самоврядування" був сприйнятий і в Україні, Росії та інших країнах. Ю. Панейко визначив його як сперту на приписи закону децентралізовану державну адміністрацію (державно-владні управлінські повноваження), що виконують локальні органи, ієрархічно не підпорядковані іншим органам і самостійні в межах закону, загального правопорядку.

Можна виділити такі ознаки самоврядування:

1) це різновид соціального управління;

2) влада належить усьому колективу;

3) влада здійснюється колективом безпосередньо або через виборні органи;

4) суб'єкт і об'єкт управління єдині, збігаються;

5) саморегулювання відбувається за допомогою соціальних норм;

6) загальні справи ведуться спільно, разом приймаються рішення;

7) інтереси співтовариства відстоюються і захищаються на основі самодіяльності.

Місцеве самоврядування – це влада самостійна і особлива, де відбивається зміст громадянського суспільства. Вона, на думку С.Кириченка. є громадівською владою, тому не можна погодитися, що правоздатність громади на самостійне вирішення питань місцевого значення — встановлена законом, а не природна і невід'ємна. Останнє відповідає конституційній нормі, за якою народ є єдиним джерелом влади (публічної, а не державної).

З природного права громади виводимо такі елементи самоврядування:

1) управління власними справами громад, відмінними від справ державного управління:

2) громади є суб'єктами належних їм прав, відособленими від держави юридичними особами, тому незаконне втручання держави у справи громади є порушенням її прав:

3) посадові особи врядування громад належать до органів не держави, а громад, суспільства.

Місцеве самоврядування є організаційною формою здійснення населенням влади на місцях, що покликана забезпечити самостійне (під свою відповідальність) вирішення громадянами, які проживають в межах адміністративно-територіальної одиниці, питань місцевого значення, виходячи з інтересів населення, історичних і місцевих традицій.

Соціальні одиниці, які управляються самостійно, будучи автономними до державних інститутів, не протистоять їм, а разом утворюють складну систему демократичного управління. Роль держави полягає у створенні правових, організаційних, матеріально-фінансових умов організації й розвитку місцевого самоврядування, сприянні населенню у здійсненні права на самоврядування, забезпеченні гарантій його захисту у судовому порядку.

Сучасна юридична форма поняття місцевого самоврядування закріплена у нормах міжнародного права і національних законах. Зокрема, Європейська Хартія місцевого самоврядування 1985 р. під місцевим самоврядуванням має на увазі право і реальну здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, відповідно до своєї компетенції, в інтересах місцевого населення.

За Конституцією 1996 р. місцеве самоврядування є право жителів територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Аналіз феномену самоврядування у співвідношенні з різними формами прояву публічної влади дозволяє комплексно визначити місцеве самоврядування як форму публічно-владного регулювання соціальною спільнотою (групою індивідів, об'єднаних спільними інтересами завдяки компактному проживанню на певній території) окремих сфер життєдіяльності, що, на відміну від централізованої системи державної влади, здатне

забезпечити реалізацію інтересів такої спільноти. Це одна з основ демократичної системи управління суспільством, що дозволяє розкрити соціально-політичний та економічний потенціал самоврядної території, поєднати інтереси населення і держави.

Поняття "місцеве управління" з'явилось у юридичній науці раніше терміну "самоврядування" і використовувалось у законодавстві США, Великобританії для позначення організації і діяльності муніципальних установ, прямо вказувало на їх відмежування від інших органів управління.

За українською традицією їх розрізняють, хоча інколи ці поняття зливаються. Місцеве самоврядування — право територіальної громади самостійно вирішувати економічні, соціальні, політичні питання місцевого характеру. Місцеве управління—це здійснення державою управлінських функцій на місцевому рівні через свої представництва.

На відміну від управління, при самоврядуванні відсутній чітко виражений розрив між об'єктом і суб'єктом управління, управляюча система впливає немовби, сама на себе, тобто відбувається злиття двох систем (управляючої і тої, якою управляють) в одну самоуправляючу. Це визначальна особливість самоврядування. Інша особливість полягає в характері прояву влади: управління має імперативну природу, управляючий вплив припускає підпорядкування об'єкта суб'єкту, що забезпечується управлінськими командами. У самоуправляючих системах відбувається само-підпорядкування елементів системи внутрішньо обумовленим її цілям І потребам. Тут відносини субординації, характерні для управління, значно згладжуються, і на перший план виступають відносини координації, взаємодія елементів системи.

Самоврядуванню, як і управлінню, притаманна наявність цілей, що обумовлюють регулювання, корегування параметрів даної системи. Цим самоврядування відрізняється від самоорганізації і саморегулювання, що мають більш спонтанний характер. Водночас у самоуправлінському процесі можна знайти елементи самоорганізації і саморегулювання. Самоврядування відрізняється від управління самостійністю у виборі цілей і шляхів їх досягнення. За спрямованістю цілі самоврядування, змістом яких є в основному внутрішні проблеми. можуть відрізнятися від цілей управління, для яких характерна їх зовнішня орієнтованість.

ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ

Отже, самоврядування є найпростішою, природною формою організації влади (управління). У загальному вигляді поняття "самоврядування" відображає участь соціальної спільності у відносинах управління, ступінь реалізованості її інтересів. Самоврядний тип управління втілюється у відповідних інституційних формах на всіх етапах еволюції суспільства та може розглядатися як спосіб координації соціальних зв'язків. Отже місцеве самоврядування є закономірною та об'єктивною формою здійснення влади, без якої неможливе управління суспільством.

2.ПРИНЦИПИ ТА ФУНКЦІЇ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: АНАЛІЗ І ПРОГНОЗ

Аналіз тенденцій розвитку самоврядування, основних засад функціонування системи місцевого самоврядування дають змогу підвищити його ефективність. Так, як зазначає А. Карлов, характеристики принципів місцевого самоврядування дозволяють осягнути протиріччя в управлінській діяльності, розвиток влади. Фіксуючи закономірності та тенденції розвитку місцевої влади, вони відображені у процесах становлення громадянського суспільства, парламентаризму, захисту прав людини.

Практика текстуального закріплення в нормативних актах принципів права (як у законі про місцеве самоврядування) сприяє їх правильному застосуванню і тлумаченню. Отже, в процесі становлення конституційні принципи місцевого самоврядування після їх закріплення в законодавстві набули всіх властивостей і функцій принципів права. Вони нормативно-регулятивні, загальні, обов'язкові, об'єктивно обумовлені, історичні та ідейно-політичні категорії; їх соціальна функція — регулювання суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування. Це дає можливість розглядати їх з позиції певних ідей, керівних основ.

У сучасній юридичній науці єдиної класифікації принципів права не створено. На думку А. Щиглика, для самоврядування характерні такі принципи:

1) приналежність влади усьому колективу;

2) її здійснення колективом безпосередньо або через виборні органи;

3) єдність, збіг володарюючого та підвладного суб'єктів;

4) саморегулювання за допомогою спільно прийнятих соціальних норм;

5) спільне ведення загальних справ, відстоювання і захист спільних інтересів на основі самодіяльності.

Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р. містить стандарти організації управління на місцях на засадах самоврядування, зобов'язує застосовувати норми, які гарантують політичну, адміністративну і фінансову незалежність місцевих влад. У її преамбулі зазначено:

• місцеве самоврядування — одна з основ демократичного ладу:

• право громадян брати участь в управлінні суспільними справами;

• для забезпечення ефективного, наближеного до громадянина управління створюються органи місцевого самоврядування, наділені реальною владою;

• збереження і закріплення місцевого самоврядування в країнах є внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади:

• місцеві органи влади, наділені правом прийняття владних рішень, створюються демократичним шляхом з широкою компетенцією;

• права громад та органів самоврядування мають бути надійно захищені

Ратифікована Україною Європейська хартія місцевого самоврядування відповідно до Конституції України — частина національного законодавства, усі її положення мають обов'язкову юридичну силу.

Конституція України конкретизує частину принципів хартії згідно з національними особливостями. В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування як засада організації публічної влади на місцях. Важливе значення мають принципи, що закріплюють визначальну роль громади у здійсненні самоврядування (статті 140, 142,143, 145 Конституції).

Значний потенціал демократії конституційних положень не відображений у законодавстві, як зазначалось, через те, що в Конституції України втілена "громадська" теорія місцевого самоврядування, а в профільному законі — його "державна" теорія. Стаття 4 Закону «Про місцеве самоврядування» фіксує такі основні принципи місцевого самоврядування як:

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 законом;

8) підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;

9) державної підтримки та гарантій місцевого самоврядування;

10) судового захисту прав місцевого самоврядування. Загалом їх умовно можна поділити на дві групи: загальні (універсальні) принципи організації та здійснення форм публічної влади в Україні; принципи місцевого самоврядування як специфічної форми публічної влади (основні й спеціальні). Перша група включає принципи гуманізму, народовладдя, демократизму, гласності, верховенства права, законності.

Другу групу становлять принципи, закріплені в Конституції та законах відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування. Основні здійснюють визначальний вплив у всіх сферах місцевого самоврядування, тоді як спеціальні притаманні окремим сферам місцевого самоврядування. Конституція України та закон про місцеве самоврядування в Україні до основних відносять:

- гласність, колегіальність, поєднання місцевих і загальнодержавних інтересів;

- виборність, визнання за місцевим самоврядуванням власної компетенції;

- правову, організаційну та матеріально-фінансову самостійність територіальних громад і їх органів в межах повноважень, визначених законом;

- підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів і посадових осіб, державну підтримку та гарантії місцевого самоврядування;

- судовий захист прав місцевого самоврядування;

- самостійне вирішення громадою питань місцевого значення.

Спеціальні принципи місцевого самоврядування мають розгалужену систему. Так, у сфері місцевих фінансів можна віднести: збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів, фінансування державою витрат, пов'язаних із здійсненням органами самоврядування наданих законом повноважень виконавчої влади, самостійність місцевих бюджетів, фінансова підтримка місцевого самоврядування державою тощо.

Кожен з них має самостійне значення і тісно взаємодіє з іншими. У сукупності вони становлять єдину цілісну систему принципів, які визначають організацію та функціонування місцевого самоврядування в Україні.

З переліку принципів до безпосередньої демократії належать принципи народовладдя, гласності, виборності, підзвітності й відповідальності перед громадами їх органів і посадових осіб, судового захисту прав місцевого самоврядування. До виділеної групи можна віднести принципи, закріплені у ст. 3 згаданого закону, що визначають право громадян на участь у місцевому самоврядуванні: участі громадян відповідної територіальної громади у місцевому самоврядуванні, недискримінації громадян у сфері самоврядування залежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних і інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання й строку проживання на відповідній території, за мовними й іншими ознаками.

Так, принцип народовладдя визнає народ єдиним джерелом влади в Україні, який здійснює владу безпосередньо, через органи державної влади і місцевого самоврядування. Передбачає визначення місцевого самоврядування як форми реалізації населенням визначеної території локальних інтересів за допомогою самостійного вирішення питань місцевого значення. Принцип гласності дозволяє контролювати діяльність органів самоврядування, дає можливість населенню території впливати на вироблення рішень місцевого значення. їх органи й посадові особи зобов'язані відповідати за зверненнями жителів у терміни, передбачені законом.

Принцип виборності органів місцевого самоврядування є основним інституційним принципом самоврядування і реалізуючи його шляхом виборів, громада формує систему органів самоврядування. Принцип підзвітності й відповідальності перед територіальними громадами їх органів і посадових осіб синергує з попереднім принципом. Вторинна природа органів і посадових осіб місцевого самоврядування підкреслює інституційну роль громади в їх формуванні та "зворотний" зв'язок між цими суб'єктами. Органи самоврядування та їх посадові особи відповідають перед населенням за прийняті рішення, свої дії.

Специфіка застосування в місцевому самоврядуванні принципу законності передбачає, що органи державної влади і місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти на підставі, у межах повноважень та спосіб, передбачені законами. Місцеве самоврядування - влада підзаконна і всі елементи його системи зобов'язані дотримуватися вимог законодавства. Рішення органів місцевого самоврядування мають відповідати вимогам закону і є обов'язкові до виконання на відповідній території. Вони зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду лише через їх невідповідність Конституції чи законам України.

Принципи, що гарантують право на участь у місцевому самоврядуванні, можна тлумачити розширено як принципи дотримання прав людини на рівні локальної демократії. Права і свободи людини, закріплені в розділі II Конституції (обирати й бути обраним в органи місцевого самоврядування, направляти індивідуальні і колективні звернення в ці органи, знайомитися з документами й матеріалами, що безпосередньо стосуються прав і свобод людини, оскаржувати в суді рішення й дії органів самоврядування, реалізувати право на освіту, медичну допомогу, житло і т. д.), здійснюються насамперед на локальному рівні. Тому порушення законності, недотримання прав і свобод людини і громадянина в діяльності місцевого самоврядування розцінюється як зазіхання на принципи демократії і громадянського суспільства. Тобто закріплені й гарантовані Конституцією України права і свободи людини і громадянина обумовлюють та визначають діяльність органів місцевого самоврядування.

Аналізуючи місцеве самоврядування як інститут конституційного права, до принципів інституту права можна віднести такі принципи самоврядування: поєднання місцевих І державних інтересів: правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законами України; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів 1 посадових осіб: державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування: судового захисту прав місцевого самоврядування.

Безперечно, конституційні принципи місцевого самоврядування мають ознаки публічного права. Їх особливість як принципів регулятивного права полягає у встановленні позитивних правил поведінки, правовій організації суспільних відносин і забезпеченні координації суспільних зв'язків щодо місцевого самоврядування. Регулятивне право юридично закріплює, врегульовує суспільні відносини, які є основою стабільного існування суспільства, відповідають інтересам його більшості і виражають загальну волю.

За наявними ознаками принципи місцевого самоврядування можна віднести до принципів матеріального права — сукупності норм і принципів, за допомогою яких здійснюється вплив на суспільні відносини шляхом закріплення форм власності, визначення порядку утворення та структури органів влади, встановлення статусу суб'єктів тощо. Їм властиві також ознаки принципів об'єктивного права - нормативного регулятора, який є системою

обов'язкових, формально визначених принципів і норм, що є критерієм правомірності поведінки учасників правовідносин. Існують незалежно від індивідуальної свідомості, оскільки виникають і діють поза нею.

Спроби України реалізувати принципи самоврядування, спонукають до їх удосконалення, узгодження і систематизації. Отже, поняття самоврядування набуває адекватного виразу тоді, коли формується система його принципів, які взаємодіють з іншими, а в сукупності є ефективними і значущими. Перетворити їх на функціональну систему є суттєвою проблемою при створенні реально діючої системи місцевого самоврядування, розв'язання якої пов'язане з трансформаційними процесами у суспільстві, зміцненням політичних, законодавчих та економічних основ демократії. Слід вжити заходів, насамперед законодавчого характеру щодо закріплення економічної та фінансової основи самоврядування, забезпечення законності, встановлення порядку розгляду спорів між радами, переліку майна як об'єкта комунальної власності, розмежування повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування.

Функції місцевого самоврядування.

Найважливішим компонентом правового статусу територіальних громад, органів місцевого самоврядування є притаманні їм функції. Поширеною є класифікація функцій місцевого самоврядування за формами і сферами діяльності.

За сферами діяльності вирізняють такі функції:

— залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення;
— управління комунальною власністю;
— забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території;
— надання соціальних послуг населенню;
— забезпечення законності, громадської безпеки, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян;
— соціальний захист населення, сприяння працевлаштуванню громадян;
— зовнішньоекономічну;
— природоохоронну;
— регулювання земельних відносин;
— облікову;
— дозвільно-реєстраційну;
— інформаційну.

За формами діяльності виокремлюють нормотворчу, установчу, контрольну і правоохоронну функції.

Реалізуючи нормотворчу функцію, органи місцевого самоврядування приймають нормативні акти локального характеру, розробляють і приймають статут територіальної громади, регламент ради, затверджують Положення про

зміст, опис та порядок використання символіки територіальної громади, здійснюють правове регулювання комунальних відносин у межах повноважень, передбачених законодавством (порядок управління і розпорядження об'єктами комунальної власності, місцевими фінансами, регулювання земельних відносин, використання природних ресурсів на відповідній території та ін.).

Установчу функцію представницькі органи місцевого самоврядування реалізують на пленарних засіданнях, де вирішують питання про кількісний склад ради, внутрішню структуру і персональний склад комісій ради, її виконавчих органів, апарату ради та її виконавчих органів, забезпечуючи при цьому принцип організаційної самостійності місцевого самоврядування.

В рамках здійснення установчої функції сільськими, селищними, міськими радами створюється відповідно до закону місцева міліція, яка утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, затверджуються і звільняються керівники та дільничні Інспектори цієї міліції. Установчий характер мають також повноваження вказаних суб'єктів щодо створення при необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів, а також вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, утому числі з іноземними інвестиціями.

Контрольна функція органів місцевого самоврядування передбачає здійснення представницькими органами місцевого самоврядування контрольних заходів щодо перевірки діяльності посадових осіб, виконавчих органів місцевого самоврядування і депутатів відповідних рад. Ці заходи здійснюються у вигляді заслуховування звітів, повідомлень, розгляду депутатських запитів, прийняття рішень про дострокове припинення повноважень посадових осіб місцевого самоврядування, діяльності тимчасових комісій місцевих рад.

Контрольна функція також реалізується шляхом взаємного контролю радами, посадовими особами і виконавчими органами місцевого самоврядування за дотриманням правових актів органів місцевого самоврядування, контролю за дотриманням законодавства на території громади (за використанням земель та інших природних ресурсів, станом роботи щодо розгляду звернень громадян на підприємствах, установах та організаціях незалежно від форм власності, станом благоустрою виробничих територій, організації озеленення, охорони зелених насаджень, водойм тощо).

Наслідками цих заходів можуть бути звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права громади, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, внесення подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності

посадових осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад та їх виконавчих органів, прийняті в межах їх повноважень.

Правоохоронна функція місцевого самоврядування та його органів полягає у сприянні охороні громадського порядку, який забезпечується діяльністю всієї системи правоохоронних та судових органів, державних служб, інспекцій, які здійснюють функції нагляду та контролю за дотриманням законодавства. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачені повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян на підвідомчій території.

Згідно зі ст. 38 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», до повноважень сільських, селищних, міських виконавчих органів місцевого самоврядування відноситься здійснення контролю за забезпеченням громадського порядку під час проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів.

Велике значення має координаційна роль органів місцевого самоврядування (як незалежної, але зацікавленої сторони), оскільки жоден державний правоохоронний орган не наділений повноваженнями із здійснення загальної координації на відповідній території. Вона може здійснюватися за такими напрямами: спільне вивчення стану злочинності; розробка та реалізація спільних заходів боротьби зі злочинністю та правопорушеннями; обговорення спільних планів роботи та їх реалізація; підвищення професійного рівня та обмін досвідом у системі правоохоронних органів; спільні заходи із роз'яснення нормативних актів та правова пропаганда; участь у розкритті злочинів та правопорушень, виявлення та усунення причин та умов, що сприяють їх вчиненню.

ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ

Отже, функції місцевого самоврядування за сферами діяльності деталізуються та конкретизуються у вигляді певних повноважень, які закріплені в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» та галузевому законодавстві.

3.ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Зародження самоврядування в період Київської Русі. Коріння місцевого самоврядування виходить з територіальної сусідської общини стародавніх слов'ян. Така община влаштовувала свої справи самостійно, на власний розсуд і в межах наявних матеріальних ресурсів. З часів Київської Русі набуває розвитку громадівське самоврядування. В його основу покладено виробничу та територіальну ознаки, тобто громади які самоврядовувались, формувались на виробничій (громади купців, ремісників) або територіальній основі (сільська, міська та регіональна громади). Територіальне громадівське самоврядування розвивається на основі звичаєвого права, а його елементи виявляються у вічах. Суб'єктом міського самоврядування виступала міська громада, а суб'єктом

сільського — сільська громада (верв), яка об'єднувала жителів сіл, мала землю в своїй власності, представляла своїх членів у відносинах з іншими громадами, феодалами та державною владою.

За часів Великого Князівства Литовсько-Руського, а потім - Речі Посполитої, місцеве самоврядування на теренах України набуло розвитку у формі війтівства.

Магдебурзьке право, його зміст і значення. У середньовіччі міста в Україні за своїм політико-правовим статусом поділялися на державні, приватні та церковні. У перших існувала державна адміністрація на чолі зі старостою (вона відала заміром, центральною частиною міста і приписаними селянами з навколишніх сіл, опікалася питаннями оборони, збирала податки). Міську громаду представляв війт. Компетенції війта та старости розмежовувалися. У приватних містах війт захищав інтереси громади перед феодалом, інколи, навіть, у суді. До кінця XIII ст. збиралися міські віча, що існували ще за Київської Русі.

З XIII ст. в українських містах починає запроваджуватися Магдебурзьке (німецьке) право. Хоча перший документ про надання німецького права зберігся лише від 1339 р. (про надання Болеславом Тройденовичем німецького права місту Сяноку), але можна припустити, що фактично німецьке право було заведене у містах Галицько-Волинської держави ще з кінця XIII ст. Наприкінці XIV століття починають надавати українським містам самоврядування за німецьким правом литовські князі. У 1374 р. таке право дістав Кам'янець на Поділлі, в 1390 р. — Берестя, а далі — цілий ряд інших міст. В кінці XV століття Магдебурзьке право отримав Київ.

Суть Магдебурзького права полягала у вивільненні міського населення від юрисдикції урядової адміністрації та наданні місту самоуправління на корпоративній основі. Міщани становили громаду із власним судом і управою. На чолі управи ставали виборні бурмістри і райці, на чолі суду — війт і лавники. Їхній юрисдикції підлягали не тільки міщани, а й цехові ремісники та приписані до міста селяни. Надання місту Магдебурзького права означало ліквідацію влади над його громадянами з боку феодалів та адміністраторів великих князів. Міське самоврядування передбачало право громадян обирати собі повноважну раду строком на один рік. Колегія райців обирала бурмістра. Рада на чолі з бурмістром здійснювала керівництво містом всіма господарськими справами громади. Магдебурзьке право передбачало також обрання лави — органу судової влади на чолі з війтом. Лавники обиралися на все життя. Війт, як правило, призначався королем і був найвищою посадовою особою міста. В Україні тільки громада Києва обирала війта самостійно. Разом з Магдебурзьким правом міста отримували і майнові повноваження. Вони володіли нерухомим майном, землею, запроваджували податки тощо.

Українське населення міст прагнуло до участі в місцевому самоврядуванні. Після битви козаків з польським військом під Зборовом між Хмельницьким і поляками був укладений мирний договір (Зборівський трактат,

затверджений сеймом наприкінці 1649 р.), що передбачав право православних міщан входити до складу муніципальних урядів.

За часів Гетьманщини «з-під юрисдикції полковників були вилучені міста, що мали самоврядування на основі магдебурзького права, підтверджене царськими грамотами». Ці міста дістали у власність значні земельні володіння: поля, сінокоси й ліси. На утримання органів міського самоврядування йшло мито з привізного краму, з ремісників, із заїжджих дворів та лазень, з млинів, броварень, цегелень, «мостове», «вагове» тощо.

Місцеве самоврядування в XVIII-XIX ст.ст. Земства як політико-правовий інститут. У 1764–1783 рр. було ліквідовано Гетьманщину й автономний устрій України, а з ним і Магдебурзьке право в її містах. У 1785 р., відповідно до виданої імператрицею Катериною II «Жалованой грамоты городам», на Лівобережній та Слобідській Україні створюються нові органи станового місцевого самоврядування — міські думи. Це знаменувало уніфікацію форм організації суспільного життя в Росії та Україні.

У 1796 р. імператор Павло I спробував поновити існуючу раніше структуру управління в Україні, але відродити Магдебурзьке право вже не вдалося. У 1831 р. було видано царський указ про офіційну відміну Магдебурзького права. Указом царя Миколи I від 23 грудня 1834 р. Магдебурзьке право було скасовано і в Києві. Після цього в Україні тривало формування загальноімперських органів місцевого самоврядування. У 1838 р. Микола I запровадив місцеве станове самоврядування для державних селян та вільних трудівників.

Значний вплив на суспільне життя України мала проведена Олександром II у 1864 р. земська реформа. В Європейській частині Російської імперії, включаючи Лівобережну та Слобідську Україну, засновувалися земські установи як органи місцевого (регіонального) самоврядування. Введення в дію в 1864 р. «Положення про земські установи» здійснювали тимчасові волосні комісії, що складалися з представника дворянства, міського голови, чиновників від палати державного майна і від контори удільних селян. Положення 1864 р. ділило виборців на три курії:

- землевласники всіх станів;
- власники нерухомого майна в місті;
- сільські товариства.

Вибори проводились окремо: від перших двох курій — на з'їздах їх представників. На з'їзді представників першої курії могли перебувати великі і середні поміщики; другої — домовласники, фабриканти, купці тощо. У виборах не могли брати участь:

- особи молодші 25 років;
- судимі і не виправдані судом;
- звільнені з посади;
- що знаходяться під слідством;
- виключені з духовного відомства.

Вибори гласних від селян були багаторівневими. Гласні обиралися на три роки. Після обрання гласних обирались уїзні земські збори. На першому засіданні уїзні гласні обирали зі свого середовища губернських гласних: від 6-ти волостей — один губернський гласний. Губернські збори проводились один раз на рік, але могли скликатися і позачергові збори. Для поточної роботи і уїзні, і губернські збори обирали Управи у складі 3-х чоловік: голови і двох членів. В основі Положення 1864 року був закладений принцип майнового цензу, з селянами рахувались мало. Домінуючий вплив на місцеві справи належав дворянству. У віданні земських установ знаходилося:

- утримання доріг, мостів, перевезень;
- наймання будівель для станових приставів, судових слідчих;
- утримання канцелярій посередницьких комісій;
- утримання місцевих установ з селянських справ;
- утримання статистичних комітетів;
- розвиток торгівлі і промислу.

Земство розпоряджалось мізерними матеріальними можливостями. Головним джерелом доходів було право оподатковувати платників новими податками. Земство могло асигнувати певні суми на справи народної освіти, але розпоряджатися цими сумами не мало права. Земства не користувалися повною свободою і самостійністю. Будь-яка постанова могла бути опротестована губернатором.

16 червня 1870 р. було прийнято Містове Положення Олександра II. Згідно з ним виборче право (активне і пасивне) надавалось кожному жителю міста, якщо він був російським підданими, не молодшим 25 років та володів в межах міста будь-яким нерухомим майном.

Нове Земське Положення фактично не мало зв'язку з ідеєю самоврядування. Воно позбавляло виборчого права духовенство, селянство, товариства, селян, які володіють в волості приватною землею, власників торгових, промислових установ, а також євреїв. По суті був знищений принцип виборності управ. У 1892 р. Містове Положення значно врізало виборче право для жителів міст, що призвело до зменшення числа виборців у 6-8 разів. Зменшена була і кількість гласних (приблизно у два рази). Відбулись також зміни у внутрішньому устрої органів місцевого управління: управа стала більш незалежною від думи, права міського голови були розширені за рахунок прав гласних, дума позбавлена права віддавати під суд членів управи. Реформа 1890–1892 рр. відкинула становлення місцевої влади далеко назад. Реально існуюче земство не протрималось і 25 років.

Схожі процеси у другій половині XIX і на початку XX століття відбувалися в Галичині, що перебувала в складі Австро-Угорщини. Місцеве самоврядування там було засноване на принципах австрійського закону про громади від 5 березня 1861 року, який встановлював засади місцевого самоврядування в імперії. Галичина була коронним краєм у складі Австрійської

імперії і Галицький сейм 12 серпня 1866 р. прийняв закон про громади для Галичини разом з виборчою ординацією.

Місцеве самоврядування в конституційно-правових актах початку XX ст. Після лютневої революції в Росії й утворення Центральної Ради Михайло Грушевський у виданій в 1917 р. брошурі «Вільна Україна» запропонував на першому етапі побудови незалежної Української держави організувати місцеву владу на основі українських комітетів у волостях і містах. Комітети мали утворюватися за принципами формування самої Центральної Ради і не втрачати свого значення в міру розвитку й «організації на нових підставах органів міської й земської самоуправи».

І Універсал Центральної Ради від 23 червня 1917 р. визнавав і зберігав існуючу систему місцевого самоврядування і лише додатково ставив питання про її українізацію. Вслід за цим у Декларації Генерального секретаріату від 10 липня 1917 року наголошувалося:

« …сільські, містечкові та волосні адміністративні органи, земські управи, повітові комісари, городські думи, губернські комісари, словом, вся організація влади може стати в органічний зв'язок з Центральною Радою тільки тоді, коли демократія, яка утворює ці органи, стоїть також у тіснім зв'язку з Центральною Радою.»

А в черговій Декларації Генерального секретаріату від 12 жовтня 1917 року зазначається, що

« …Одним з головних завдань своїх Генеральний секретаріат ставить сприяння розвиткові діяльності місцевих самоуправ та поширенню їхньої компетенції. Це має стати головною умовою встановлення ладу на Україні.»

В III Універсалі Центральної Ради, виданому в листопаді 1917 р., говориться:

« Генеральному Секретарству внутрішніх справ приписуємо: Вжити всіх заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що являються органами найвищої адміністративної влади на місцях, і до встановлення найтіснішого зв'язку й співробітництва його з органами революційної демократії, що має бути найкращою основою вільного демократичного життя.»

Отже, Центральна Рада всіляко підкреслювала свою прихильність до інституту місцевого самоврядування. В той же час чи не в усіх зазначених та багатьох інших документах фактично йдеться про підпорядкування органів місцевого самоврядування центральному урядові. Певну чіткість і можливі перспективи, які могло мати місцеве самоврядування в Українській Народній Республіці, вносить її Конституція, ухвалена 29 квітня 1918 року. Систему місцевого самоврядування за нею мали становити землі, волості й громади, а їхні відносини з державою повинні були мати такий вигляд:

« Не порушуючи єдиної своєї власті, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації.»

Проте в умовах громадянської війни ці наміри не були реалізовані. Гетьман Павло Скоропадський, який став до влади 29 квітня 1918 р., розпустив органи місцевого самоврядування, створені Центральною радою. У Києві було сформоване Управління Столичного Отамана, а в Одесі — Управління Міського Отамана. Державний секретар І. Кістяківський у своєму виступі на з'їзді губернських старост заявив, що за досвідом революції «місцеве самоврядування, збудоване на протидержавному виборчому законі, знизило місцеве господарство та повернуло здорове господарче життя земств і міст в боротьбу політичних програм». Вже під кінець існування гетьманської держави з ініціативи Міністерства внутрішніх справ було поповнено інститут «земських начальників» і утворено повітові та губерніальні ради у сільських справах. Директорія, після декларації поновлення демократичного устрою в Україні, в умовах громадянської війни не змогла реалізувати ці свої наміри. Але ідея широкого самоврядування відроджується в УНР наприкінці 1920 року, коли з'являються офіційні проекти нової Конституції УНР, де пропонувалася система громад, волостей, повітів і «вищих над ними одиниць самоврядування», вводилося розмежування (починаючи з рівня повітів) компетенції «урядових чиновників» і «чиновників самоврядування».

Радянська система та принципи організації місцевої влади.

Теоретики Радянської України від самого початку розвивали думку, що Ради повинні поєднувати в собі функції місцевих органів державної влади і функції місцевого самоврядування. В період Громадянської війни Ради працювали виключно як органи пролетарської диктатури. Сподівання, що після війни Ради стануть органами місцевого самоврядування, не справдилися. Ще в 1925 р. у 40 % міст і селищ міського типу Ради взагалі не були створені. А існуючий варіант мав вигляд секцій при міськвиконкомах. Отже, через відсутність самостійності, перш за все матеріально-фінансової бази, Ради та їх виконкоми залишалися ланками централізованого апарату управління і не могли виконувати функції місцевого самоврядування. Фактичне відродження місцевого самоврядування в Україні, у широкому розумінні цього слова, почалося після обрання депутатів Верховної Ради Української РСР та місцевих Рад народних депутатів у березні 1990 р. Звичайно, після цих виборів місцеві ради по всій Україні залишилися за своїм складом комуністичними (більшість депутатського корпусу були членами КПУ), проте в багатьох містах та у деяких регіонах місцеві ради або вже не були комуністичними, або мали у своєму складі чисельні демократичні депутатські групи. Новообрані місцеві ради хотіли позбутись, як партійного, так і державного патронажу над своєю діяльністю у сфері забезпечення потреб місцевого населення. До 1990 року головну роль в організації та діяльності органів влади в Україні відігравала Комуністична партія. На кожному рівні адміністративно-територіального устрою існувала відповідна партійна структура: обком, райком, міськком, а всі керівники рад чи виконкомів обов'язково належали до правлячої партії.

Сучасне місцеве самоврядування в Україні. Фактичне відродження місцевого самоврядування в Україні, у широкому розумінні цього слова, почалося після обрання депутатів Верховної Ради Української РСР та місцевих Рад народних депутатів у березні 1990 р. Звичайно, після цих виборів місцеві ради по всій Україні залишилися за своїм складом комуністичними (більшість депутатського корпусу були членами КПУ), проте в багатьох містах та у деяких регіонах місцеві ради або вже не були комуністичними, або мали у своєму складі чисельні демократичні депутатські групи. Новообрані місцеві ради хотіли позбутись, як партійного, так і державного патронажу над своєю діяльністю у сфері забезпечення потреб місцевого населення.

До 1990 року головну роль в організації та діяльності органів влади в Україні відігравала Комуністична партія. На кожному рівні адміністративно-територіального устрою існувала відповідна партійна структура: обком, райком, міськком, а всі керівники рад чи виконкомів обов'язково належали до правлячої партії.

Від грудня 1990 р. до 1992 р. в Україні діяла перша редакція Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». Декларація про державний суверенітет України, прийнята 16 липня 1990 року, проголосила, що влада в Україні має будуватися за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову. Проте реальний розподіл влади почався із введенням в Україні поста Президента. Після виборів Президента 1 грудня 1991 р. почалося внесення змін і доповнень до Конституції і відповідна корекція українського законодавства. Саме на початку 1992 року, у лютому-березні, були прийняті два нових закони «Про представника Президента України» та «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». Нова редакція Закону про місцеве самоврядування була ухвалена 26 березня 1992 року. У ній було враховано передання частини повноважень від обласних та районних рад представникам Президента. Головним тут було те, що на районному і обласному рівні Ради народних депутатів позбавлялися власних виконавчих органів і мали характер виключно представницьких органів. Лише на рівні населених пунктів функціонувало реальне самоврядування. Оскільки ще перша редакція закону «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування» ліквідувала так звану «радянську матрьошку», а саме підпорядкування рад одна одній по вертикалі, то введення інституту представників Президента мало остаточно ліквідувати радянську модель влади і створити систему влади, у якій поєднується принцип забезпечення в регіонах державного управління через місцеві державні адміністрації з широкою самодіяльністю громадян у населених пунктах через органи самоврядування з досить широкими повноваженнями. Але основним недоліком такої структури влади стало те, що представники Президента в областях і районах фактично не мали виходу на Кабінет Міністрів, вплив Уряду на їх призначення та управління діяльністю був надто слабкий, а адміністрація Президента не могла забезпечити тісної

взаємодії між місцевими державними адміністраціями та урядом. Структура влади в Україні змінилась за новою Конституцією України, прийнятою українським парламентом 28 червня 1996 р. Після виборів у березні 1998 року у Верховній Раді здійснена перебудова, пов'язана з парламентською політичною кризою. В результаті, після тривалих переговорів і узгоджень позицій на початку 2000 р. була сформована депутатська більшість, що, в свою чергу, призвело до реорганізації комітетів та заміни значної частини їх керівників. Аналізуючи текст нової Конституції в частині відповідності її правових норм потребам місцевого самоврядування, на сьогодення і на перспективу можна зробити висновок, що розробники проекту не дуже переймалися проблемами самоврядування, а лобіювати інтереси суб'єктів самоврядування у Верховній Раді було нікому. Конституція практично повністю заблокувала можливість реформування адміністративно-територіального устрою, а деякі норми, наприклад, про бюджетну систему (ст. 95) чи про обласні та районні ради (ч. 4 ст. 140) настільки двозначні, що навряд чи хто може впевнено сказати, чи можуть органи самоврядування мати власні бюджети і що, згідно з Конституцією, мають формувати районні та обласні ради. Як уже наголошувалося, розділ про місцеве самоврядування в кожному із проектів Конституції був чи не найслабшим, у тому числі і в проекті узгоджувальної комісії. Тому щодо удосконалення цього розділу було подано багато пропозицій з боку науковців, асоціацій органів самоврядування. Особливо активними тут були Асоціація міст України та Асоціація народних депутатів України попередніх скликань Верховної Ради. Проте практично жодна з цих пропозицій не була сприйнята узгоджувальною Комісією і не знайшла відображення у Конституції.

21 травня 1997 року був прийнятий новий Закон «Про місцеве самоврядування в Україні». Цей закон, відповідно до Конституції України, визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

За останні роки в чинне законодавство України неодноразово вносились зміни з метою створення ефективної системи місцевого самоврядування, але ці заходи не завжди давали бажаних результатів. Обговорення в наукових, політичних та інших колах проблем місцевого самоврядування засвідчило наявність різних поглядів на його сутність і роль. Тому є потреба глибокого, об'єктивного вивчення теорії й практики діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, відповідного вітчизняного історичного і зарубіжного досвіду.

ВИСНОВКИ ДО ТРЕТЬОГО ПИТАННЯ

Отже, в Україні здавна панують ідеологія колективізму і соборності, в основі яких закладені ідеї самоврядування. Вони не тільки стали стрижнем для саморозвитку соціальних мікрогромад, але і силою, здатною протистояти надмірній централізації державної влади. Демократія на рівні місцевого

самоврядування надає людині, а також відповідним колективам можливість здійснити своє самовизначення і самореалізацію у таких формах як збори громадян, місцеві Ініціативи, місцеві вибори, референдуми, громадські обговорення тощо. Очевидно, що сучасне поняття та зміст місцевого самоврядування відмінні від їхнього розуміння у минулому Однак навіть різноманітність форм його проявів у різні часи дозволяє узагальнити уявлення про них, врахувати помилки і здобутки наших предків, які прагнули збудувати могутнє суспільство і державу з ефективною місцевою владою, схожою на ті, що вже століттями мають інші надії.

4. МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ В ГАЛУЗІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Зближення правових систем європейських держав, впровадження єдиних демократичних стандартів є важливою традицією формування нових галузей, інститутів національного права і законодавства чи удосконалення вже існуючих. У цьому контексті актуальним є дослідження важливих інститутів громадянського суспільства в Україні та їх відповідність загальновизнаним нормам.

Саме інститут місцевого самоврядування сприяє розвитку соціально-політичного та економічного потенціалу територіальних громад у суспільстві, поєднанню інтересів населення з державними інтересами. Основні засади його організації і діяльності закріплені у міжнародно-правових документах локальної демократії, які розробляються у рамках:

а) міжнародних міжурядових організацій універсального характеру (ООН, її спеціалізовані установи тощо);

б) міжнародних міжурядових організацій регіонального характеру (Рада Європи, Європейський Союз, Організація з безпеки і співробітництва в Європі, та ін.) і сприймаються державами-членами цих організацій за допомогою підписання міжнародних договорів;

в) у рамках міжнародних неурядових організацій місцевої влади (наприклад, Міжнародний Союз місцевої влади).

На момент проголошення незалежності України уже існувала міжнародно-правова база розвитку місцевого самоврядування. Ще 1948 р. прийнято Загальну декларацію прав людини ООН, ст. 21 якої зазначає, що кожна людина має право брати участь в управлінні своєю державою як безпосередньо, так і за допомогою вільнообраних представників. 1969 р. ГА ООН схвалила Декларацію Суспільного прогресу та розвитку, підкресливши необхідність втілення в країнах-членах ООН законів, гарантуючих ефективну участь усіх елементів суспільства в підготовці та здійсненні національних планів і програм соціально-економічного розвитку.

Ці міжнародні документи стали основою для ухвалення двох інших фундаментальних документів — Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування, схваленої Інтернаціональною спілкою місцевих влад 1985 р.,

та Європейської Хартії про місцеве самоврядування, схваленої Радою Європи 1985 р.

Обидва міжнародно-правові документи передбачають правовий захист місцевого самоврядування для забезпечення вільного здійснення ним своїх повноважень (ст. 11 Декларації та ст. 11 Хартії). В українському законодавстві з питань місцевого самоврядування знайшли своє втілення положення Декларації щодо функцій і діяльності місцевих виборних осіб та органів місцевого самоврядування, гарантій їх діяльності, матеріально-фінансової основи тощо.

Основний міжнародний документ країн-членів Ради Європи — Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р., яка містить стандарти щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування, зобов'язує застосовувати норми, які гарантують політичну, адміністративну і фінансову незалежність місцевих влад. У літературі цей документ характеризують як "стандарт місцевої демократії для країн-членів Ради Європи", "еталон у вирішенні питань місцевого самоврядування для держав-членів європейської співдружності"1 п.

У преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування зазначено:

• місцеве самоврядування — одна з основ демократичного ладу;

• право громадян брати участь в управлінні суспільними справами;

• для забезпечення ефективного, наближеного до громадянина управління створюються органи місцевого самоврядування, наділені реальною владою;

• збереження і закріплення місцевого самоврядування в країнах Європи є внеском у будівництво Європи на принципах демократії і децентралізації влади;

• місцеві органи влади, наділені правом прийняття владних рішень, мають створюватися демократичним шляхом з широкою компетенцією;

• права територіальних громад та органів місцевого самоврядування мають бути надійно захищені.

Ратифікована Україною ця хартія відповідно до ст. 9 Конституції України є частиною національного законодавства, Положення мають обов'язкову юридичну силу. Конституція певною мірою конкретизує частину принципів Європейської хартії місцевого самоврядування щодо національних особливостей. Визнається місцеве самоврядування як засада організації публічної влади на місцях, втілюючи ст. 2 хартії (статті 5. 7,). Отже, взаємовідносини центральних і місцевих органів влади мають будуватися не на основі жорсткої централізації чи так званого демократичного централізму, а на принципах правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності (автономії) місцевого самоврядування.

Правова автономія цих органів полягає в тому, що вони є юридичними особами і наділяються власними повноваженнями, у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність згідно з законом.

Відповідно до ст. 4 хартії, ці повноваження мають бути повними та виключними, тобто не повинні належати одночасно іншим органам.

Організаційна автономія полягає в тому, що основні суб'єкти місцевого самоврядування - територіальні громади та їх органи - не є елементами державного апарату. Тому вони повинні мати можливість самостійно визначати власну структуру відповідно до місцевих потреб і закону, будь-який адміністративний контроль за їх діями можливий лише для забезпечення законності. Матеріально-фінансова автономія місцевого самоврядування полягає в праві територіальних громад та утворених ними органів на володіння, користування і розпорядження майном, яке перебуває в комунальній власності, а також власними фінансовими коштами, достатніми для здійснення повноважень місцевого самоврядування та його органів (ст. 9 хартії).

У хартії "місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення». Таке визначення частково закріплено в ч. 1ст. 140 Конституції України та ст. 2 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні".

У частині 2 ст. 3 хартії перелічені суб'єкти місцевого самоврядування, які реалізують безпосередньо чи опосередковано самоврядні повноваження громад: "Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом".

Окремої уваги потребує термін "компетенція місцевого самоврядування", який вживається в хартії. Це встановлена нормативними актами сукупність прав, обов'язків та предметів відання територіальної громади, органів та посадових осіб місцевого самоврядування для здійснення функцій і завдань самоврядування. Цей термін поки не отримав належного нормативного і доктринального визначення в Україні, однак є гарантією права територіальної громади на самостійне вирішення всіх питань місцевого значення. Тобто принцип правової автономії потребує уточнення й удосконалення в національному законодавстві.

У частині 2 ст. 4 хартії закріплено принцип, за яким "місцева влада за законом має право вільно вирішувати будь-яке питання, не вилучене зі сфери її компетенції і вирішення якого не доручене ніякому іншому органу". Цій вимозі частково відповідає ст. 4 закону 1997 р. і суперечить ст. 19 Конституції: "органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України". На таку невідповідність зауважив КМРВЄ 2001р. у рекомендації № 102 щодо місцевої та регіональної демократії в Україні.

Частина 3 ст. 4 хартії закріплює загальний принцип децентралізації функцій державного управління (принцип субсидіарності): "муніципальні функції здійснюються властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, вимоги досягнення ефективності та економії". Хартія чітко визначає, що органи вищого рівня зобов'язані допомагати органам нижчого рівня у здійсненні своїх завдань, що відображено в ст. 142, 143 Конституції.

Частина 4 ст. 4 хартії проголошує принцип повноти повноважень місцевого самоврядування самоврядних прав: "Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом". Цей загалом закріплено в ст. 25 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні". У Рекомендації КМРВЄ 2001 р. зазначається, що надмірна кількість правових актів, у деяких випадках, суперечливих, має відношення до функцій органів місцевої та регіональної влади. Тому слід замінити ряд важливих делегованих повноважень, які для місцевих органів влади є обтяжливими.

У частина 6 ст. 4 хартії закріплено принцип урахування інтересів територіальних громад, що відображений у статтях 4,71 закону 1997 р.; ч. 5. ст. 4 хартії—принцип адаптації делегованих повноважень до місцевих умов, якому частково відповідає ч. 3 ст. 143 Конституції, Указ Президента "Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні" 2001 р. Однак делегування повноважень "знизу-вверх" від районних і обласних рад до місцевих держадміністрацій не є добровільним, у законі не зазначається "можуть", а лише "делегують". Тому органи місцевого самоврядування України навряд чи мають можливість вільно пристосовувати здійснення таких повноважень до місцевих інтересів, що змушує змінити внутрішнє законодавство.

Стаття 5 хартії закріплює принцип цілісності території, і відповідно до Конституції (п. 13 ст. 92) територіальний устрій України, порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою має визначатися виключно законами. У законодавстві України не визначено територіальної основи місцевого самоврядування — території, у межах якої територіальна громада здійснює місцеве самоврядування, тому проблемною є реалізація принципу незмінності територіальних меж органів місцевого самоврядування.

Пункт 2 ст. 6 хартії передбачає умови проходження служби співробітниками органів самоврядування, що відображено у ст. 38 Конституції, розмежовуючи державну службу і службу в органах місцевого самоврядування, у Законі "Про службу в органах місцевого самоврядування".

Міжнародні норми про адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування зафіксовані у ст. 8 хартії, а саме такий контроль може:

• здійснюватися у формах і випадках, передбачених конституцією і законом;

• призначатися для забезпечення дотримання законності, включаючи контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень;

• здійснюватися таким чином, щоб ступінь втручання контролюючого органу відповідав значимості інтересів, які це втручання має захистити.

Водночас закон "Про місцеве самоврядування в Україні" не визначає об'єктів, форм та підстав адміністративного контролю, містить лише загальні положення реалізації державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування (ст. 20).

Стаття 9 хартії регламентує джерела фінансування органів місцевого самоврядування, які мають право на власні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. У цілому це положення закріплено в ст. 142 Конституції, статтях 3, 16 закону 1997 р., однак повна реалізація в Україні принципу фінансової автономності місцевого самоврядування можлива в умовах зростання економіки країни, виконання і контролю за виконанням місцевих бюджетів, збору і витрати місцевих податків і зборів в єдиному законі.

Стандарти співробітництва органів місцевого самоврядування, зокрема і міжнародного, закріплені у ст. 10 хартії, зокрема його обов'язковий характер. Стаття 15 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" зазначає, що для ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад органи місцевого самоврядування можуть об'єднуватися в асоціації та ін. форми добровільних об'єднань, входити до міжнародних асоціацій. Однак їм не можуть передаватися повноваження органів місцевого самоврядування". У статті 11 хартії визначено, що свобода дій органів місцевого самоврядування, у межах закріплених законом повноважень, повинна бути захищена і це відтворює Конституція (ст. 145) і базовий закон 1997 р. (ст. 4, 71), але необхідними є ефективні механізми їх реалізації у життя.

Як видно, основна частина хартії є зводом принципів, за якими має організовуватись і функціонувати місцеве самоврядування в країнах. Принципи локальної демократії розглядаються не щодо населення певної території, а крізь призму органів місцевого самоврядування, їх компетенції, порядку здійснення повноважень і коштів для цього. Потребує змін і доповнень національне законодавство, прийняття нових нормативних актів на виконання Резолюцій і Рекомендацій Конгресу місцевих і регіональних влад Європи. Удосконалення потребує і зворотній процес, коли при опрацюванні та прийнятті національного законодавства не завжди враховуються норми обов'язкових для України міжнародних договорів.

До міжнародних документів рамкового характеру можна віднести і Європейську конвенцію про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади, прийняту

РЄ 1980 р. Вона містить основні положення та засади створення системи міжнародного співробітництва між сусідніми регіонами держав та їх місцевою владою, започаткувала створення "єврорегіонів" — макрорегіональних інтеграційних структур міжнародного характеру з розвинутою спільною соціально-економічною інфраструктурою.

Приєднання України до цієї конвенції 1993 р. і створення "Карпатського еврорегіону", єврорегіону "Буг" свідчить про позитивний досвід сприйняття Україною стандартів місцевого самоврядування, стимулює її бажання інтенсифікувати участь у міжнародному співробітництві місцевої влади. Також важливими є Європейська урбаністична хартія 1993 р., Хартія про участь молоді в муніципальному та регіональному житті 1994р. для активізації розвитку місцевого самоврядування та відповідного міжнародного співробітництва.

ВИСНОВКИ ДО ЧЕТВЕРТОГО ПИТАННЯ

Таким чином, у Європейській хартії місцевого самоврядування та інших документах закріплено рамкові норми міжнародного характеру, без визнання державами яких і закріплення у внутрішньому законодавстві, їх виконання, важко говорити про спільні підходи країн Європи до проблем становлення і функціонування місцевих співтовариств, їх представницьких органів як основи демократичного устрою, про гармонізацію національного законодавства в цій сфері , отже, про домінування інтеграційних тенденцій у Європі. Активне співробітництво з РЄ, ОБСЄ, ЄС, іншими організаціями дозволять Україні створити ефективний інструментарій демократичних правових реформ, наблизити органи влади і населення до європейських правових цінностей .

Національне законодавство в цілому відповідає світовим стандартам, але доцільно удосконалити належним чином конкретні норми законодавства у цій сфері, зокрема щодо фінансування органів місцевого самоврядування, обмежити компетенцію місцевих держадміністрацій до контрольних функцій і посередництва у відносинах органів самоврядування з виконавчою владою та Президентом, забезпечити механізм запровадження міжнародно-правових стандартів місцевого самоврядування у практиці суб'єктів місцевого самоврядування в Україні.

ВИСНОВКИ З ТЕМИ

Очевидно, що нинішня система самоврядування на місцях – неефективна і суттєво стримує розвиток нашої країни.

Ситуація ускладнюється ще й тим, що правове регулювання та сама практика місцевого самоврядування не задовольняють сучасних потреб України. При цьому вони також не відповідають Європейській хартії місцевого самоврядування. Невиконання ж положень Хартії є істотною перепоною на шляху реалізації курсу та перешкоджає інтеграції до Європейського співтовариства.

Ми маємо нераціональну систему підпорядкування та компетенцій, непрозору схему делегованих та власних повноважень органів місцевого самоврядування.

Нереформована система місцевого самоврядування консервує та накопичує проблеми житлово-комунального господарства. Звідси — низька якість комунальних послуг та поширення корупції на місцях.

На сьогодні в результаті проведеної ґрунтовної роботи та ретельного аналізу усіх змін у сфері місцевого самоврядування, спроби яких робились з 1996 року, маємо висновок: вони зазнавали поразок через відсутність системних підходів до вирішення проблем регіонального розвитку.

Адже справжня реформа починається із систематизації управління процесами, визначення пріоритетів та підготовки плану першочергових та інших заходів, врахування інтересів всіх зацікавлених сторін.

За дорученням Президента України Віктора Федоровича Януковича було організовано роботу з підготовки Концепції реформи самоврядування. До роботи були залучені кращі фахівці, науковці, незалежні експерти, а також громадські організації, що представляють інтереси самоврядування усіх рівнів.

Вже готовий перший проект цього документу, в якому знайшли відображення ті ідеї та ініціативи, які неодноразово обговорювалися на Раді регіонів, у парламенті, на численних зустрічах з громадянами та громадським активом.

Президент України доручив усім головам облдержадміністрацій розпочати на всіх рівнях широку дискусію навколо напрацьованого проекту Концепції реформи місцевого самоврядування, забезпечити врахування всіх пропозицій, що будуть висловлені співгромадянами.

Реформування місцевого самоврядування має відбуватися на засадах децентралізації владних повноважень, консолідації ресурсного забезпечення та стратегічного планування розвитку територіальних громад.

Це все вимагає зважених кроків щодо законодавчого вирішення проблем місцевого та регіонального розвитку в контексті виробленої державної регіональної політики, бюджетної, податкової та муніципальної реформ із дотримання положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

Йдеться про забезпечення всеосяжності місцевого самоврядування, формування і забезпечення діяльності територіальних громад та їхніх органів. Їх головним завданням має бути покращення умов життя людей, оперативне та якісне надання їм публічних послуг, поліпшення умов сталого розвитку територій, ефективне використання бюджетних коштів та інших ресурсів.

Необхідно сформувати правові умови для розвитку ефективних територіальних громад, в яких будуть створені дієздатні органи місцевого самоврядування, спроможні виконувати законодавчо визначені власні, а також делеговані державою повноваження.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ:

Для належної підготовки до проведення семінарського заняття з даної теми, студенту необхідно:

10. Проаналізувати міждисциплінарні зв'язки вивчаємої теми, з іншими темами дисциплінами.

11. Проаналізувати основні нормативно-правові акти, що відносяться до вивчаємої теми. Особливу увагу приділити аналізу відомчих наказів міністерств та відомств.

12. Опанувати понятійний апарат з вивчаємої теми. Вивчити основні категорії та дефініції за темою.

ТЕМА№5: «ОСНОВНІ ФОРМИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У ЗДІЙСНЕННІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ»

ПЛАН ЛЕКЦІЇ

1. Форми безпосередньої участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування: політико-правова природа, поняття, система
2. Місцеві вибори як форма безпосередньої демократії у системі місцевого самоврядування
3. Місцевий референдум – пріоритетна форма прямої демократії у місцевому самоврядуванні
4. Загальні збори громадян за місцем проживання: конституційно-правові засади

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

1. Баймуратов М. Проблема становлення єдиної системи міжнародних виборчих стандартів . *Право України*. 2013. № 5. С. 63-76.
2. Виборче право України : навч. посіб. / за ред. В. Ф. Погорілка, М. І. Ставнійчук. К. : Парламентське вид-во, 2003. 383 с.
3. Журавель Я. Проблеми призначення виборів до органів місцевого самоврядування . *Підприємництво, господарство і право*. 2007. № 8. С. 100-101.
4. Ключковський Ю. Деякі проблеми конституційного регулювання виборів *Право України*. 2012. № 8. С. 86-92.
5. Крупчан О. Щодо питання про прийняття закону про свободу мирних зібрань громадян . *Юридична Україна*. 2014. № 2. С. 4-8.
6. Логачова В. Перспектива розвитку громадянського контролю за виборами і референдумами в Україні . *Юридична Україна*. 2012. №3(111) С. 43-47.
7. Пришляк Г. Контроль народу за діяльністю органів місцевого самоврядування (теоретичний аспект) . *Підприємництво, господарство і право.* 2011. № 4. С. 96-99.
8. Смокович М. Правовий статус виборця в Україні: окремі аспекти .*Юридична Україна*. 2014. № 2. С. 28-39.

МЕТА ЛЕКЦІЇ

Проаналізувати форми безпосередньої участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, місцеві вибори як форму безпосередньої демократії у системі місцевого самоврядування, місцевий референдум, загальні збори громадян за місцем проживання: конституційно-правові засади.

ВСТУП

Місцеве самоврядування в Україні є складовою частиною організації управлінської діяльності в державі.

В Україні відкривається реальна перспектива вдосконалення і розвитку самоврядування в селах, селищах, містах, столиці нашої держави на новому історичному етапі.

У Конституції України вперше за новітніх часів на конституційному рівні проголошено, що "В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування" і закріплено поняття місцевого самоврядування, яке визначається 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 Україні".

Перший досвід свідчить, що цей процес проходить досить складно та суперечливо. Розвиток місцевого самоврядування в Україні стримується, насамперед, економічними чинниками, відсутністю достатніх матеріальних та фінансових ресурсів для здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування. Немаловажну роль відіграють також і чинники політичного, правового та психологічного характеру. Це й відсутність реального суб'єкта місцевого самоврядування - самодостатньої територіальної громади, яка володіла б необхідними матеріальними і фінансовими ресурсами, мала б належні внутрішні джерела формування доходної частини місцевого бюджету, і недостатнє правове забезпечення значного масиву питань організації і функціонування місцевого самоврядування, та існування в суспільній свідомості, в свідомості значної частини політичних, державних діячів старих стереотипів сприйняття місцевого самоврядування; відсутність нових механізмів взаємовідносин органів місцевого самоврядування з територіальною громадою та її підрозділами, громадськими організаціями, підприємствами, установами та організаціями приватного сектора, інших форм власності тощо.

Значною мірою вплив негативних чинників на розвиток місцевого самоврядування та стан соціально-економічного розвитку українських міст можна зменшити шляхом реалізації програм, спрямованих на налагодження взаємодії та співпраці на засадах рівноправності між різними елементами системи місцевого самоврядування, між муніципальним, приватним і громадським секторами, між органами і посадовими особами місцевого самоврядування та громадськими організаціями, об'єднаннями підприємців, ініціативними групами членів територіальної громади, що формуються з метою залучення громадян до безпосередньої участі у здійсненні функцій місцевого самоврядування.

Над проблемою місцевого самоврядування в Україні сьогодні працює велика плеяда українських дослідників. Перші результати свідчать, що місцеве самоврядування в Україні - це довгострокова стратегія розвитку суспільства на демократичних засадах, тому актуальність цієї теми не підлягає сумніву, тому що становлення громадянського суспільства в Україні та розбудова правової держави передбачають перетворення українського народу з об’єкта державного управління на головного суб’єкта влади, що обумовлює необхідність розвитку і вдосконалення всіх форм народовладдя і, насамперед, тих форм, які передбачені новою Конституцією України. При цьому пріоритетними видаються ті інститути демократії, що дозволяють українському народу безпосередньо вирішувати найважливіші проблеми суспільного та державного

життя. Найбільш ефективно такий вплив може здійснюватись у формі прямого (безпосереднього) народовладдя, під яким розуміється безпосередня участь громадян у здійсненні державної влади, їх пряме волевиявлення під час прийняття державних рішень.

1. ФОРМИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ УЧАСТІ ГРОМОДЯН У ЗДІЙСНЕННІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПОЛІТИКО-ПРАВОВА ПРИРОДА, ПОНЯТТЯ, СИСТЕМА.

За Конституцією України народ є єдиним носієм суверенітету та джерелом влади в Україні (ст. 5). Чинна Конституція України вперше визнала не лише незалежність народу, але й його право здійснювати владу, а також через органи державної влади і органи місцевого самоврядування. Основою організації та здійснення державної влади є принцип народного суверенітету, який зафіксований у переважній більшості основних законів і має по суті універсальне значення. Сучасне трактування ідеї народного суверенітету було запропоноване Ж.-Ж. Руссо, котрий виходив з так званого «суспільного договору» і визнавав існування «загальної волі», або волі народу. І сьогодні ідея народного суверенітету, яка історично відіграла видатну роль в державно-правових перетвореннях, розглядається як своєрідний постулат, що передбачає народовладдя.

Конституційні статті про статус народу та його влади в політичній системі, є величезним кроком до демократизації нашого суспільства і держави. Вони вивели Україну до ряду демократичних держав світу і зумовили сприйняття нею міжнародних стандартів безпосередньої демократії, зокрема щодо виборів і референдумів.

У сучасному світі демократичність держави визначається досягнутим рівнем народовладдя, тобто тим, наскільки реально існуючі процедури волевиявлення та здійснення волі народу впливають на управління суспільними та державними справами. У Конституції України визначають дві форми народовладдя – безпосередня (пряма) і представницька (непряма) демократія.

Під прямою розуміють безпосередню участь громадян у здійснені державної влади, їх пряме волевиявлення при виробленні і ухвалені державних рішень. Або іншими словами це форма народовладдя, при якій влада здійснюється через безпосереднє виявлення волі народу чи певних соціальних груп (референдуми, вибори).

Ця форма народовладдя сформувалася першою з точки зору історії. Орієнтовано безпосередня демократія зароджується ще в первісному суспільстві у вигляді загальних зборів членів спільноти. У перших державних утвореннях пряме народовладдя виявлялось у народних зборах, на яких були присутні всі громадяни (окрім рабів, які не вважалися людьми, а тому до вирішення загальнодержавних справ не допускалися). Класичним прикладом народних зборів як форми вияву безпосередньої демократії є організація державної влади в античних Афінах.

З розвитком і зростанням держав, ускладнення політичних систем стало неможливим вирішувати шляхом залучення до цих процесів усього населення, що постійно збільшувалося.

У цей період зароджується і поширюється нова форма народовладдя-непряме (представницьке) народовладдя. Представницька демократія – це форма народовладдя, при якій влада здійснюється через виявлення волі представників народу у виборних органах (парламент, органи місцевого самоврядування).

Сутність цієї форми народовладдя полягає в тому, що громадяни визначають певні групи своїх представників, яким від свого імені доручають вирішувати більшість питань загального значення. Тобто, при непрямому народовладді більшість загальнодержавних питань вирішується вже не всіма громадянами держави, а лише певними її групами. Ці групи і є повноважними представниками громадян держави, від імені й за дорученням яких схвалюють рішення, що стають обов'язковими до виконання. Коли певна група представляє все населення держави, тоді вона утворює загальнодержавний орган, який одержує право виступати від імені всієї держави і схвалювати рішення, загальнообов'язкові на всій її території. Такі представницькі органи можуть називатися по-різному парламент, народні або національні збори, конгрес тощо. В нашій державі представницьким органом, уповноваженим схвалювати загальнообов'язкові в межах держави рішення(закони), є Верховна Рада.

Крім колективних загальнодержавних органів, можуть створюватися й одноособові, уповноважені виступати від імені держави. В Україні, як і в багатьох інших країнах, це – Президент України.

Коли ж група осіб виступає від імені певної частини держави, вона утворює орган місцевого самоврядування, який може виносити рішення, що стають обов'язковими до виконання в межах відповідної частини території країни і стосується питань, віднесених до компетенції таких органів.

З розвитком і вдосконаленням форм представницького народовляддя вони постійно застосовуються для повсякденного управління справами держави і суспільства. Але при всьому цьому безпосереднє народовладдя не виключається з державно-правової і політичної практики. Більше того, його значення підвищується, це виражається в тому, що найсуттєвіші проблеми, що мають принципове значення для функціонування та розвитку держави та інших суспільних інститутів, вирішується саме за допомогою безпосередньої демократії.

Конституція України поділяє демократію на представницьку і безпосередню. Але на відміну від попередніх конституцій, які були на території України, пріорітетною формою демократії вона визнає саме безпосередню. Це є цілком логічним, реальним та закономірним. Адже безпосередня демократія є правовим правом народу, бо вона виникла раніше представницької. Акти(рішення) безпосередньої демократії не потребують будь-якого затвердження. Через безпосередню демократію приймаються насамперед

найважливіші нормативно-правові акти: конституції, закони, акти про внесення до них змін та інші правові акти, що безпосередньо виражають волю народу.

Основні риси народовладдя:

- однакове виконання усіма громадянами тих громадянських обов'язків, що пов'язані для них із самим фактом громадянства і дійсно необхідні виходячи з потреб суспільства і держави. Для розуміння суті цієї ознаки можна навести слова філософа І. Канта, який, висловлюючись про справедливий державний устрій, зазначав, що цей «державний устрій заснований на найбільшій людській свободі відповідно до законів, завдяки яким свобода кожного поєднується із свободою інших»
- рівність громадян перед законом;
- діючі в державі закони не упереджені на користь або проти будь-яких громадян чи суспільних груп, класів;
- у державі діє справедливий суд;
- рівний розподіл між усіма громадянами благ, пов'язаних з їх життям у відповідній державі.

Характер безпосередньої демократії, як і будь-якого іншого суспільного явища, виявляється в її функціях – напрямках або видах безпосереднього волевиявлення народу, які опосередковують зміст і форми народовладдя. Безпосереднє народовладдя є здійсненням системи суспільних функцій. Їх розрізняють за суб'єктами, об'єктами, способами, засобами та іншими ознаками.

Суб'єктами безпосереднього народовладдя, тобто учасниками народовладдя, зокрема, функції народу, територіальних громад, політичних партій і громадських організацій, органів державної влади та місцевого самоврядування, які сприяють здійсненню безпосереднього народовладдя.

Об'єктом безпосередньої демократії, тобто за сферами безпосереднього народовладдя. Це – економічна, політична, соціальна, культурна, екологічна. Також зовнішньоекономічна, зовнішньополітична, гуманітарна, оборонна.

Найбільш поширеною є класифікація функцій безпосереднього народовладдя за способами їх здійснення. Розрізняють функції, як установчу, законодавчу, контрольну, охоронну тощо.

За засобами здійснення безпосередню демократію розрізняють на: інформаційну, територіальну, фінансову, матеріально – технічну, охоронну.

Механізм безпосереднього народовладдя, відповідно до Конституції України – це система суспільно-політичних спільностей, громадян України, їх об'єднань, а також державних органів і організацій й інших організаційно-правових і нормативно-правових інститутів.

Основним організаційно-правовим складовим механізму безпосереднього народовладдя є: народ (український народ не залежно від національності); громадяни України (кандидати, виборці, довірені особи); територіальні громади; спільності громадян України з числа виборців за місцем роботи або проживання; політичні партії; громадські організації; органи державної влади;

органи місцевого самоврядування; засоби масової інформації; державні і недержавні підприємства; інші організаційно-правові інститути.

Систему нормативно-правових елементів механізму безпосереднього народовладдя складають: Конституція України, виборче законодавство, законодавство про референдум, адміністративне законодавство, фінансове законодавство, фінансове законодавство, кримінальне законодавство, цивільне законодавство, трудове законодавство, інші галузі та інститути законодавства.

Проголошуючи народ носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, Конституція надала безпосередньому волевиявленню пріоритетного значення, що стало об'єктивним відображенням суспільно-політичної практики незалежної України. Тобто, влада народу може розглядатися як провідна правова категорія, є ключовим поняттям конституціоналізму. В юридичному сенсі це передусім виявляється у тому, що установча влада народу є первинною щодо всіх гілок державної влади, похідних від народного суверенітету.

Форми безпосередньої демократії – це способи і засоби безпосереднього здійснення влади народом або його частиною, які виключають передачу владних повноважень будь-яким органам чи особам.

У цілому форми безпосереднього народовладдя можна умовно класифікувати:

1. За правовими підставами здійснення безпосередньої демократії у відповідних формах – конституційні й законодавчі; легітимні і нелегітимні; обов'язкові і факультативні.

2. За умовами (місцем і часом проведення): за часом – на чергові та позачергові; за місцем – на всеукраїнські та місцеві.; періодичні; разові тощо.

3. За змістом питань, що обговорюються і вирішуються – на конституційні, законодавчі, адміністративно-територіальні, міжнародно-правові.

4. За наслідками здійснення відповідних форм безпосередньої демократії – на дійсні і недійсні, вирішальні і консультативні тощо.

Згідно ст. 69 Конституції України вищими формами безпосереднього здійснення народом влади визначено вибори та референдуми, на основі яких забезпечується формування інтересів у суспільстві, узгодження і координування цих інтересів, прояв волі народу як через формування представницьких органів та органів самоврядування і прийняття ними відповідних рішень, у формі законів, нормативно-правових актів, так і через прийняття рішень безпосередньо громадянами.

Крім провідних форм реалізації безпосереднього народовладдя – виборів, референдумів, Конституцією України надається можливість здійснення народного волевиявлення і через інші форми безпосередньої демократії, зокрема, дорадчі опитування, народні обговорення тощо.

Але також можна сказати, що сучасна наука конституційного права характеризується існуванням широкого та вузького підходів до визначення форм безпосереднього народовладдя. Зі сторони широкого підходу, В.В.

Комарова до форм безпосередньої демократії (народовладдя) окрім виборів, референдумів відносить ще мітинги, походи демонстрації, пікетування, народну ініціативу, діяльність політичних партій, відкликання обраного народного представника. Розширює перелік форм безпосередньої демократії В.Ф. Погорілко, включивши у нього, крім вище перерахованих, ще й виявлення громадської думки, плебісцити, народні обговорення, а також такі виняткові, немирні форми, як революції, повстання, громадянські війни, національно-визвольні рухи та політичні страйки, протести, акції громадської непокори, голодування, пікетування тощо.

В сучасній науці конституційного права існує також і вузький підхід до визначення форм безпосереднього народовладдя. Представниками цього підходу виступають й інші правознавці, які відносять референдум, народну правотворчу ініціативу, народне вето, загальні збори (сходи) громадян за місцем проживання, вибори, відкликання депутата або обраного народного представника, розпуск виборного органу влади.

Даний підхід полягає у тому, що заперечується існування консультативних, дорадчих форм безпосереднього народовладдя або таких форм, що не тягнуть за собою як результат прийняття населенням обов’язкових публічно-владних рішень.

ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ

Отже, пряме народовладдя – це система форм безпосереднього волевиявлення народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади Україні шляхом прямої його участі у встановленні представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування і безпосередньому прийнятті владних рішень з передбачених Конституцією та законами України.

2.МІСЦЕВІ ВИБОРИ ЯК ФОРМА БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ У СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Однією з найбільш дієвих форм безпосередньої демократії в Україні є вибори. Саме вони дозволяють перетворити волевиявлення громадян України у волю Українського народу під час формування представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Вибори є однією з найдавніших форм прямого народовладдя, відомих ще з часів так званої "вічової демократії". Вони пройшли складний шлях становлення і розвитку, набуваючи якісно нових юридичних властивостей. На сьогодні вибори на загальнодержавному та місцевому рівні проводяться у переважній більшості країн світу, за винятком теократичних монархій.

Вибори стали не тільки найбільш поширеною формою безпосередньої реалізації народного суверенітету, а й показником рівня розвитку громадянського суспільства, правової держави, прав і свобод людини і громадянина тощо. Навіть у таких країнах, як Афганістан та Ірак, які були звільнені від антинародних політичних режимів, проведення демократичних

виборів до представницьких органів держави і місцевого самоврядування стали одним із найбільших здобутків народу цих держав.

В Україні вибори на демократичних засадах почали проводитися одночасно з проголошенням незалежності нашої держави. 1 грудня 1991 р., одночасно з проведенням всеукраїнського референдуму, який надав найвищої юридичної сили Акту проголошення незалежності України, були проведені вибори Президента України. З того часу, відповідно до чинного законодавства України, в нашій країні регулярно проводяться вибори представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Під виборами слід розуміти форму безпосередньої демократій зміст якої полягає у формуванні представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування шляхом голосування громадян України.

За своїм змістом вибори є волевиявленням народу щодо формування представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

За суб'єктами вибори передбачають формування Верховної Ради України, Президента України, Верховної Ради АРК, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів.

За формою вибори являють собою вибір найбільш гідного з-поміж інших кандидата на виборну посаду до органів державної влада та органів місцевого самоврядування шляхом голосування громадян за його кандидатуру.

За способами і засобами проведення вибори можуть бути черговими, позачерговими та довиборами колегіального органу.

Поняття виборів часто вживають як термін "виборче право", що вживається в об'єктивному та суб'єктивному значенні. В об'єктивному значенні виборче право - це Інститут конституційного права, що об'єднує норми конституційного та інших галузей права, які визначають поняття, види, принципи виборів, порядок їх організації та проведення, а також юридичну відповідальність за порушення чинного законодавства про вибори.

Суб'єктивне виборче право - це конституційне право громадянина України вільно обирати та бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38 Конституції) . Це право також слід розуміти як встановлене Конституцією та законами України право громадянина України брати участь у всіх видах виборів на всіх стадіях їх організації та проведення.

Виборче право тісно пов'язане з виборчою системою, під якою слід розуміти суспільні відносини врегульовані нормами Конституції та законів України які виникають, змінюються та припиняються у зв'язку з голосуванням громадян за кандидатів на виборні посади та розподілі виборних посад за результатами виборів.

Найбільш поширеними у світі виборчими системами є мажоритарна, пропорційна та змішана (мажоритарно-пропорційна) виборчі системи. Мажоритарна виборча система (відносної, абсолютної, кваліфікованої більшості) застосовується під час виборів одноособових та колегіальних

представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Вона передбачає утворення одномандатних виборчих округів, на які поділяється вся територія країни чи відповідної адміністративно-територіальної одиниці, чи суб'єкта місцевого самоврядування, в яких громадяни голосують за конкретних кандидатів, що претендують на представницький мандат. Пропорційна виборча система (з "жорсткими" та "м'якими" виборчими списками) застосовується під час виборів колегіальних представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування і передбачає утворення виборчих списків кандидатів від організацій політичних партій та їх виборчих блоків. Змішана виборча система передбачає комбінування пропорційної та мажоритарної виборчих систем у межах однієї держави.

В Україні виборча система в період з 1991 до 2006 року перетерпіла певні еволюційні зміни: мажоритарна виборча система, що утвердилася після проголошення незалежності України, змінилася після прийняття Конституції України в 1996 році на змішану, а з 2006 року в Україні була запроваджена пропорційна виборча система.

Утім пропорційна виборча система застосовується в Україні під час виборів: 1) народних депутатів України: 2) депутатів міських, районних у містах, районних, обласних рад, м. Києва і Севастополя; 3) депутатів Верховної Ради АРК, тоді як під час виборів Президента України; депутатів сільських і селищних рад; сільських, селищних і міських голів застосовується мажоритарна виборча система. Отже, на сьогодні в Україні діє кілька самостійних виборчих систем, що передбачає застосування пропорційної та мажоритарної систем до різних видів виборів.

Поняття "вибори" має узагальнюючий характер для всіх видів виборів, які проводяться в нашій країні. Але вибори є досить різноманітними і можуть класифікуватися за об'єктом, суб'єктом, територією, часом тощо.

За об'єктами вибори поділяються на: 1) вибори представницьких органів державної влади; 2) вибори представницьких органів місцевого самоврядування.

За суб'єктами розрізняють: 1) вибори народних депутатів України; 2) вибори Президента України; 3) вибори депутатів Верховної Ради АРК, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів.

За територією вибори слід розрізняти: 1) загальнонаціональні (загальнодержавні), що здійснюються на території всієї країни; 2) місцеві вибори до представницьких органів місцевого самоврядування.

За часом проведення вибори поділяються на: 1) чергові, що проводяться в період закінчення строку повноважень функціонування певного виду виборного органу або посади; 2) позачергові, або дострокові, що проводяться в разі дострокового припинення строку повноважень; 3) повторні, які проводяться у разі, коли вибори у виборчому окрузі визнані недійсними або такими, що не відбулися.

Сутність і зміст виборів найбільш узагальнено виражають їх принципи. Вони опосередковують основні, фундаментальні засади правового регулювання правовідносин, що утворюються в процесі організації та проведення всіх видів виборів в Україні.

Отже, принципи виборчого права України - це основні засади, керівні положення, які визначають сутність і зміст реалізації і гарантування виборчих прав громадян України та забезпечують передбачений Конституцією та законами України порядок організації і проведення всіх видів виборів у державі.

Відповідно до загальної теорії принципів права, з огляду на сферу їх застосування та цільового призначення, принципи поділяються на загальні та спеціальні (інституційні).

Загальними принципами виборів, як основної форми безпосередньої демократії, є принципи: суверенності народу; єдиновладдя народу; повновладдя народу; безпосереднього волевиявлення народу; поєднання безпосередньої і представницької демократії; пріоритетності безпосереднього народовладдя в системі демократії; політичного плюралізму; конституційності й законності; загальності у здійсненні безпосереднього народовладдя; рівності у здійсненні безпосереднього народовладдя; відкритості та гласності тощо.

До загальних принципів виборчого права належать насамперед принципи вільного, загального, рівного, прямого виборчого права, а також таємного голосування під час здійснення виборчого права. Ці принципи є фундаментальними як для виборів, так і для більшості інших форм безпосередньої демократії, наприклад референдумів. Принципи вільного, загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні визнані універсальними принципами виборчого права.

Принцип вільності виборчого права гарантує громадянам України, які мають право голосу, свободу волевиявлення. Кожен громадянин має право брати або не брати участь у виборах, реалізуючи своє активне чи пасивне виборче право. Це право громадянина захищається Конституцією та законами України. Ніхто не може бути примушений голосувати на виборах.

Принцип загальності виборчого права означає, що суб'єктивне активне виборче право, тобто право обирати, відповідно до ст. 70 Конституції України мають усі громадяни України, які на день голосування досягли 18 років, за винятком осіб, визнаних судом недієздатними.

Суб'єктивне пасивне виборче право, тобто право бути обраним, як і раніше, має свої особливості залежно від виду виборів.

Принцип рівності виборчого права передбачає, що всі громадяни України беруть участь у виборах на рівних засадах. Усі виборці мають однакову кількість голосів і кожний голос має однакове з іншими значення. Здійснення громадянами України права обирати і бути обраними не залежить від їхньої раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання,

мовних або інших ознак. Обмеження виборчих прав громадян України, не передбачених Конституцією, забороняються (ст. 64 Конституції України).

Принцип прямого виборчого права визначає право громадян обирати кандидатів та організації політичних партій і їх блоки на виборах безпосередньо. Конституцією передбачаються прямі вибори народних депутатів України, Президента, депутатів Верховної Ради АРК, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів.

Принцип таємності голосування означає, що контроль за волевиявленням виборців не допускається, гарантується повна свобода волевиявлення. Це право забезпечується можливістю кожного виборця голосувати особисто. Голосування за інших осіб не допускається. Виборчий бюлетень заповнюється голосуючим у кабіні або в кімнаті для таємного голосування, без присутності сторонніх осіб.

До спеціальних принципів виборчого права відносяться принципи альтернативності, багатопартійності виборів, публічності та відкритості виборчого процесу, гласності виборів, політичного плюралізму та багатопартійності, організації виборів спеціальними незалежними органами, територіальної організації виборів, спеціального фінансування виборів, рівних можливостей для всіх кандидатів і організацій політичних партій і їх блоків у проведенні передвиборної агітації, рівного доступу всіх кандидатів і політичних партій (блоків) - суб'єктів виборчого процесу до ЗМІ, незалежно від форми їх власності, неупередженості органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, судів, підприємств, закладів, установ. їх керівників, інших посадових і службових осіб до партій (блоків) - суб'єктів виборчого процесу, юридичної відповідальності за порушення виборчого законодавства України тощо.

Принципи виборчого права втілюються у процедурі організації та проведення виборів, яку ще називають виборчим процесом . Виборчий процес - це система врегульованих Конституцією та законами України основних послідовних процесуальних стадій (етапів) організації та проведення виборів в Україні.

Виборчий процес забезпечується системою його суб'єктів. Стаття 12 Закону України "Про вибори народних депутатів України" визначає суб'єктами виборчого процесу: 1) виборця; 2) виборчу комісію; 3) партію (блок), що висунула кандидатів у депутати; 4) кандидата у депутати; 5) офіційного спостерігача від партії (блоку) - суб'єктів виборчого процесу. Утім загалом учасників виборчого процесу значно більше. Це й органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх службові й посадові особи, політичні партії та громадські організації, ЗМІ, міжнародні спостерігачі тощо.

Безперечно, найбільш складна комплексна робота щодо організації та проведення виборів в Україні здійснюється ЦВК. Відповідно до ст. 1 Закону України "Про Центральну виборчу комісію" від 30 червня 2004 р. ЦВК є постійно діючим колегіальним державним органом, який діє на підставі

Конституції України, цього та інших законів України і наділений повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради АРК, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, всеукраїнського і місцевих референдумів в порядку та в межах, встановлених цим та іншими законами України.

Комісія очолює систему виборчих комісій та комісій з референдуму, які утворюються для організації підготовки та проведення виборів Президента України, народних депутатів України, всеукраїнського референдуму. Комісія здійснює контроль за діяльністю та консультативно-методичне забезпечення виборчих комісій, які утворюються для організації підготовки та проведення виборів депутатів Верховної Ради АРК, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, та комісій з місцевих референдумів.

Попри багатоманітність видів виборів в Україні, можна виділити основні стадії організації та проведення виборів, які властиві всім видам виборів в Україні: призначення або проголошення виборів; формування територіальних виборчих одиниць - виборчих округів та виборчих дільниць; формування виборчих комісій; передвиборна агітація; голосування; підрахунок голосів; встановлення результатів голосування та їх оприлюднення, припинення діяльності виборчих комісій. Іноді проводиться і альтернативна стадія виборів - повторне голосування.

На прикладі виборів народних депутатів України, які вперше за всю історію України проводяться за пропорційною виборчою системою, можна визначити сутність і зміст основних стадій виборчого процесу.

Першою стадією організації та проведення виборів народних депутатів є складення та уточнення списку виборців. Відповідно до ст. 39 Закону України "Про вибори народних депутатів України", для підготовки проведення голосування виборців до 1 жовтня року, який передує року проведення чергових виборів, складаються загальні списки виборців за формою, затвердженою ЦВК. Для складення цих списків районними, районними у містах Києві та Севастополі державними адміністраціями, виконавчими органами міських рад утворюються робочі групи обліку виборців, які складають списки виборців відповідно до Порядку складення списків виборців, затвердженого ЦВК. До цього списку заносяться такі дані виборців: 1) прізвище, ім'я, по батькові; 2) дата народження; 3) місце народження; 4) місце проживання або місце перебування; 5) у разі необхідності - примітка про постійну нездатність пересуватися самостійно.

З метою уточнення списків виборців районна, міська група обліку виборців не пізніше 1 листопада року, що передує року проведення виборів, надають загальний список виборців для ознайомлення громадян у приміщенні, доступному для відвідування громадян. Уточнення списку виборців триває до 1 січня року виборів.

Після уточнення загального списку виборців робочі групи обліку складають списки виборців за кожною звичайною виборчою дільницею і передають їх відповідному сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті ради або іншій посадовій особі, яка відповідно до закону здійснює його повноваження, у двох примірниках на паперовому носії та в електронному вигляді.

Виборці, які не раніше ніж за 30 днів до дня виборів включно вибувають з населеного пункту, де вони включені до списку виборців, або повертається з-за кордону в Україну чи від'їзджають з України за кордон, мають право на отримання відкріпного посвідчення, що дає громадянину можливість бути включеним у списки виборців в іншій звичайній виборчій дільниці або голосувати в межах закордонного виборчого округу. Відкріпні посвідчення є документацією суворої звітності.

Стадія утворення виборчих округів передбачає поділ території України на 225 територіальних виборчих округів, які утворюються з приблизно рівною кількістю виборчих дільниць, виходячи з кількості дільниць, що були утворені під час попередніх чергових виборів Президента України або народних депутатів України. До закордонного виборчого округу входять всі закордонні виборчі дільниці. Рішення про утворення територіальних виборчих округів приймається ЦВК не пізніше як за 100 днів до дня виборів (ст. 18 Закону).

Виборчі дільниці (звичайні, спеціальні, закордонні) утворюються з кількістю виборців від 20 до 2 500 осіб не пізніше як за 50 днів до дня виборів. Звичайні виборчі дільниці утворюються для організації голосування за місцем їх проживання; спеціальні виборчі дільниці утворюються у стаціонарних лікувальних закладах, на суднах, які перебувають у плаванні під прапором України, на полярних станціях України, в установах кримінально-виконавчої системи та в інших місцях тимчасового перебування виборців з обмеженими можливостями пересування; закордонні виборчі дільниці утворюються за поданням МЗС України при дипломатичних та інших офіційних представництвах і консульських установах України за кордоном.

Для проведення виборів народних депутатів України утворюються виборчі комісії (окружні виборчі комісії та дільничі виборчі комісії - звичайні та спеціальні) - спеціальні колегіальні органи, уповноважені організовувати підготовку та проведення виборів депутатів і забезпечувати додержання та однакове застосування законодавства України про вибори депутатів (статті 24-25 Закону).

Окружна виборча комісія утворюється ЦВК не пізніше як за 60 днів до дня виборів у складі голови, заступника голови, секретаря та Інших членів комісії кількістю не менше 12 і не більше 18 осіб. Дільничні виборчі комісії (звичайні та спеціальні) утворюються відповідною окружною комісією не пізніше як за 35 днів до дня виборів у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісії. Кількість членів дільничних комісій встановлюється ст. 28 Закону: 1) для малих дільниць -10-18 осіб; 2) для

середніх дільниць - 14-20 осіб; 3) для великих дільниць - 18-24 особи. Дільничні виборчі комісії закордонної виборчої дільниці утворюються ЦВК на тих самих основах, що й звичайні та спеціальні дільничні виборчі комісії.

Кульмінаційною стадією виборчого процесу є голосування та встановлення результатів виборів народних депутатів України.

Голосування виборців на виборчих дільницях здійснюється за допомогою виборчих бюлетенів, форма і текст яких затверджуються ЦВК не пізніше, як за 30 днів до дня голосування. Виборчі бюлетені виготовляються не пізніш як за сім днів до дня виборів у централізованому порядку державним поліграфічним підприємством.

Голосування проводиться в день виборів з 7 до 22 години в спеціально відведених та облаштованих приміщеннях, в яких обладнані кабіни для таємного голосування. Організація проведення голосування та підтримання у приміщенні для голосування належного порядку, забезпечення таємності волевиявлення виборців під час голосування покладаються на дільничну виборчу комісію (ст. 83 Закону).

Виборець особисто заповнює виборчий бюлетень для голосування в кабіні для таємного голосування, роблячи позначку "плюс" або іншу, що засвідчує його волевиявлення, у квадраті напроти назви партії (блоку), або у квадраті напроти слів "Не підтримую кандидатів від жодної політичної партії, виборчого блоку політичних партій" і опускає заповнений виборчий бюлетень до опломбованої виборчої скриньки.

Голосування виборців, що не можуть пересуватися до виборчої дільниці за віком, у зв'язку з інвалідністю або станом здоров'я, відбувається за місцем їх проживання з дотриманням всіх вимог щодо процедури голосування.

Встановлення результатів голосування передбачає встановлення підсумків голосування у межах виборчих дільниць і виборчих округів, передання відповідної документації до ЦВК, яка й встановлює на своєму засіданні результати виборів народних депутатів України, відповідно до процедури, визначеної ст. 96 Закону.

ЦВК не пізніше як на п'ятий день з дня встановлення результатів виборів офіційно оприлюднює їх результати в газетах "Голос України" та "Урядовий Кур'єр". Список обраних депутатів публікується із зазначенням в алфавітному порядку їх прізвища, імені, по батькові, року народження, освіти, посади (звання), місця роботи, місця проживання, партійності суб'єкта висування.

Суб'єкти виборчого процесу мають право оскаржити рішення, дії чи бездіяльність, що стосуються процесу виборів депутатів у позасудовому та судовому порядку.

Окрім чергових виборів народних депутатів України, Конституція та закони України визначають можливість проведення позачергових виборів. Відповідно до ч. 2 ст. 77 Основного Закону позачергові вибори до Верховної Ради України призначаються Президентом України і проводяться в період 60

днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України.

ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ

Вибори є однією з найдавніших форм прямого народовладдя, відомих ще з часів так званої "вічової демократії". Вони пройшли складний шлях становлення і розвитку, набуваючи якісно нових юридичних властивостей. На сьогодні вибори на загальнодержавному та місцевому рівні проводяться у переважній більшості країн світу, за винятком теократичних монархій.

3. МІСЦЕВИЙ РЕФЕРЕНДУМ – ПРІОРИТЕТНА ФОРМА ПРЯМОЇ ДЕМОКРАТІЇ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

Референдум – важлива форма безпосередньої демократії, що являє собою голосування виборців, шляхом якого приймається рішення з будь – яких питань державного або самоврядного характеру, за винятком тих, котрі згідно з законом бути винесені на не можуть бути винесені на референдум, що обов'язково для виконання органами, організаціями і громадянами, щодо яких це рішення має імперативний характер.

Закон визначає термін «референдум» як «спосіб прийняття громадянами України шляхом голосування законів України, інших рішень з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення, що мають вищу юридичну силу». Основна відмінність референдуму від виборів, процедура яких також передбачає голосування виборців, полягає в об'єкті та меті волевиявлення виборців. Так, якщо при виборах таким об'єктом є кандидат або список кандидатів, то об'єктом референдуму може стати конституція, закон, законопроект, будь-яке питання зовнішньої і внутрішньої політики.

Метою виборів є обрання народних представників, що являє собою делегування їм певної частини належних народові або територіальній громаді владних повноважень, тоді як мета референдуму – прийняття рішення по суті винесеного не нього питання, тобто воля народу знаходить своє виявлення у формі референдуму більш чітко та конкретно і не передбачає подальшого делегування владних повноважень.

В Україні історія становлення інституту референдуму має два основних періоди: перший період (1991–2000 рр.) – початок практикування референдумів в Україні; другий період (2000 р. – до сьогодні) вдосконалення національної теорії та практики референдумів.

Проведення першого в історії України загальнонаціонального референдуму було призначено Верховною Радою Української РСР. Результати референдуму були переконливими – 90,3% громадян Української РСР підтвердили чинність Акта проголошення незалежності України. Протягом 1 грудня 1991 р. по 31 січня 1992 р. Україну як суверенну державу визнали понад 100 країн світу.

Наступний всеукраїнський референдум за народною ініціативою був проведений в 2000 р. 16 квітня 2000 р. відбулося голосування з питань,

винесених на референдум, у голосуванні прийняли участь 81,15% громадян України, що мають виборчі права. Усі питання референдуму отримали підтримку виборців: за питання про додаткові підстави для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України; за обмеження депутатської недоторканності; за зменшення конституційного складу парламенту з 450 до 350; за необхідність формування двопалатного парламенту. Утім, результати цього референдуму так і не були реалізовані.

Роль референдумів у регулюванні суспільних відносин визначається з огляду на їх основні соціальні функції:

По-перше, референдум є одним з основних інструментів реалізації права народного суверенітету і легітимізація владних рішень.

По-друге, референдум є однією з основних форм реалізації права національного суверенітету, оскільки за умов виконання певної конституційної процедури щодо всеукраїнського референдуму і виконання вимог закону щодо місцевих референдумів громадяни України, представники певної нації і народності нашої країни можуть ініціювати проведення того чи іншого референдуму з питань, пов'язаних з конституційним чи законодавчим регулюванням їх національних прав і свобод.

По-третє, референдум є одним із способів формування громадської думки.

По-четверте, референдум може бути використаний народом як противага рішенням органів державної влади, що не задовольняють інтересів громадян.

Запровадження в Україні порядку проведення референдумів за народною ініціативою створює правові гарантії здійснення прямого народовладдя.

Види референдумів в Україні

Референдум є досить складним правовим явищем і практикується у різних формах. У державах, де референдуми проводяться досить часто, цей інститут отримав нормативне закріплення у різних формах і, навпаки, де референдуми є винятковим, унікальним явищем, перелік питань, що вирішуються на референдумі, жорстко обмежена.

Але референдуми різняться не лише за предметом правового регулювання. Існує багато видів референдумів (залежно від критеріїв класифікації), кожен з яких має свої юридичні особливості.

Закон України «Про всеукраїнський і місцеві референдуми» 1991 р., не передбачає самостійного нормативного положення про види референдумів. Аналіз чинного законодавства дозволяє зробити висновок, що референдуми в Україні різняться за предметом, суб'єктами ініціювання референдумів, територією і часом проведення.

Із урахуванням теоретичних досліджень критеріїв класифікації референдумів та нормативних положень чинного законодавства про референдуми можна виділити такі критерії класифікації референдумів:

- за предметом референдуму;
- за правовою силою рішень референдуму;

- за підставою проведення;
- за суб'єктами ініціювання;
- за територією проведення;
- за часом проведення;
- за формулою референдуму

Найбільш важливим критерієм класифікації референдумів є предмет референдуму, що й власне визначає сутність і зміст кожного конкретно взятого референдуму, йог значення для суспільства і держави.

Предмет референдуму визначає обсяг його компетенції. Предмет загальнодержавного референдуму завжди стосується найважливіших проблем суспільного та державного життя країни, а саме: прийняття чи затвердження конституції, внесення змін до конституції, законів, підзаконних актів тощо, тоді як загальний характер предметів місцевих референдумів набагато складніший за своєю правовою природою. З одного боку, це, як правило, питання місцевого значення, а з іншого-предмет локального референдуму може мати специфічний характер і обумовлюватися особливостями місцевого самоврядування в кожному окремо взятому регіоні.

За правовою силою рішень референдуми поділяються на консультативні та імперативні. Загальновідомо, що рішення референдумів мають вищу юридичну силу як на загальнонаціональному, так і на місцевому рівнях, оскільки їх наслідки є безпосереднім вираженням волі народу або ж конкретної територіальної громади. Рішення загальнонаціональних референдумів традиційно займають вище місце в ієрархії національних джерел права.

Консультативний референдум проводиться органом державної влади, уповноваженим призначати чи ініціювати призначення референдуму перед прийняттям ним певного рішення з метою виявлення ставлення громадян до цього рішення. Консультативні референдуми в зарубіжних країнах, як правило, проводяться з питань, що процедурно не можуть бути вирішені шляхом всенародного голосування: укладення міжнародного договору чи його ратифікація. Вирішення цих питань традиційно відносяться до повноважень глави держави чи парламенту, але при здійснені своїх повноважень вони керуються волевиявленням народу. В окремих країнах консультативні референдуми отримали назву плебісцитів. Вразливою ознакою консультативних референдумів є необов'язковість їх рішень. На сьогодні, відповідно до ч. 6 п. Рішення Конституційного Суду України у Справі про всеукраїнський референдум за народною ініціативою від 27 березня 2000 р., воля народу, що буде виявлена на всеукраїнському референдумі, проголошеному Президентом України за народною ініціативою, не може мати дорадчого характеру. Нині консультативні референдуми втратили актуальність в Україні.

Імперативний референдум відрізняється від консультативного тим, що його рішення мають вищу юридичну силу, тобто є остаточними, обов'язковими для виконання на всій території країни. Вони набувають юридичної сили з часу

оголошення результатів всенародного голосування Центральною виборчою комісією. Рішення імперативного референдуму можуть бути змінені або скасовані лише на підставі результатів нового всеукраїнського референдуму. Утім, в силу недосконалості механізму реалізації рішень референдуму, рішення всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р. що були визнані Конституційним Судом України імперативними, так і не були здійснені.

Фрицький О.Ф. класифікує референдуми за юридичною силою: вирішальний, рішення якого не потребують затвердження будь-яким органом і не можуть бути змінені інакше ніж на підставі рішення нового референдуму з цього питання; консультативний референдум, який використовується для виявлення громадської думки. Його рішення не мають обов'язкового характеру. За підставами проведення референдуми можуть бути обов'язковими та факультативними. Тобто народ України та територіальні громади мають право вирішувати широке коло суцільно значущих питань, але окремі питання (внесення змін до Конституції, питання про зміну територію України, питання про найменування або перейменування міст, селищ, райнів тощо), відповідно до чинного законодавства, мають визначатися виключно всеукраїнськими референдумами.

Залежно від суб'єктів, що наділені правом ініціювати проведення загальнонаціонального референдуму, в Україні референдуми поділяються на ініційовані українським народом; ініційовані Верховною Радою; Президентом України. Місцеві референдуми можуть бути ініційовані місцевими радами та громадянами України, що проживають на території певної адміністративно – територіальної одиниці.

За часом проведення загальнодержавні референдуми можуть бути до законодавчими або після законодавчими, відповідно до проведення голосування до чи після розгляду парламентом законопроекту, що є предметом референдуму.

За формулою, тобто конструкцією питань, що виносяться на всенародне голосування, референдуми розмежовуються на прості та складні. Прості конструкції питань референдумів передбачають винесення на референдум одного конкретного питання з конкретної проблеми. Складні конструкції питань референдумів передбачають голосування з двох і більше питань. Ці питання можуть стосуватися різнопорядкових проблем, але, як правило, сукупність питань, винесених на референдум в комплексі, стосується єдиної проблеми.

За територією проведення. Розрізняють всеукраїнські референдуми, референдуми Автономної Республіки Крим та місцеві (у межах адміністративно-територіальних одиниць).

Всеукраїнський референдум може призначатися Верховною Радою України або Президентом України. Так, Верховна Рада України уповноважена призначати всеукраїнський референдум щодо вирішення питань про зміну території держави. Президент України має право призначати референдум щодо

законопроектів про внесення змін до розділу I-III Конституції, а також проголошує референдум з народної ініціативи.

Всеукраїнський референдум призначається Президентом з ініціативи народу за умови, що цього вимагають щонайменше 3 млн. громадян України, які мають право голосу. Крім того, для виконання цієї вимоги необхідно зібрати не менш як у двох третинах областей України (у кожній з них) щонайменше по 100 тис. підписів. Слід також звернути увагу на те, що в Україні не допускається проведення референдумів для затвердження законопроектів, що стосуються податків, бюджету та амністії.

Предметом всеукраїнського референдуму може бути:

— затвердження Конституції України, її окремих положень та внесення до Конституції України змін і доповнень;

— прийняття, зміна або скасування законів України або їх окремих положень;

— прийняття рішень, які визначають основний зміст Конституції

України, законів України та інших правових актів.

На всеукраїнський референдум можуть виноситися питання, віднесені Конституцією України до відання України, тобто виключно всеукраїнським референдумом вирішується питання про реалізацію права народу України на самовизначення та входження України до державних федеративних і конфедеративних утворень або вихід з них. Не виносяться питання на цих референдумах, віднесені законодавством України до відання органів суду і прокуратури; питання амністії та помилування; питання про вжиття державними органами України надзвичайних і невідкладних заходів щодо охорони громадського порядку, захисту здоров'я та безпеки громадян; питання, пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, що належать до компетенції Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України. Конституція України не передбачає проведення всеукраїнських референдумів з міжнародно-правових питань, хоча саме перший всеукраїнський референдум 1991 р. мав своїм предметом міжнародно-правову проблематику – легімітизацію незалежності України.

Другим видом референдуму за територією проведення – місцевий референдум.

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

Предметом місцевого референдуму може бути:

— прийняття, зміна, скасування рішень з питань, віднесених законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

— прийняття рішень, які визначають зміст постанов місцевих Рад народних депутатів та їх виконавчих і розпорядчих органів.

На місцеві референдуми можуть виноситися питання, віднесені законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних

адміністративно-територіальних одиниць, а також питання дострокового припинення повноважень відповідної Ради народних депутатів та її голови.

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

На місцеві референдуми не виносяться питання про скасування законних рішень вищестоящих органів державної влади і самоврядування; питання, віднесені до відання органів суду і прокуратури; питання, пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, що належать до компетенції відповідної місцевої Ради народних депутатів та її виконавчих і розпорядчих органів.

Третім різновидом референдумів є референдум Автономної Республіки Крим. Предметом республіканського і місцевих референдумів в автономії може бути прийняття, зміна або скасування рішень із питань, віднесених законодавством України до відання Автономної Республіки Крим.

Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» також має суперечності із нормами Конституції України у наступних питаннях:

- визначення предмету проведення референдуму;

Так, у Конституції України не зазначено в переліку причин дострокового припинення повноважень Верховної Ради України та Президента України рішення референдуму. У статті 13 Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» серед питань, за якими Верховна Рада України призначає проведення всеукраїнського референдуму вказані питання щодо «дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, Президента України, якщо цього вимагають не менш як три мільйони громадян України, які мають право брати участь у референдумі».

Крім того, закон оперує таким поняттям, як скасування Конституції та інших законодавчих актів, а Конституція України не допускає цього.

- визначення суб'єктів ініціювання проведення всеукраїнського референдуму;

У Законі, з усіх питань, які можуть розглядатися на референдумі, передбачено два суб'єкта ініціювання проведення всеукраїнського референдуму: громадяни України, або народні депутати України. У Конституції – фактично один: народ України. Виключенням є призначення проведення референдуму Верховною Радою України з питань про зміну території України (стаття 73).

- визначення суб'єктів призначення (проголошення) проведення

всеукраїнського референдуму;

У Конституції України їх передбачено два: Президент України та Верховна Рада України. У Законі лише один Верховна Рада України.

- визначення різних категорій референдумів;

Зокрема, у Законі згадується окрема категорія референдумів дорадче опитування громадян України. У Конституції цього не вказано.

На сьогодні, за оцінками експертів та багатьох політиків перспективи проведення в Україні легітимних референдумів є досить примарними, у першу чергу, через застаріле законодавство.

Отже, референдуми в Україні можна класифікувати за: правовою силою рішень: імперативні (мають загальнообов'язковий характер), консультативні (не мають вищої юридичної сили); за підставами проведення: обов'язкові та факультативні; за суб'єктами ініціювання: ініційовані українським народом, Верховною Радою, Президентом України; за часом проведення: до законодавчі, після законодавчі. Також референдуми поділять за територією проведення: всеукраїнський, що проводиться на все державному рівні, місцевий референдум призначається на місцевому рівні територіальною громадою та проводиться відповідно і референдум Автономної Республіки Крим.

Отже, процедура проведення всеукраїнського референдуму складається з послідовних і взаємозумовлених дій – підготовчої, основної та завершальної, що визначають порядок його підготовки, організації, проведення та реалізації його рішень.

Рішення всеукраїнського референдуму мають вищу юридичну силу і є загальнообов'язковими для виконання. Невиконання або неналежне виконання рішень всеукраїнського референдуму тягне за собою юридичну відповідальність, передбачену чинним законодавством.

Сьогодні в Україні повним ходом йде розбудова правової, демократичної, соціально орієнтованої держави. Але нормальне функціонування нової правової держави неможливо без прийняття до уваги волі народу. Саме референдум є найбільш демократичною формою волевиявлення громадян, в якій виражається пряме (безпосереднє) народовладдя, реалізується конституційний принцип щодо належності народу всієї повноти влади.

ВИСНОВКИ ДО ТРЕТЬОГО ПИТАННЯ

1) В Україні є необхідність створення цілісної концепції всеукраїнського референдуму як однієї з найбільш важливих форм безпосередньої демократії в Україні;

2) Назріла необхідність вдосконалення чинного законодавства про референдуми з метою приведення його у відповідність до положень Конституції України 1996 р.;

3) Дуже важливо узагальнити досвід проведення всеукраїнського референдуму з тим, щоб виявити як позитивні, так і негативні тенденції розвитку цього інституту в Україні.

4.ЗАГАЛЬНІ ЗБОРИ ГРОМОДЯН ЗА МІСЦЕМ ПРОЖИВАННЯ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ

Становлення і розвиток форм діяльності територіальних громад в Україні — це дуже актуальні проблеми у становленні та функціонуванні самого інституту місцевого самоврядування, тому що ці форми засновані на розкріпаченні громадянської ініціативи місцевих співтовариств, зростанні соціальної активності кожного жителя, залученні населення в самоврядний процес.

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

Незважаючи на конституційне закріплення територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, вона, внаслідок об'єктивних причин, не може і не зможе здійснювати перманентне і цілеспрямоване управління локальними процесами в рамках адміністративно-територіальних одиниць (виняток, як уявляється, Складають форми самоорганізації населення, у рамках яких вирішує свої потреби тільки частина членів територіальної громади) з метою реалізації питань місцевого значення. Підтвердженням цьому слугують різнорівневі й різноцільові інтереси жителів конкретних населених пунктів — членів територіальних громад, що в межах порівняно великої території (село, селище, місто) без управлінської ланки практично не піддаються координації та іншому управлінському впливу. Звідси об'єктивного характеру набуває необхідність формування представницьких органів територіальної громади. Сформовані самою громадою з числа її членів, представницькі органи могли б декларувати інтереси громади з метою їх подальшого вирішення.

Загальні збори громадян за місцем проживання — це одна з форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення. Під загальними зборами розуміється збір усіх або частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення.

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

Історична практика місцевого самоврядування свідчить, що загальні збори громадян є однією з найбільш масових форм безпосередньої демократії. Вони найбільш доступні для громадян і є одним з найефективніших засобів їх самоорганізації. Загальні збори забезпечують громадянам реальну можливість

поєднання колективного обговорення питань і прийняття рішень з їх особистою активністю та ініціативою, які виявляються в різних організаційних та організаційно-правових формах (запитаннях, виступах, участі в голосуванні тощо). Тому загальні збори відіграють важливу роль у системі місцевого самоврядування, виступають формою залучення громадян до здійснення найрізноманітніших управлінських функцій.

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

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

ВИСНОВКИ ДО ЧЕТВЕРТОГО ПИТАННЯ

Отже, загальні збори провадяться на рівні "мікро-громад", у межах окремих частин сіл, селищ, міст як адміністративно-територіальних одиниць (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів тощо), а тому є формою участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань, що належать до відання місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ З ТЕМИ

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

Сучасні інститути місцевого самоврядування є своєрідним результатом тисячолітнього вітчизняного й світового досвіду організації публічної влади, відносин влади з громадянами, який наочно свідчить, що спрямованість влади

на задоволення інтересів потреб людини, може бути забезпечена лише за умови реальної участі громадян у формуванні цієї влади, відповідальності влади перед народом та її максимальне наближення до людини.

Сучасний підхід до конституювання місцевого самоврядування, демократії, безпосередньої демократії пов’язаний з демократизацією державного й громадського життя, з розвитком в Україні громадянського суспільства і правової держави, що привело до самообмеження державної влади й визначення легалізації державою інших, недержавних інтересів, які продукують локальні співтовариства. Ці глибинні процеси призвели до модифікації та корінної перебудови відносин «держава – громадянин», коли починає змінюватися домінуюча роль держави, звужується сфера впливу на визначення й формування поведінкових настанов особистості, розширюються можливості вибору останньої своєї поведінки в умовах правовільного простору, утвореного громадянським суспільством.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ:

Для належної підготовки до проведення семінарського заняття з даної теми, студенту необхідно:

Проаналізувати міждисциплінарні зв'язки вивчаємої теми, з іншими темами дисциплінами.

Проаналізувати основні нормативно-правові акти, що відносяться до вивчаємої теми. Особливу увагу приділити аналізу відомчих наказів міністерств та відомств.

Опанувати понятійний апарат з вивчаємої теми. Вивчити основні категорії та дефініції за темою.

ТЕМА№6: «СУЧАСНА СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ»

ПЛАН ЛЕКЦІЇ

1. Поняття системи місцевого самоврядування та її елементи
2. Територіальна громада – як первинний елемент системи місцевого самоврядування
3. Представницькі органи місцевого самоврядування.
4. Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад
5. Місце та роль органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування
6. Асоціації та інші форми добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

1. Балабанова І. Конституційно-правовий статус області і обласної ради як представницького органу місцевого самоврядування в Україні та актуалізація їх вдосконалення . *Юридичний журнал*. 2012. №7-8(121-122). С. 84-93.
2. Бальцій Ю. Органи самоорганізації населення – суб'єкти місцевого самоврядування України . *Юридичний журнал*. 2012. №7-8(121-122). С. 94-97.
3. Падалко В. Служба в органах місцевого самоврядування в Україні: концептуальні проблеми теорії та практики / В. Падалко // *Часопис Київського університету права.* 2012. № 1. С. 117-122.
4. Пашков О. Співвідношення органів місцевого управління й органів місцевого самоврядування . *Підприємництво, господарство і право*. 2006. №3. С. 25-27.
5. Петришина М. Акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування / М. Петришина // *Вісник Академії правових наук України.* 2012. № 1 (68). С. 66-76.
6. Прієшкіна О. В. Роль та значення органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування України / О. В. Прієшкіна // *Актуальні проблеми політики.* 2001. № 10-11. С. 640.

МЕТА ЛЕКЦІЇ

Проаналізувати поняття та елементи системи місцевого самоврядування, територіальну громаду, представницькі органи місцевого самоврядування, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, місце та роль органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування, асоціації та інші форми добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування.

ВСТУП

Україна, як зазначається у Конституції, є демократичною і правовою державою. Демократія є важливим інструментом удосконалення і розвитку

суспільства, невід’ємним атрибутом суспільного буття, який забезпечує і реалізує права людини. Справжня демократія передбачає, що словом і вибором громадянин може вільно користуватися в умовах, коли він володіє достатньою кількістю об’єктивної інформації, аби зробити адекватний вибір.

Актуальність обраної тематики полягає в тому, що місцеве самоврядування є формою залучення громадян до участі в управлінні своїми справами, а тому є засобом здійснення демократії на місцевому рівні. Первинним джерелом системи місцевого самоврядування визнається територіальна громада, яка здійснює самоврядування в порядку, встановленому законом як безпосередньо, так і через представників та виконавчі органи місцевого самоврядування.

Нажаль, авторитет місцевого самоврядування в Україні продовжує залишатися «підірваним». В умовах побудови демократичного устрою в нашій державі народ України ще не набув менталітету свідомого суб’єкта місцевого самоврядування. Для подолання цього психологічного бар’єру слід проводити велику систематичну просвітницьку роботу та інформаційно забезпечити розвиток місцевого самоврядування, залучити громадян до участі в управлінні, оскільки становлення і зміцнення місцевого самоврядування – одне з найважливіших напрямів державотворення і будівництва громадянського суспільства.

Найбільш важливим в нинішній системі місцевого самоврядування є вдосконалення механізмів і практики безпосередньої демократії, а саме участі громадян в процесах місцевого самоврядування. Більш того, одним із сучасних завдань для місцевого самоврядування є залучення якомога більшої кількості громадян до вирішення актуальних проблем громади. Якість повинна зростати в кількості. Навпаки, незалучення людей до вирішення питань, що їх безпосередньо торкаються, породжує відчуження населення від влади та створює додаткову загрозу стабільності.

Гарантоване ст. 143 Конституції України право територіальної громади на самоврядування забезпечується правом кожного громадянина України брати участь у місцевому самоврядуванні. Ст. 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні незалежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками.

На сьогоднішній день основою місцевого самоврядування є територіальна громада — жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, що мають єдиний адміністративний центр, сільську раду. Саме поєднання громадян в територіальну громаду по суті є формальною умовою реалізації прав громадянина на місцеве самоврядування.

Останнім часом все більше уваги вітчизняних науковців в галузі державного управління прикуто не тільки до проблем формування громадянського суспільства, а й до проблеми ефективного розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування і органами державної влади на місцевому рівні. Все це породжує ситуацію, коли йде постійне протистояння між цими майже незалежними з точки зору природи владних повноважень структур. Саме без такого ефективного розподілу повноважень, який можливий за рахунок впровадження ключових європейських принципів в побудову архітектури органів влади – децентралізації та деконцентрації.

1. ПОНЯТТЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇЇ ЕЛЕМЕНТИ

Місцеве самоврядування є не тільки гарантованим державою правом, реальною здатністю та багатогранною соціально-корисною діяльністю, а й певною соціальною системою (самоорганізацією) або тим організаційно-правовим механізмом, завдяки якому територіальні громади безпосередньо і через обрані ними органи здійснюють функції та повноваження місцевого самоврядування.

"Місцеве самоврядування, — зазначається в Конституції України, — здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, є районні та обласні ради. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна" (ст. 140). Перераховані елементи цього організаційного механізму являють собою систему місцевого самоврядування.

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

Система місцевого самоврядування села, селища, міста відзначається як єдністю, так і диференціацією та певною субординацією її основних елементів. Так, територіальна громада за логікою частин 1,3 ст. 140 Конституції України, а також Закону (ч. 1 ст. 6) є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень, тобто самим повноважним елементом системи місцевого самоврядування. Сільська, селищна, міська рада є

органом місцевого самоврядування, який представляє відповідну територіальну громаду та здійснює від імені та в її інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 10 Закону). Виконавчі органи в системі місцевого самоврядування, за ч. 3 ст. 140 Конституції України, є "їх", тобто сільських, селищних, міських рад, виконавчими органами, а тому створюються вказаними радами та є їм підконтрольними і підзвітними (частини 1,2 ст. 11 Закону). Очолює виконавчій орган ради та головує на її засіданнях сільський, селищний, міський голова — посадова особа, яка обирається відповідною територіальною громадою та є підзвітною, підконтрольною і відповідальною перед нею, а також відповідальною перед відповідною радою (ч. 2 ст. 141 Конституції України, статті 12,42 Закону).

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

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

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

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

Специфічне місце у системі місцевого самоврядування села, селища, міста належить сільському, селищному, міському голові. Характер його основних конституційних функцій (очолює виконавчий орган ради, головує на її засіданнях) характеризує його передусім як посадову особу ради та її виконавчого органу, завдяки діяльності якої досягається оптимальна гармонізація вказаних органів. З іншого боку, чинний закон визначає сільського, селищного, міського голову як головну посадову особу самої територіальної громади.

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

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

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

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

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

Поділ великих міст на окремі райони продиктований, передусім, тими ж чинниками, що і поділ державної території на окремі адміністративно-

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

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

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

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

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

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

трансформаціями, причому радикальними на місцевому й регіональному рівнях.

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

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

Конституція України не передбачає, але й не забороняє районним, обласним радам створювати свої власні виконавчі органи. Інша річ, чи будуть ці органи повноцінними. Адже така, наприклад, важлива функція місцевого самоврядування, як підготовка й виконання районних, обласних бюджетів, прямо віднесена самим Основним Законом України до компетенції районних, обласних державних адміністрацій (ст. 119). У цьому зв'язку заслуговує на увагу лише ідея про більш повне використання того потенціалу, який закладений в такій інституції, як виконавчий апарат цих рад (ч. 4 ст. 141 Конституції України). Чинний Закон, як відомо, зводить роль виконавчого апарату районних, обласних рад лише до здійснення ними організаційного, інформаційного, правового та іншого забезпечення цих рад, тобто до функцій їх секретаріату. Проте ніщо не заважає районній, обласній раді створити у системі свого виконавчого апарату орган типу управління справами чи фонд державного майна, тобто орган, який би взяв на себе оперативне управління тими об'єктами комунального майна, що є спільною власністю територіальних громад, якими, відповідно до Конституції України, мають управляти районні, обласні ради. Сьогодні ж більшість районних, обласних рад делегують цю свою конституційну функцію районним, обласним державним адміністраціям, хоча Законом (див.: ст. 44) таке їх право і не передбачено.

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

ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ

Отже, 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.

2. ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА – ЯК ПЕРВИННИЙ ЕЛЕМЕНТ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Систему місцевого самоврядування можна визначити як сукупність суб'єктів і форм здійснення місцевого самоврядування, через які населення територіальної громади реалізує надані їй функції і повноваження.

Органи місцевого самоврядування — це структурно-організовані колективи службовців або одного службовця, що наділяються владою у системі місцевого самоврядування для реалізації владних рішень. Це виборні й інші органи, наділені повноваженнями на вирішення питань місцевого значення і не входять до системи органів державної влади.

Посадовими особами місцевого самоврядування є 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.

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;

• районні (в місті) ради, які створюються у містах із районним поділом за рішенням територіальної громади або міської ради;

• органи самоорганізації населення.

Органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" та іншими законами власними повноваженнями, у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Чинним законодавством їм можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади (делегування), у здійсненні яких вони підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Делеговані повноваження органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

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.

Будь-які обмеження права громадян 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. Лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану можуть бути застосовані певні обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування згідно з Конституцією та законами України.

Право на участь у місцевому самоврядуванні реалізується за належністю до відповідних територіальних громад і в сучасних умовах зростає значення цих первинних суб'єктів місцевого самоврядування. Безпосередньо людина, колективи, об'єднані спільною територією проживання спроможні чітко сформулювати, вирішити чи запропонувати оптимальні та ефективні шляхи розв'язання існуючих проблем місцевого значення.

Стаття 140 Конституції 1996 р. визначає, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади— жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Закріплене поняття територіальної громади є за законодавством України фундаментальним поняттям конституційного права і місцевого самоврядування.

Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" під територіальною громадою розуміє сукупність жителів, об'єднаних 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 (ст. 1). Вона проголошується первинним, центральним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень. Слід зазначити, що соціально-правова структура такого багатоаспектного явища як територіальна громада містить поняття населення як соціальної спільноти жителів, об'єднаних спільною діяльністю, інтересами та цілями щодо задоволення потреб, пов'язаних з побутом, середовищем проживання, відпочинком, навчанням, спілкуванням.

Тобто до територіальної громади можуть належати громадяни України та іноземці, особи без громадянства, які постійно проживають у селі, селищі, місті і користуються за такими ж правами і свободами, виконують такі ж обов'язки, як і громадяни України, за винятком, встановленим чинними законами.

По-друге, під цим визначенням законодавець розуміє також територіальну основу місцевого самоврядування — село, селище і місто. Громада як територіальна одиниця, базова ланка територіального устрою — це частина території держави, що має чітко визначені межі і є просторовою основою для діяльності суб'єктів місцевого самоврядування. Національні традиції свідчать про первинність другого розуміння цього поняття.

У проекті нової редакції ст. 133 громада як базова ланка територіального устрою визначається адміністративно-територіальною одиницею, до якої входять жителі одного або декількох населених пунктів та яка має визначені в установленому порядку межі її території. Тут відбулося певне суміщення понять: громади як територіальної одиниці та громади як сукупності жителів, що мають право на самоврядування.

Ці поняття повинні бути розмежовані, адже це суміщення при визначенні базової ланки територіального устрою призвело до нечіткості визначення первинного суб'єкта місцевого самоврядування: в одних випадках—це громада (ч. 1 нової редакції ст. 142), в інших—жителі громади (нова редакція ст. 140) та територіальна громада (чинна редакція ст. 95). Зміна суб'єкта місцевого самоврядування у визначенні місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 140) з територіальної громади на жителів громад також пов'язана з невдалим визначенням громади як територіальної одиниці.

Отже, територіальна громада— це складна форма суспільної організації, сукупність місцевих жителів, об'єднаних на публічних засадах у межах певної території. Вона наділена конкретною правосуб'єктністю, а саме:

• правом формування відповідних органів;

• правом проведення місцевих референдумів;

• управління місцевими бюджетами та комунальною власністю тощо.

Територіальна громада за обсягом правоздатності і дієздатності своїх членів є неоднорідною, її становлять жителі населеного пункту з різним правовим статусом (громадяни України, іноземці, особи без громадянства). Громадяни України, які досягни 18-річного віку та дієздатні, є активними суб'єктами права на участь у здійсненні самоврядування: мають право обирати органи і посадових осіб місцевого самоврядування, бути обраними або призначеними до цих органів або їх посадовими особами, брати участь у місцевих референдумах, зборах громадян за місцем проживання та користуватися іншими передбаченими законами і статутами територіальних громад правами на участь у здійсненні місцевого самоврядування.

З метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та у межах Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста. Він підлягає державній реєстрації в органах Міністерства юстиції України, а підставою для відмови в такій реєстрації статуту громади може бути його невідповідність Конституції та законам України. Відмова в реєстрації статуту територіальної громади може бути оскаржена в судовому порядку.

Територіальні громади сіл, селищ, міст можуть мати власну символіку (герб, прапор тощо), яка відображає їх історичні, культурні, соціально-економічні та інші місцеві традиції. З урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районними, обласними радами може бути затверджена символіка відповідно району, області. Зміст, опис та порядок використання символіки громад сіл, селищ, міст, районів і областей визначаються відповідною радою згідно з законом. На будинках, де працюють ради та їх виконавчі комітети, піднімається Державний Прапор України.

Решта суб'єктів місцевого самоврядування (місцеві ради, їх виконавчі органи, посадові особи місцевого самоврядування тощо) формуються громадою

через форми прямої й непрямої демократії, характеризуються щодо неї вторинним, похідним характером.

Формами безпосередньої діяльності громад є місцеві вибори, місцеві референдуми, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, відкликання депутатів і виборних посадових осіб місцевого самоврядування, індивідуальні та колективні письмові звернення, опитування та анкетування з питань місцевого самоврядування, громадські експертизи, громадські роботи з благоустрою території та надання послуг соціальне незахищеним жителям населеного пункту, участь жителів у роботі органів місцевого самоврядування, громадські обговорення проектів актів органів місцевого самоврядування та інші незаборонені Конституцією форми прямої місцевої демократії.

Організація та проведення місцевих референдумів, виборів. Інших форм безпосередньої діяльності громад та їх членів визначені статтями 38-40, 69-71,141 Конституції, законами "Про всеукраїнський та місцеві референдуми", "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів", "Про статус депутатів місцевих рад" тощо.

Формами опосередкованої реалізації громадами свого права на місцеве самоврядування є органи та посадові особи місцевого самоврядування.

Органами, що представляють відповідні територіальні громади, є сільські, селищні, міські ради, яким у системі органів місцевого самоврядування належить провідна роль. Для рад як представницьких органів характерне те, що:

1) це виборні органи, які складаються з депутатів, обраних громадами;

2) ради наділені правом представляти інтереси територіальних громад;

3) ради приймають рішення від імені територіальних громад.

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 розпорядження земельними та природними ресурсами, здійснює сільський голова одноособово.

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 піддягають 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.

Можливість безпосереднього вирішення питань місцевого значення громадою означає, що вона як основний суб'єкт самоврядування має правові підстави і можливості для самостійного вирішення чи контролю за здійсненням місцевих питань. При цьому розподіл компетенції органів самоврядування з

реалізації передбачених місцевих питань у ст. 143 Конституції не закріплено, не встановлюється і система конкретних органів самоврядування, що мають право здійснювати такі повноваження. Це певною мірою деталізовано окремими актами у сфері місцевого самоврядування.

Органи самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, обов'язкові до виконання на відповідній території. Реалізація права їх видавати - засіб саморегуляції життєдіяльності громади, системи місцевого самоврядування.

Загалом у системі місцевого самоврядування в Україні найслабшою ланкою, без сумніву, є територіальна громада, хоч формально це базовий елемент даної системи. Про її слабкість свідчать вади її структури, юридичного й фактичного статусу тощо:

1. Територіальні громади, як правило, не є структурованими організмами, тобто в них немає елементів громадської багатоманітності та публічної конкуренції. Вони мають переважно атомістичну структуру (кожен член громади сам за себе, політично структуризовані громади лише під час виборів), тому панує байдужість до спільних громадських справ. Про це свідчить аналіз проектів, які подають органи місцевого самоврядування тощо.

2. Не має чітко визначеного правового статусу, хоча правові акти наділяють її певними правами й обов'язками. Громада позбавлена прав юридичної особи при тому, що в неї є майно, фінанси, установчі права тощо. В українському варіанті територіальна громада дозволяє приховувати справжню владу територіального самоврядування та реальних розпорядників її майна.

3. Не всі територіальні громади мають місцеву еліту, здатну утверджувати ідеали самоврядування. її виховання є справою громад і держави, яка має постійно дбати завдяки освіті, культурі, науці через різноманітні конкурси, гранти, діяльність неурядових громадських організацій тощо.

4. Недовіра громадян до органів територіальних громад призводить до відторгнення переважної частини цих громад від управління їх справами.

Передбачається надання громадам права юридичної особи, закріплення повноважень у сфері місцевого самоврядування. Якщо визнано, що територіальна громада є основою, системо-формувальним елементом у цій сфері, слід передати їй права й обов'язки, необхідні для її життєзабезпечення. Повноваження ж органів місцевого самоврядування мають бути похідними від громадських. а не самостійними, як зараз.

Щоб підтримувати дух громади, кожен її член повинен робити матеріальний, соціальний, інтелектуальний чи інший внеску її розвиток. Рівність громадян у розбудові кожної громади мас допомогти їм сформувати місцеву еліту з кращих представників усіх верств суспільства. Влада стане ближчою до громадян і їй стануть довіряти: різні механізми контролю дадуть змогу зробити те, що ніяк не вдається сьогодні: перетворити владу територіальної громади з керівного в орган обслуговування законних інтересів і потреб громадян.

Важливо територіальні громади перетворити у дієві структури, які зможуть за рахунок раціоналізації внутрішньо- та зовнішньогромадського життя досягти кращих результатів у своїй діяльності. Це має відбуватись через просвітницько-організаційну роботу з їх членами, щоб кожен громадянин не тільки знав, але й умів керувати справами своєї громади як акціонер цієї корпорації. Можна закладати основи свого корпоративного життя, узгоджуючи свої статути, готуючи акти про громадську корпоратизацію комунального майна, ревізійну комісію громади, участь громадян в управлінні справами громади. Основне - сформувати в своїх членів практичні навички з управління корпоративними майновими й немайновими активами.

Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність у разі порушення ними Конституції або законів України. Шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам у результаті неправомірних рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету, а внаслідок неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування — за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом. Спори про поновлення порушених прав юридичних і фізичних осіб, що виникають внаслідок рішень, дій чи бездіяльності органів або посадових осіб місцевого самоврядування, вирішуються у судовому порядку.

Державний контроль за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень тау спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ

Отже, територіальна громада— це складна форма суспільної організації, сукупність місцевих жителів, об'єднаних на публічних засадах у межах певної території. Вона наділена конкретною правосуб'єктністю, а саме:

• правом формування відповідних органів;
• правом проведення місцевих референдумів;
• управління місцевими бюджетами та комунальною власністю тощо.

3. ПРЕДСТАВНИЦЬКІ ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Існування виборних представницьких органів на місцевому рівні — організаційна умова реальності й ефективності місцевого самоврядування.

Згідно із Законом "Про місцеве самоврядування в Україні", представницький орган місцевого самоврядування — це виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення.

Дворівнева система представницьких органів місцевого самоврядування закріплена ст. 140 Конституції України і ст. 5 Закону з урахуванням

адміністративно-територіального устрою. Перший рівень складають сільські, селищні, міські ради, районні в місті ради (у випадку їх створення), які представляють територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування. Обласні та районні ради мають іншу природу і виступають як представницькі органи місцевого самоврядування другого рівня, оскільки представляють Інтереси не обласних та районних громад, а спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією і законами України або переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

На думку певних дослідників, в Україні трирівнева система місцевих рад. У будь-якому випадку, завдяки існуванню обласних і районних рад система місцевого самоврядування, здійснюваного на рівні територіальних громад, має продовження і на регіональному рівні.

Місце представницького органу в системі місцевого самоврядування досить чітко окреслено в Європейській Хартії місцевого самоврядування, яка віддає їм пріоритет відносно інших органів місцевого самоврядування: місцеве самоврядування здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи (ст. 3). Це положення Хартії отримало логічний розвиток в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні", що закріплює пріоритетне значення представницьких органів шляхом встановлення їх виключної компетенції (ст. 26).

До представницьких органів Конституція України та закон відносять сільські, селищні, міські ради, які представляють сільські, селищні, міські громади та здійснюють від їх імені, в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України.

Місцеві ради складаються з депутатів, яких обирає населення відповідної території на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Депутатом місцевої ради може бути обраний громадянин України, що має право голосу і на день виборів досяг віку 18 років. Організацію й проведення місцевих виборів здійснюють територіальні виборчі комісії (сільські, селищні, міські, районні в місті), окружні та дільничні.

Значний персональний склад представницьких органів вимагає чіткої координації діяльності депутатів і оперативного вирішення поточних організаційних питань. Це обумовлює наявність у структурі місцевої ради її голови, постійних і тимчасових комісій, депутатських груп і фракцій. Водночас особливості правового статусу обласних і районних рад обумовлюють певну специфіку їх структури — наявність президії й заступника голови ради.

Для усіх місцевих рад характерною є система функцій, зокрема, представницька, нормотворча, установча, кадрова, контрольна, організаційно-розпорядча. З урахуванням сфер їх діяльності виокремлюють: політичну,

економічну, соціальну, культурну, екологічну ідеологічну функції. Підкреслюючи важливість завдань, які вирішуються радами на територіальному рівні, можна виділити функції забезпечення і охорони прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, фінансово-бюджетну і матеріально-технічну функції.

Представницькими органами також є органи самоорганізації населення та сільський, селищний, міський голова як структурний елемент місцевої ради. Це виборні органи, що виражають волю і представляють інтереси всієї територіальної громади чи її частини, мають право приймати від її імені рішення, які діють на певній території.

ВИСНОВКИ ДО ТРЕТЬОГО ПИТАННЯ

Отже, до представницьких органів Конституція України та закон відносять сільські, селищні, міські ради, які представляють сільські, селищні, міські громади та здійснюють від їх імені, в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України.

4. ВИКОНАВЧІ ОРГАНИ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ РАД

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад в Україні є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Вони підконтрольні й підзвітні відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади — також підконтрольні відповідним органам державної виконавчої влади.

Виконавчий комітет ради утворюється на строк повноважень відповідної ради. Його кількісний і персональний склад затверджується сільською, селищною, міською радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради — за пропозицією голови відповідної ради.

Виконавчий комітет ради утворюється у склади

- сільського, селищного, міського голови районної у місті ради;
- заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради;
- керівників відділів, управлінь та Інших виконавчих органів ради;
- керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету та Інших осіб;
- керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради;
- секретар сільської, селищної, міської ради;
- апарат виконкому.

До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради входить також секретар відповідної ради, але не можуть входити депутати відповідної ради. Його очолює відповідно сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті ради.

У виконавчому комітеті сільської ради функції секретаря виконавчого комітету за рішенням ради може здійснювати секретар відповідної ради. Особи,

які входять до складу виконавчого комітету, крім тих, хто працює у виконавчих органах ради на постійній основі, на час засідань виконавчого комітету, для здійснення повноважень в інших випадках звільняються від виконання виробничих або службових обов'язків з відшкодуванням їм середнього заробітку за основним місцем роботи та інших витрат, пов'язаних з виконанням обов'язків члена виконавчого комітету, за рахунок коштів місцевого бюджету. На осіб, які входять до складу виконавчого комітету ради і працюють у ньому на постійній основі, поширюються вимоги щодо обмеження сумісності їх діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлені законодавством про місцеве самоврядування для сільського, селищного, міського голови.

Виконавчі органи місцевих рад здійснюють різні функції, які можна класифікувати на певні групи. Залежно від сфери діяльності вирізняють політичну, економічну, соціальну, культурну, екологічну функції. Як органи, створені місцевою радою для безпосереднього керівництва відповідною галуззю місцевого господарства, ці органи здійснюють планування, прогнозування, облік, контроль, націю ї здійснення кадрової політики.

Для виокремлення виконавчих органів серед інших організаційних структур територіальної громади в основу класифікації можна покласти і характер діяльності цих органів. Так їх поділяються на: організаційні—діяльність, що безпосередньо спрямована на надання депутатам місцевої ради інформаційної та юридичної допомоги у здійсненні їх повноважень; виконавчі—діяльність, спрямована на реалізацію рішень ради, рішень, прийнятих іншими органами влади; розпорядчі—діяльність, що характеризується самостійним розглядом та вирішенням питань, віднесених законодавством до відання виконавчих органів; правоохоронні—діяльність, спрямована на забезпечення прав та свобод членів територіальної громади, підприємств і організацій, що функціонують на відповідній території.

Таким чином, виконавчий комітет ради:

1) попередньо розглядає проекти місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради;

2) ординує діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховує звіти про роботу їх керівників:

3) має право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб.

Організаційними формами роботи виконкомів є засідання, персональна діяльність членів виконкому, участь членів виконкому в сесіях місцевих рад, засіданнях постійних комісій ради, а також звіти про діяльність членів виконкому перед радою. Засідання виконавчого комітету скликаються відповідно сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті

ради, а за його відсутності чи неможливості здійснення цієї функції — заступником сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради або заступником голови районної у місті ради за необхідністю, але не рідше одного разу на місяць, і є правомочними, якщо в них бере участь більше половини від загального складу виконавчого комітету.

Матеріально-технічна форма діяльності виконкомів виявляється у роботі з депутатськими запитами і зверненнями, складанні проекту місцевого бюджету І звіту про його виконання, проектів програм соціально-економічного, культурного розвитку, а також у матеріально-технічному забезпеченні діяльності ради.

Організаційні методи роботи виконкомів місцевих рад спрямовані на ефективне виконання їх завдань і функцій. Серед них можна виділити методи планування, координації та інформаційного забезпечення. Метод планування в діяльності виконкомів має два аспекти: зовнішній і внутрішній. "Зовнішнє" планування полягає у розробці планів соціально-економічного і культурного розвитку відповідної території, складанні проектів місцевих програм І місцевого бюджету, розгляді проектів планів комунальних підприємств і організацій. "Внутрішнє" (організаційне) планування спрямоване на покращення організаційних відносин між підрозділами виконкому, досягнення передбачуваності та поступовості в їх діяльності. Це складання поточних і перспективних планів роботи виконкому, серед яких плани організаційних заходів 1 плани реалізації власних І делегованих повноважень. Організаційні плани розробляються апаратом виконкому під безпосереднім керівництвом керуючого справами і голови виконкому з врахуванням пропозицій керівників відділів, управлінь І органів місцевої ради.

Метод координації в діяльності виконкому має різновиди:

- координація-субординація — виконком координує діяльність відділів, управлінь та ін. виконавчих органів ради, комунальних підприємств і організацій, а також свою діяльність з місцевими радами шляхом спільної роботи щодо місцевого бюджету і програм соціально-економічного розвитку, охорони довкілля;

- координація-взаємодія —узгодження діяльності виконкому з рівними за правовим статусом суб'єктами. Так, на договірних засадах координує реалізацію спільних програм з комплексного соціально-економічного розвитку сіл, селищ і міст; з підприємствами, установами, організаціями, що не належать до комунальної власності (призначення на посаду керівників підприємств державної власності, які знаходяться на відповідній території за погодженням з виконкомом); з правоохоронними органами щодо забезпечення додержання правопорядку при проведенні масових заходів, правил паспортної системи та ін.

Належне здійснення повноважень виконкому вимагає налагодження інформаційного обміну з територіальною громадою та підприємствами, установами, організаціями, розташованих на відповідній території. У літературі

зазначається, що інформаційне забезпечення місцевого самоврядування набуває самостійного значення - зі специфічними відносинами, суб'єктами (об'єктами) цих відносин, їх правами і обов'язками. Метод інформаційного забезпечення в діяльності виконкомів має багато проявів, зокрема, на його вимогу керівники розташованих або зареєстрованих на відповідній території підприємств, установ та організацій, незалежно від форм власності, зобов'язані прибути на його засідання для подання інформації з питань, віднесених до відання виконкому.

Сільська, селищна, міська, районна у місті рада у межах затверджених нею структури і штатів може створювати відділи, управління та інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів рад. їх структура, штати, загальна чисельність апарату ради і апарату виконкому затверджуються радою за пропозицією голови.

Відділи й управління створюються за галузевим і функціональним принципом для повсякденного управління різними галузями господарства, підпорядкованими комунальними підприємствами, установами, організаціями. Вони здійснюють власні й делеговані їм органами виконавчої влади повноваження відповідно до Закону "Про місцеве самоврядування в Україні". Відповідна рада може прийняти рішення про розмежування повноважень її виконавчого комітету відділів, управлінь, Інших виконавчих органів ради та сільського, селищного, міського голови в межах повноважень, наданих законом виконавчим органам рад.

На практиці місцевими радами створюються такі відділи й управління: загальний відділ, управління бюджету і фінансів, управління планування та обліку, управління економічного розвитку, управління земельних ресурсів, управління освіти і проблем молоді, управління з гуманітарних питань, управління транспорту, зв'язку і дорожнього господарства: управління житлово-комунального господарства і теплоенергетики, управління охорони здоров'я; управління будівництва й архітектури; управління з соціальних питань. Рада може прийняти рішення про створення нових і реорганізацію існуючих відділів та управлінь.

Відділи, управління та ін. виконавчі органи ради підзвітні і підконтрольні раді, яка їх утворила, підпорядковані її виконавчому комітетові, сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті ради. їх керівники (завідуючі відділами, начальники управлінь) призначаються на посаду і звільняються місцевим головою, головою районної у місті ради, а у випадках, передбачених законом, за погодженням з відповідними органами виконавчої влади.

У структурі відділів і управлінь можуть бути створені підвідділи і сектори, до складу яких входять керівник, помічники, головні фахівці і фахівці. Управління і відділи утримуються за кошти місцевого бюджету. їх основні функції, порядок діяльності визначається положенням про ці органи, що

затверджується радою. Співробітники відділів і управлінь діють на підставі посадових інструкцій, що затверджуються їх керівником.

Апарат місцевих рад і виконкомів створюється радою для організаційного, правового, інформаційного, матеріально-технічного забезпечення діяльності рад, їх органів, депутатів. Він сприяє здійсненню радами взаємозв'язків з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами самоорганізації населення та іншими радами.

Керівництво діяльністю апарату ради і виконкому здійснює голова, за його пропозицією радою затверджуються структура, штати апарату за законодавством, де штатна чисельність установлена, виходячи з мінімальної чисельності населення і може уточнюватися пропорційно зростанню населенню, але не більше максимуму. Так, апарати міських (крім м. Севастополя) рад. їх виконавчих комітетів передбачають посади міського голови, секретаря ради, першого заступника, 1-4 заступників міського голови з питань діяльності виконавчих органів, керуючого справами (секретаря виконавчого комітету), 1-3 радників, консультантів голови ради, помічника голови, 1-6 завідуючих відділами, головного бухгалтера, від 1 до 26 спеціалістів, секретаря керівника, секретарів-друкарок, стенографісток, завідуючого господарством, водіїв, прибиральниць, сторожа, працівників військового обліку (в населених пунктах, де немає військових комісаріатів). Загальна кількість апарату може становити 5-52 особи.

Найменш чисельними є апарати сільських, селищних рад і їх виконкомів (3-11 осіб), серед яких сільський, селищний голови, 1-2 їх заступники з питань діяльності виконавчого органу, секретар ради, керуючий справами, (секретар) виконавчого комітету, спеціалісти (від 1 до 7), касир, діловод, водій. Додатково можуть вводитися посади прибиральниць службових приміщень, при потребі опалювачів на опалювальний сезон, сторожа, працівників військового обліку (в населених пунктах, де немає військових комісаріатів).

ВИСНОВКИ ДО ЧЕТВЕРТОГО ПИТАННЯ

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад в Україні є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Вони підконтрольні й підзвітні відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади — також підконтрольні відповідним органам державної виконавчої влади.

5. МІСЦЕ ТА РОЛЬ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Закон України "Про органи самоорганізації населення" 2001 р. 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. Це одна з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення.

До органів самоорганізації населення відносяться будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, житлових комплексів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети. Вони діють в межах частини території громади й об'єднують населення на основі спільної роботи з виконання певних завдань щодо обслуговування суспільних потреб жителів, задоволення їх культурно-побутових й інших потреб. Ці органи максимально наближені до населення і покликані забезпечити створення належних умов його проживання на відповідних ділянках населеного пункту.

Основними завданнями органів самоорганізації населення є:

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.

Такі органи формуються шляхом виборів на загальних зборах або конференціях громадян за місцем їх проживання з дозволу сільських, селищних, міських, районних у містах рад. З ініціативою про його створення 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.

Питання про створення органу самоорганізації населення, внесене на розгляд сільської, селищної, міської, районної у місті ради, розглядається на найближчому засіданні відповідної ради за участю членів Ініціативної групи зборів (конференції) жителів за місцем проживання. У рішенні ради про надання дозволу на його створення мають бути обов'язково визначені назва органу самоорганізації населення, основні напрями діяльності, повноваження та умови їх здійснення, територія, в межах якої він діє.

Вибори органів самоорганізації населення проходять на основі загального, рівного виборчого права шляхом таємного голосування жителів, які на законних підставах проживають на відповідній території. Не мають права голосу жителі, яких визнано судом недієздатними.

Орган самоорганізації населення обирається у складі керівника, заступника (заступників) керівника, секретаря, інших членів. Обраними до його складу є особи, які отримали більше половини голосів учасників зборів

(конференції) жителів за місцем проживання. Члени цього органу можуть бути достроково відкликані за рішенням зборів, що його утворили.

Створюються органи самоорганізації населення на строк повноважень ради, якщо інше не передбачено її рішенням ради чи положенням про орган самоорганізації населення. Функціонують ці органи на основі їх статутів або положень, що затверджуються загальними зборами. Ними визначаються структура, штати, витрати на утримання апарату.

Фінансовою основою діяльності органу самоорганізації населення є: кошти відповідного місцевого бюджету, які надаються йому сільською, селищною, міською, районною у місті радою для здійснення наданих органу самоорганізації населення повноважень; добровільні внески фізичних і юридичних осіб; ін. надходження, не заборонені законом. Матеріальною основою його діяльності є майно, передане йому радою в оперативне управління.

Орган самоорганізації населення підлягає реєстрації або повідомленню про заснування. При реєстрації він набуває статусу юридичної особи і власних повноважень. Сільська, селищна, міська, районна у місті рада передає органу самоорганізації населення відповідні кошти, матеріально-технічні та ін. ресурси, необхідні для реалізації його повноважень, здійснює контроль за їх виконанням.

Закон "Про органи самоорганізації населення" виділяє такі повноваження:

- представляти з депутатами інтереси жителів будинку, вулиці. мікрорайону, села, селища, міста у відповідній раді, її органах, виконавчих комітетах;

- сприяти додержанню Конституції та законів України, реалізації інших нормативних актів, рішень місцевих референдумів;

- вносити пропозиції до проектів місцевих програм розвитку адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів;

- організовувати участь населення у здійсненні заходів з охорони навколишнього середовища, проведення робіт з благоустрою, озеленення та утримання садиб, дворів, вулиць, площ, парків, кладовищ, братських могил, обладнанні дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами (створюючи тимчасові або постійні бригади, Ін. форми залучення населення);

- організовувати 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 з дотриманням встановленого порядку проведення таких робіт;

- здійснювати контроль за якістю наданих жителям будинків на території діяльності органу самоорганізації населення, житлово- комунальних послуг та за якістю проведених у таких жилих будинках ремонтних робіт; - надавати допомогу навчальним закладам, закладам 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:

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

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

- сприяти правоохоронним органам у забезпеченні охорони громадського порядку;

- розглядати звернення громадян, вести прийом та облік громадян за віком, місцем роботи чи навчання, які мешкають на території діяльності органу;

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

- інформувати громадян про діяльність органу самоорганізації населення, організовувати обговорення проектів його рішень з найважливіших питань.

Сільська, селищна, міська, районна у місті рада може додатково наділяти частиною своїх повноважень орган самоорганізації населення з одночасною передачею йому додаткових коштів та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень, здійснює контроль за їх виконанням.

Формою роботи органу самоорганізації населення є засіданню які скликаються його керівником чи заступником за необхідністю, але не рідше одного разу на квартал. Вони правомочні, якщо бере участь більше половини загального складу такого органу. Для забезпечення роботи він може утворювати комісії, робочі групи, ін. 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 органу Рішення органу самоорганізації населення, що не відповідають чинному законодавству або прийняті з питань, не віднесених до його повноважень, зупиняються сільською, селищною, міською, районною у місті радою з одночасним зверненням до суду про скасування такого рішення.

Орган самоорганізації населення інформує населення про своє місцезнаходження, час роботи і прийом громадян. Не рідше одного разу на рік він звітує про свою діяльність на зборах (конференції) жителів за місцем проживання. Громадяни, які проживають на території діяльності цього органу,

мають право знайомитися з його рішеннями, отримувати засвідчені секретарем цього органу копії рішень, прийнятих ним.

Члени органу самоорганізації населення виконують обов'язки на громадських засадах. За рішенням зборів (конференції) жителів за місцем проживання його керівник і секретар можуть працювати тут на постійній основі з оплатою праці за рахунок коштів, переданих органу самоорганізації населення.

Контроль за фінансовою діяльністю таких органів в межах повноважень здійснюють сільська, селищна, міська, районна у місті рада та її виконавчі органи; виконавчий комітет, який здійснив реєстрацію органу самоорганізації населення; збори (конференція) жителів за місцем проживання; органи державної влади.

Повноваження органу самоорганізації населення можуть бути достроково припинені у випадку:

1) невиконання рішень місцевої ради, її виконавчого комітету — за рішенням відповідної ради, яка дала дозвіл на його створення;

2) невиконання рішень зборів (конференції) жителів за місцем проживання або невиконання повноважень, саморозпуску — за рішенням цих зборів (конференції);

3) порушення Конституції і законів України, ін. правових актів — за рішенням суду. Орган самоорганізації припиняє свої повноваження і у разі перебудови або реорганізації будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів, районів у містах, сіл, селищ, у межах яких вони діють, якщо вони пов'язані з відселенням (переселенням) жителів, які брали участь у зборах (конференції), що заснували цей орган.

Гарантією діяльності органу самоорганізації населення є заборона втручатися в його діяльність органам виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадових особам, крім випадків, передбачених законом. Рішення, дії та бездіяльність органів самоорганізації населення та їх членів можуть бути оскаржені до відповідної ради або суду, а особи, винні в порушенні законодавства про органи самоорганізації населення, несуть відповідальність згідно із законом.

ВИСНОВКИ ДО П’ЯТОГО ПИТАННЯ

Отже, Закон України "Про органи самоорганізації населення" 2001 р. 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. Це одна з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення.

6. АСОЦІАЦІЇ ТА ІНШІ ФОРМИ ДОБРОВІЛЬНОГО ОБ'ЄДНАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Утворення муніципальних асоціацій (спілок), які включають у себе на добровільній основі органи місцевого самоврядування України різних рівнів, — це вияв їхньої загальної правосуб'єктності й переконливе свідчення їхнього потужного інтеграційного потенціалу, що є характерною рисою як самих територіальних громад, так і органів місцевого самоврядування, які вони формують.

Першими нормативно-правовими актами, спрямованими на утворення асоціацій органів місцевого самоврядування, що містили потужний потенціал і мали економічну спрямованість, були укази глави Української держави. Указ Президента України від 26 листопада 1993 р. "Про делегування Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій і Луганській обласним державним адміністраціям повноважень з управління майном, що знаходиться в загальнодержавній власності" і Указ Президента України від 21 лютого 1994 р. "Про додаткові заходи з делегування Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій, Луганській обласним державним адміністраціям повноважень з управління майном, що знаходиться в загальнодержавній власності" передбачали заходи щодо підвищення економічної самостійності регіонів і управлінської автономії регіональних структур. Тут же їм були делеговані такі права, як взяття участі державних адміністрацій у підготовці міжнародних договорів України з питань використання загальнодержавної власності, квотування експорту товарів, видачі ліцензій на вивіз продукції, набуття статусу гаранта захисту іноземних інвестицій, права укладати і узгоджувати з Міністерством економіки і Міністерством зовнішніх економічних зв'язків України договори з питань прикордонного співробітництва щодо обміну продукцією, яка виготовляється на територіях областей, що свідчило про набуття регіональною владою певної "частки" міжнародної правосуб'єктності.

Фактична діяльність асоціацій органів місцевого самоврядування, їхня активна участь у реалізації програми економічних реформ привели законодавця до необхідності юридизації сформованих реалій, по-перше, шляхом легалізації утворення таких асоціацій, а по-друге, правової регламентації основних напрямів їхньої діяльності і порядку їх утворення. Так, у ч. 1 ст. 15 Закону України від 21 травня 1997 р. "Про місцеве самоврядування в Україні" вже було закріплене право органів місцевого самоврядування на об'єднання в асоціації й інші форми добровільних об'єднань з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад. Тут же було встановлено, що такі форми добровільних об'єднань підлягають реєстрації, відповідно до законодавства, в органах Міністерства юстиції України. Отже, була закріплена правосуб'єктність органів місцевого самоврядування України у сфері утворення внутрішньодержавних форм їх добровільного об'єднання.

У ч. 2 ст. 15 Закону України від 21 травня 1997 р. закріплюється міжнародна правосуб'єктність органів місцевого самоврядування України та їхніх асоціацій — цим суб'єктам у законодавчому порядку надане право на входження у відповідні міжнародні асоціації, інші добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування.

Зазначені вище положення Закону України від 21 травня 1997р. цілком відповідають положенням Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року — найважливішого документа, що містить міжнародні стандарти становлення і функціонування місцевого самоврядування, який було прийнято Радою Європи і ратифіковано у даний час 38 державами-членами цієї організації, у тому числі й Україною. Ратифікована Україною 15 липня 1997 р. Європейська хартія місцевого самоврядування, на підставі ст. 9 Конституції України, ставши частиною національного законодавства України, має правову силу закону.

Надання органам місцевого самоврядування України права на утворення об'єднань як усередині країни, так і участь останніх у спілках, що носять міжнародний характер, стає реальною правовою базою їх внутрішньодержавного і міжнародного співробітництва.

Слід зазначити, що своє право на інтеграцію із зарубіжними муніципальними асоціаціями органи місцевого самоврядування можуть реалізовувати як самостійно, так і через державні органи в процесі практичної реалізації ними основних напрямів зовнішньої політики України. Останнє може бути здійснено, наприклад, у рамках структур єдиної Європи шляхом вступу в міжнародні неурядові організації місцевої влади (далі: МНУ О місцевої влади), що функціонують під егідою Європейської Спілки і Ради Європи. Входження органів місцевого самоврядування України в ці структури послугується елементом активізації в процесі розроблення і становлення комунальної і регіональної політики держави.

Процеси утворення муніципальних спілок (асоціацій), в яких активну участь дозволено брати органам місцевого самоврядування України, можуть відбуватися в рамках ООН та інших універсальних міжнародних організацій. З цих позицій особливий інтерес становлять собою положення прийнятої у вересні 1985 р. у рамках МСМВ Всесвітньої декларації місцевого самоврядування, що регламентує в ряді своїх статей процеси утворення і функціонування асоціацій місцевої влади різного рівня. У ній зафіксовані основні чинники в юридизації правового статусу спілок (асоціацій) місцевої влади національного й регіонального характеру, що дістали згодом закріплення в національному законодавстві про місцеве самоврядування.

До вказаних чинників належать такі:

1) місцеві влади мають право при здійсненні своїх повноважень і в межах своєї компетенції об'єднуватися в спілки (асоціації) у рамках держави для вирішення загальних завдань. Таким чином, на наш погляд, тут міститься пряма

вказівка на легальну можливість утворення асоціацій національного, регіонального і субрегіонального рівнів;

2) держава має визнавати право місцевих влад на утворення таких спілок (асоціацій) і сприяти подібній діяльності;

3) держава повинна визнавати право місцевих влад на входження їх в індивідуальному і колективному (асоційованому) порядку в МНУО місцевої влади;

4) місцеві влади конкретної держави крім права брати участь у діяльності МНУО місцевої влади на умовах, визначених внутрішнім законодавством, мають право співробітничати з аналогічними органами й національними спілками інших держав (статті 9,10 Декларації).

Таким чином, на міжнародній арені спілки (асоціації) місцевої влади виступають як представники інтересів органів місцевого самоврядування своєї країни (національний рівень), регіону конкретної держави або її частини (регіональний, субрегіональний рівні). Одночасно кожна з муніципальних спілок також являє собою конкретну, реальну організаційно-правову структуру, що має право вступати у відносини з органами своєї та інших держав з питань ординарного функціонування органів місцевого самоврядування або, в разі змін у їхньому правовому статусі, — на державному, регіональному і місцевому рівнях, з якою державні органи зобов'язані рахуватися, поклавши в основу взаємовідносин принципи легальності національної і міжнародної інтеграційної діяльності органів місцевого самоврядування і поділи повноважень або договірно-правові відносини при виникненні і вирішенні спірних питань і проблем (державні інтереси, місцеві інтереси, інтереси, що "пересікаються", і такі, що конкурують).

Незважаючи на досить високий потенціал міжнародного співробітництва муніципальних спілок, у даний час для України особливо актуальним є утворення муніципальних асоціацій, що мають основні інтереси всередині країни, і наступне прилучення їх до міжнародної діяльності.

Особливий інтерес викликає виявлення тенденції утворення об'єднань місцевої влади, що претендують на статус загальнонаціональних асоціацій. Так, у 1990 р. було створено Асоціацію демократичних Рад народних депутатів України і демократичних блоків у Радах (АДРУ). її основною метою було створення незалежної, неурядової громадянської організації, що об'єднує Ради обласного, районного, міського рівнів і демократичні блоки в Радах різних регіонів України, депутатів і керівників місцевого самоврядування, громадян України, колективи організацій незалежно від їхніх політичних переконань і поглядів, а також тих, хто підтримує ідею місцевого самоврядування як одну з головних завдань утворення громадянського суспільства в Україні і зміцнення її державності.

У грудні 1996 р. було створено Асоціацію сільських, селищних і міських рад України, серед основних завдань якої значилися такі:

- сприяння співробітництву і взаємодії представницьких органів територіальних громад міст, селищ міського типу і сіл для вирішення питань місцевого значення;

- захист прав та інтересів територіальних громад;

- вирішення проблем соціально-економічного і культурного розвитку відповідних територій;

- налагодження взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади;

- вивчення і поширення практичного досвіду місцевого самоврядування в Україні й за рубежем.

Отже, муніципальні асоціації за своєю природою є корпоративними (громадськими), добровільними організаціями, що не мають повноважень органів місцевого самоврядування.

Процес конституювання і легалізації муніципальних асоціацій, який виявляється в прийнятті і реєстрації їхніх статутних документів, здійснюється двома шляхами. За першим — вони легалізуються в порядку, передбаченому Законом України від 16 червня 1992 р. "Про об'єднання громадян" (з наступними змінами і доповненнями). Другий шлях, що передбачав створення асоціації органів місцевого самоврядування на підставі ст. 1 Закону України від 26 березня 1992 р., не мав реєстраційної перспективи, тому що в цьому разі механізм державної реєстрації муніципальних спілок в Україні був відсутній. Тому новий статут Асоціації міст України, що був прийнятий 27 січня 1995 р.3 на Загальних зборах Асоціації на підставі ст. 1 Закону України від 26 березня 1992 р., не міг бути легалізований. Так само і з такими самими наслідками було прийнято статут Асоціації районних у містах Рад.

Водночас, виходячи з деяких статутних завдань, з метою вирішення яких створені муніципальні асоціації, а саме:

а) захист прав і інтересів своїх членів у республіканських і регіональних органах державної влади і управління; координація і взаємодія з державними органами влади і управління, іншими рівнями місцевого самоврядування України, громадськими об'єднаннями України для реалізації програм перетворення нашої країни на державу з ефективною соціально орієнтованою економікою; вивчення і поширення передового досвіду ефективного впровадження в життя самоврядування в містах, підвищення їхнього добробуту; співробітництво з міжнародними організаціями з питань місцевого самоврядування (п. 2.1 Статуту Асоціації міст України);

б) сприяння Верховній Раді України, іншим центральним органам і органам місцевого самоврядування в розвитку системи місцевого самоврядування в Україні, яка б відповідала Європейській хартії місцевого самоврядування; налагодження прямих зв'язків між органами місцевого самоврядування України; координація нормотворчої діяльності членів Асоціації; захист інтересів місцевого самоврядування; поширення вітчизняного і використання зарубіжного досвіду місцевого самоврядування шляхом

підтримки зв'язків і співробітництва з відповідними міжнародними, вітчизняними та іноземними організаціями й органами влади і самоврядування (п. 1.3.8 Статуту Асоціації демократичного розвитку і самоврядування України), — можна було дійти висновку, що ці спілки мали потребу у статусі юридичної особи. Більш того, за своїми завданнями вони претендували на всеукраїнський статус, оскільки прагнули до поширення своєї дії на територію більшості адміністративно-територіальних одиниць України і, отже, мали проходити легалізацію в Міністерстві юстиції України як громадське об'єднання громадян (ст. 14 Закону України від 16 червня 1992 р.).

Тому якщо за правовим статусом АДРУ визначалась як громадська організація громадян, то правовий статус Асоціації міст України й Асоціації районних у містах Рад залишався неясним через відсутність легітимно-процесуальної реєстрації муніципальних асоціацій, що позбавляло їх права діяти від свого імені, одержувати права й обов'язки і, в остаточному підсумку, загальної правоздатності (не кажучи вже про елементи міжнародної правосуб'єктності).

Прийняття 1997 р. Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" не змінило сформованого положення. За винятком ст. 15, окремих положень статей 26 і 43 даного Закону, що містять законодавчий дозвіл на утворення муніципальних асоціацій, а також закріплюють цілі й порядок утворення таких об'єднань, необхідність їх реєстрації, інші аспекти діяльності таких асоціацій, зокрема основні принципи їх створення, організаційно-правові форми і майново-організаційні питання їхньої діяльності, на законодавчому рівні врегулювання не знайшли.

Уявляється, що для усунення таких колізій в законодавстві необхідно на законодавчому рівні закріпити право органів місцевого самоврядування на утворення муніципальних спілок, закріпивши за ними відповідний статус локальних, регіональних і національних асоціацій місцевої влади з правом утворення юридичної особи. Саме на це спрямований проект Закону України "Про асоціації, інші добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування", який розроблений робочою групою Асоціації міст України та громад. Крім загальних положень проект Закону містить норми щодо порядку створення та припинення діяльності асоціацій, інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, регулює їх права та обов'язки, фінансові та матеріальні основи діяльності, визначає організаційну структуру таких об'єднань, організаційні та правові гарантії їх діяльності, закріплює повноваження відносно координації діяльності добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування.

Важливою подією у муніципальному житті України було створення Конгресу місцевих і регіональних влад України. Це стало можливим завдяки спільному рішенню всеукраїнських асоціацій: Української асоціації місцевих і регіональних влад, Асоціації сільських, селищних та міських рад України,

Асоціації міст України, а також Спілки лідерів місцевих і регіональних влад України.

Згідно з Положенням, Конгрес визначається як вища форма об'єднання на принципах конфедерації асоціацій: Асоціації сільських, селищних та міських рад України; Асоціації міст України; Української асоціації місцевих і регіональних влад, з метою представлення і захисту загальних інтересів органів місцевого самоврядування всіх рівнів. Основною метою діяльності Конгресу проголошено "координацію зусиль органів місцевого самоврядування, їх добровільних об'єднань, спрямованих на формування державної регіональної політики в Україні в інтересах територіальних громад і реалізації на її основі творчого потенціалу народу на користь України" (п. 2.1 Положення).

Основними напрямами діяльності Конгресу визначено проведення моніторингу місцевого самоврядування; аналіз стану, розробка прогнозу і підготовка рекомендацій щодо подальшого розвитку місцевого самоврядування; участь у розробці законодавчих актів, спрямованих на зміцнення і розвиток правової бази функціонування місцевого самоврядування, проведення суспільної експертизи законопроектів, що стосуються їхніх інтересів; представлення інтересів муніципального руху в органах державної влади; сприяння зміцненню матеріальної і фінансової самостійності та самодостатності регіонів і територіальних громад; розвиток співробітництва з органами державної влади, сприяння встановленню партнерських взаємин між ними й органами місцевого самоврядування; всебічне сприяння вирішенню конфліктних ситуацій між місцевими органами державної влади й органами місцевого самоврядування (п. 2.4 Положення).

Муніципальні асоціації мають свої статути й органи управління (президенти, голови спілок і асоціацій, правління, президії, ради та ін.). Засновниками муніципальних асоціацій є органи місцевого самоврядування. їхні права визначаються в рамках повноважень, делегованих їм засновниками. Керівництво об'єднань від імені засновників має право представляти їхні інтереси в державних органах та інших організаціях у межах делегованих повноважень. Організаційно-правові форми діяльності і управління асоціацією визначаються зборами засновників. Повноваження її органів визначаються статутом (положенням). У статутах муніципальних асоціацій також визначаються вид діяльності, порядок і процедура прийняття рішень з усіх питань діяльності об'єднання.

Слід зазначити, що в даний час муніципальні асоціації можуть набути права юридичної особи, але тільки в тому разі, якщо вони пройдуть відповідну реєстрацію, передбачену нормативно-правовими актами підзаконного характеру.

Така реєстрація муніципальних асоціацій здійснюється відповідно до Положення про реєстрацію асоціацій та інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 1998 р. № 175і.

Реєстрація асоціацій та інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування здійснюється Головним управлінням юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласними, Київським і Севастопольським міськими управліннями юстиції за місцезнаходженням керівного органу об'єднання.

Для реєстрації добровільного об'єднання органу, що її здійснює, подаються такі документи:

1) заява про реєстрацію, підписана уповноваженим представником засновників добровільного об'єднання за встановленою формою (відповідно до додатка № 1 до цього Положення);

2) протокол установчого з'їзду (конференції) або загальних зборів засновників добровільного об'єднання, де прийнято рішення про утворення добровільного об'єднання, а також затверджено його статут (положення) і призначено уповноваженого представника засновників для реєстрації добровільного об'єднання;

3) статут (положення) добровільного об'єднання в двох примірниках;

4) рішення всіх органів місцевого самоврядування про виступ засновниками добровільного об'єднання;

5) підтвердження юридичної адреси добровільного об'єднання;

6) відомості про склад керівного органу добровільного об'єднання;

7) документ, що підтверджує сплату реєстраційного збору (п. 2 Положення).

Орган, який здійснює реєстрацію добровільного об'єднання, при необхідності має право на перевірку відомостей, що містяться в поданих документах.

За результатами розгляду заяви приймається одне з таких рішень:

— про реєстрацію добровільного об'єднання;

— про відмову в реєстрації добровільного об'єднання;

— про залишення заяви без розгляду (п. 6 Положення).

У разі реєстрації добровільного об'єднання засновнику видається свідчення про реєстрацію встановленого зразка (п. 7 Положення).

Підставою для відмови в реєстрації добровільного об'єднання може бути невідповідність статутних документів, поданих для реєстрації, Конституції України і законам України. Рішення про відмову в реєстрації добровільного об'єднання в 10-денний термін після його прийняття присилається заявнику і може бути оскаржене в судовому порядку (частини 3 і 4 п. 8 Положення).

Рішення про залишення заяви без розгляду приймається органом, що здійснює реєстрацію, у разі неподання документів, необхідних для реєстрації відповідно до цього Положення, про що орган, який здійснює реєстрацію, у 10-денний термін сповіщає заявника.

У разі усунення недоліків, на підставі яких було прийняте рішення про залишення заяви без розгляду, повторно заява про реєстрацію добровільного

об'єднання розглядається в порядку та терміни, встановлені цим Положенням (п. 9 Положення).

Про зміни і доповнення, що вносяться в статутні документи, добровільне об'єднання у 5-денний термін сповіщає орган, який здійснює реєстрацію (п. 10 Положення).

Скасовується реєстрація добровільного об'єднання органом, що здійснює реєстрацію, у разі:

1) подання заяви уповноваженого представника добровільного об'єднання за наявності рішення повноважного органу;

2) визнання органом, що здійснює реєстрацію, документів, на підставі яких була здійснена реєстрація, недійсними або такими, що суперечать законодавству;

3) набрання чинності рішенням суду про скасування реєстрації добровільного об'єднання (п. 11 Положення).

Проведений аналіз процесів утворення і діяльності муніципальних асоціацій безумовно підтверджує їхні значні потенційні можливості, відкриває нові шляхи для органів місцевого самоврядування у вирішенні їхніх специфічних проблем і створення оптимальних внутрішніх і зовнішніх умов для забезпечення реалізації пріоритетних напрямів муніципальної реформи.

ВИСНОВКИ З ШОСТОГО ПИТАННЯ

Утворення муніципальних асоціацій (спілок), які включають у себе на добровільній основі органи місцевого самоврядування України різних рівнів, — це вияв їхньої загальної правосуб'єктності й переконливе свідчення їхнього потужного інтеграційного потенціалу, що є характерною рисою як самих територіальних громад, так і органів місцевого самоврядування, які вони формують.

ВИСНОВКИ З ТЕМИ

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

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

Важливою ознакою місцевого самоврядування є його системний характер. "Місцеве самоврядування, - зазначається в Конституції України, - здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи

самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна" (ст.140).

Система місцевого самоврядування має свою внутрішню побудову - структуру місцевого самоврядування. Ця структура є складною і різнорівневою за своїм характером. Вона представлена сільськими, селищними, міськими, районними у містах, обласними та Київською і Севастопольською міськими радами та їх посадовими і службовими особами; сільськими, селищними, міськими головами; органи самоорганізації населення на місцях (будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації).

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, Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», статутом відповідної територіальної громади, Європейською Хартією місцевого самоврядування та іншими законодавчими актами.

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.

Відповідно до ст.1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчими органами місцевого самоврядування є органи, які відповідно до вимог законодавства створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх утворення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування, визначених актами законодавства. Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних умістах рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи (ч.І ст.11 Закону).

Очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях сільський, селищний, міський голова - посадова особа, яка обирається територіальною громадою та є підзвітною, підконтрольною і відповідальною перед нею, а також відповідальною перед радою.

Усі представницькі органи місцевого самоврядування, виконавчі органи місцевого самоврядування та посадові особи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених законодавством України.

Суттєвою особливістю місцевого самоврядування є те, що в його системі не діє принцип поділу влади, властивий механізму держави. Натомість, існує єдність представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування. Система місцевого самоврядування на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст має функціонувати як так звана "працююча корпорація", яка самостійно приймає відповідні рішення і самостійно виконує ці рішення.

Основними формами безпосереднього волевиявлення територіальних громад, спрямованими на забезпечення безпосереднього здійснення ними самоврядування в межах Конституції і законів України, є місцеві вибори, референдуми, загальні збори громадян за місцем їх проживання, а також місцеві ініціативи, громадські слухання тощо.

Зокрема, важливою формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади є прийняття нею рішень із питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування, тобто на місцевому референдумі. Місцевий референдум є формою безпосередньої демократії, зміст якої полягає у прийнятті або затвердженні членами територіальної громади найбільш важливих рішень місцевого значення шляхом прямого таємного голосування. Це форма здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Важливою формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади є загальні збори громадян. На відміну від місцевого референдуму, який є формою вирішення питань місцевого значення шляхом голосування всіма членами територіальної громади села, селища чи міста, загальні збори громадян проводяться за місцем їх проживання, на рівні так званих "мікрогромад", у межах окремих частин сіл, селищ, міст як адміністративно-територіальних одиниць (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів тощо), а тому є формою участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань, що належать до відання місцевого самоврядування.

На відміну від системи державних органів, яка основана на ієрархічній підпорядкованості органів і окремих посадових осіб, сила місцевого самоврядування полягає в максимальному наближенні влади до людей і відсутності багаторівневих стосунків між вищими і нижчими органами. Все відбувається в одній площині: територіальна громада - рада (голова) - виконавчі органи. Тому в місцевому самоврядуванні, діяльності його органів відсутня політична складова, вони не можуть здійснювати будь-яку, окрему від територіальної громади, внутрішню політику: їхня політика - це побажання мешканців, а їхнє завдання - зробити все, щоб ці побажання були висловленими і виконаними. Існуюча на сьогодні система органів місцевого самоврядування в принципі виконує свою функціональну роль в українському суспільстві. В той же час, .функціонування органів місцевого самоврядування не відповідає сучасним потребам розвитку суспільства та потребує подальшого наукового дослідження та на підставі якого буде здійснене удосконалення законодавства у цій сфері.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ:

Для належної підготовки до проведення семінарського заняття з даної теми, студенту необхідно:

1. Проаналізувати міждисциплінарні зв'язки вивчаємої теми, з іншими темами дисциплінами.
2. Проаналізувати основні нормативно-правові акти, що відносяться до вивчаємої теми. Особливу увагу приділити аналізу відомчих наказів міністерств та відомств.
3. Опанувати понятійний апарат з вивчаємої теми. Вивчити основні категорії та дефініції за темою.

ТЕМА№ 7: «КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ СТАТУСУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД»

ПЛАН ЛЕКЦІЇ

1. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні
2. Функції територіальної громади: поняття, види та їх характеристика
3. Статут територіальної громади – основний акт локальної нормотворчості

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

1. Алексєєв В. М. Власність територіальних громад в Україні: шляхи розвитку : моногр. / В. М. Алексєєв ; Ін-т законодавства ВРУ. Чернівці : Технодрук, 2007. 335 с.
2. Баєва Л. Статут територіальної громади як засіб реалізації конституційного права громадян на участь у місцевому самоврядуванні. *Підприємництво, господарство і право*. 2010. № 4. С. 11-14.
3. Глинська Г. Організаційно-господарські повноваження органів місцевого самоврядування: проблеми теорії та практики. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 95-100.
4. Котенко Т. Тенденції розвитку функцій місцевого самоврядування в умовах розбудови громадянського суспільства. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 1. С. 80-84.
5. Падалко В. Служба в органах місцевого самоврядування в Україні: концептуальні проблеми теорії та практики . *Часопис Київського університету права*. 2012. № 1. С. 117-122.
6. Руснак Л. Поняття місцевого самоврядування: проблема визначення та трактування. *Підприємництво, господарство і право*. 2012. № 6 (198). С. 104-106.

МЕТА ЛЕКЦІЇ

Проаналізувати конституційно-правові основи територіальної громади як первинного елемента системи місцевого самоврядування.

ВСТУП

На сьогоднішній день основою місцевого самоврядування є територіальна громада — жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, що мають єдиний адміністративний центр, сільську раду. Саме поєднання громадян в територіальну громаду по суті є формальною умовою реалізації прав громадянина на місцеве самоврядування.

Україна, як зазначається у Конституції, є демократичною і правовою державою. Демократія є важливим інструментом удосконалення і розвитку суспільства, невід'ємним атрибутом суспільного буття, який забезпечує і реалізує права людини. Справжня демократія передбачає, що словом і вибором громадянин може вільно користуватися в умовах, коли він володіє достатньою кількістю об'єктивної інформації, аби зробити адекватний вибір.

Актуальність обраної тематики полягає в тому, що місцеве самоврядування є формою залучення громадян до участі в управлінні своїми справами, а тому є засобом здійснення демократії на місцевому рівні. Первинним джерелом системи місцевого самоврядування визнається територіальна громада, яка здійснює самоврядування в порядку, встановленому законом як безпосередньо, так і через представників та виконавчі органи місцевого самоврядування.

Найбільш важливим в нинішній системі місцевого самоврядування є вдосконалення механізмів і практики безпосередньої демократії, а саме участі громадян в процесах місцевого самоврядування. Більш того, одним із сучасних завдань для місцевого самоврядування є залучення якомога більшої кількості громадян до вирішення актуальних проблем громади. Якість повинна зростати в кількості. Навпаки, незалучення людей до вирішення питань, що їх безпосередньо торкаються, породжує відчуження населення від влади та створює додаткову загрозу стабільності.

Гарантоване ст. 143 Конституції України право територіальної громади на самоврядування забезпечується правом кожного громадянина України брати участь у місцевому самоврядуванні. Ст. 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні незалежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками.

Останнім часом все більше уваги вітчизняних науковців в галузі державного управління прикуто не тільки до проблем формування громадянського суспільства, а й до проблеми ефективного розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування і органами державної влади на місцевому рівні. Все це породжує ситуацію, коли йде постійне протистояння між цими майже незалежними з точки зору природи владних повноважень структур. Саме без такого ефективного розподілу повноважень, який можливий за рахунок впровадження ключових європейських принципів в побудову архітектури органів влади – децентралізації та деконцентрації.

1. ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА – ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Стаття 140 Конституції України визначає, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади— жителів села чи добровільного об'єднання у

сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Закріплене поняття територіальної громади є за законодавством України фундаментальним поняттям конституційного права і місцевого самоврядування.

Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" під територіальною громадою розуміє сукупність жителів, об'єднаних 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 (ст. 1). Вона проголошується первинним, центральним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень. Слід зазначити, що соціально-правова структура такого багатоаспектного явища як територіальна громада містить поняття населення як соціальної спільноти жителів, об'єднаних спільною діяльністю, інтересами та цілями щодо задоволення потреб, пов'язаних з побутом, середовищем проживання, відпочинком, навчанням, спілкуванням.

Тобто до територіальної громади можуть належати громадяни України та іноземці, особи без громадянства, які постійно проживають у селі, селищі, місті і користуються за такими ж правами і свободами, виконують такі ж обов'язки, як і громадяни України, за винятком, встановленим чинними законами.

По-друге, під цим визначенням законодавець розуміє також територіальну основу місцевого самоврядування — село, селище і місто. Громада як територіальна одиниця, базова ланка територіального устрою — це частина території держави, що має чітко визначені межі і є просторовою основою для діяльності суб'єктів місцевого самоврядування. Національні традиції свідчать про первинність другого розуміння цього поняття.

У проекті нової редакції ст. 133 громада як базова ланка територіального устрою визначається адміністративно-територіальною одиницею, до якої входять жителі одного або декількох населених пунктів та яка має визначені в установленому порядку межі її території. Тут відбулося певне суміщення понять: громади як територіальної одиниці та громади як сукупності жителів, що мають право на самоврядування.

Ці поняття повинні бути розмежовані, адже це суміщення при визначенні базової ланки територіального устрою призвело до нечіткості визначення первинного суб'єкта місцевого самоврядування: в одних випадках—це громада (ст. 142), в інших — жителі громади (ст. 140) та територіальна громада (ст. 95). Зміна суб'єкта місцевого самоврядування у визначенні місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 140) з територіальної громади на жителів громад також пов'язана з невдалим визначенням громади як територіальної одиниці.

Отже, територіальна громада— це складна форма суспільної організації, сукупність місцевих жителів, об'єднаних на публічних засадах у межах певної території. Вона наділена конкретною правосуб'єктністю, а саме:

• правом формування відповідних органів;

• правом проведення місцевих референдумів;

• управління місцевими бюджетами та комунальною власністю тощо.

Територіальна громада за обсягом правоздатності і дієздатності своїх членів є неоднорідною, її становлять жителі населеного пункту з різним правовим статусом (громадяни України, іноземці, особи без громадянства). Громадяни України, які досягни 18-річного віку та дієздатні, є активними суб'єктами права на участь у здійсненні самоврядування: мають право обирати органи і посадових осіб місцевого самоврядування, бути обраними або призначеними до цих органів або їх посадовими особами, брати участь у місцевих референдумах, зборах громадян за місцем проживання та користуватися іншими передбаченими законами і статутами територіальних громад правами на участь у здійсненні місцевого самоврядування.

З метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та у межах Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста. Він підлягає державній реєстрації в органах Міністерства юстиції України, а підставою для відмови в такій реєстрації статуту громади може бути його невідповідність Конституції та законам України. Відмова в реєстрації статуту територіальної громади може бути оскаржена в судовому порядку.

Територіальні громади сіл, селищ, міст можуть мати власну символіку (герб, прапор тощо), яка відображає їх історичні, культурні, соціально-економічні та інші місцеві традиції. З урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районними, обласними радами може бути затверджена символіка відповідно району, області. Зміст, опис та порядок використання символіки громад сіл, селищ, міст, районів і областей визначаються відповідною радою згідно з законом. На будинках, де працюють ради та їх виконавчі комітети, піднімається Державний Прапор України.

Решта суб'єктів місцевого самоврядування (місцеві ради, їх виконавчі органи, посадові особи місцевого самоврядування тощо) формуються громадою через форми прямої й непрямої демократії, характеризуються щодо неї вторинним, похідним характером.

Формами безпосередньої діяльності громад є місцеві вибори, місцеві референдуми, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, відкликання депутатів і виборних посадових осіб місцевого самоврядування, індивідуальні та колективні письмові звернення, опитування та анкетування з питань місцевого самоврядування, громадські експертизи, громадські роботи з благоустрою території та надання послуг соціальне незахищеним жителям населеного пункту, участь жителів у роботі органів місцевого самоврядування, громадські обговорення проектів актів органів місцевого самоврядування та інші незаборонені Конституцією форми прямої місцевої демократії.

Організація та проведення місцевих референдумів, виборів. Інших форм безпосередньої діяльності громад та їх членів визначені статтями 38-40, 69-71,141 Конституції, законами "Про всеукраїнський та місцеві референдуми", "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів", "Про статус депутатів місцевих рад" тощо.

Формами опосередкованої реалізації громадами свого права на місцеве самоврядування є органи та посадові особи місцевого самоврядування.

Органами, що представляють відповідні територіальні громади, є сільські, селищні, міські ради, яким у системі органів місцевого самоврядування належить провідна роль. Для рад як представницьких органів характерне те, що:

1) це виборні органи, які складаються з депутатів, обраних громадами;

2) ради наділені правом представляти інтереси територіальних громад;

3) ради приймають рішення від імені територіальних громад.

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 розпорядження земельними та природними ресурсами, здійснює сільський голова одноособово.

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 піддягають 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.

ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ

Отже, територіальна громада— це складна форма суспільної організації, сукупність місцевих жителів, об'єднаних на публічних засадах у межах певної території. Вона наділена конкретною правосуб'єктністю, а саме:

• правом формування відповідних органів;

• правом проведення місцевих референдумів;

• управління місцевими бюджетами та комунальною власністю тощо.

2. ФУНКЦІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ: ПОНЯТТЯ, ВИДИ ТА ЇХ ХАРАКТЕРИСТИКА.

Функції територіальних громад – це основні напрями та види муніципальної діяльності цих спільностей, які виражають волю і інтереси місцевих жителів та забезпечують здійснення ними відносин з державою, її органами, суб'єктами місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України.

Класифікація функцій територіальних громад *(см. монографію Батанова)*

1) за *об'єктами*, тобто цілями і завданнями муніципальної демократії; предметами відання, тобто певними галузями місцевого життя:

- ✓ політичні,
- ✓ економічні,
- ✓ соціальні,
- ✓ культурні
- ✓ екологічні.

Залежно від сфери реалізації цих функцій їх можна поділяти на внутрішні і зовнішні об'єктні функції;

2) за *суб'єктами*, тобто відповідно до статусу адміністративно-територіальних одиниць, у межах яких функціонують відповідні територіальні громади:

- ✓ функції територіальних громад села і селища;
- ✓ функції територіальних громад міст (районного підпорядкування) і територіальних громад районів в містах (де вони створюються);
- ✓ функції територіальних громад міст обласного підпорядкування, міст Києва та Севастополя;

3) за *способами, засобами і методами* муніципальної діяльності територіальних громад. Згідно з цим доцільно виділяти систему технологічних функцій розглядуваних спільностей:

- ✓ інформаційна,
- ✓ планування та програмування розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць,
- ✓ нормотворча,
- ✓ територіальна,
- ✓ бюджетно-фінансова,
- ✓ матеріально-технічна,
- ✓ функція соціального контролю.

Можливість безпосереднього вирішення питань місцевого значення громадою означає, що вона як основний суб'єкт самоврядування має правові підстави і можливості для самостійного вирішення чи контролю за здійсненням місцевих питань. При цьому розподіл компетенції органів самоврядування з реалізації передбачених місцевих питань у ст. 143 Конституції не закріплено, не встановлюється і система конкретних органів самоврядування, що мають право здійснювати такі повноваження. Це певною мірою деталізовано окремими актами у сфері місцевого самоврядування.

Органи самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, обов'язкові до виконання на відповідній території.

Реалізація права їх видавати - засіб саморегуляції життєдіяльності громади, системи місцевого самоврядування.

Загалом у системі місцевого самоврядування в Україні найслабшою ланкою, без сумніву, є територіальна громада, хоч формально це базовий елемент даної системи. Про її слабкість свідчать вади її структури, юридичного й фактичного статусу тощо:

1. Територіальні громади, як правило, не є структурованими організмами, тобто в них немає елементів громадської багатоманітності та публічної конкуренції. Вони мають переважно атомістичну структуру (кожен член громади сам за себе, політично структуризовані громади лише під час виборів), тому панує байдужість до спільних громадських справ. Про це свідчить аналіз проектів, які подають органи місцевого самоврядування тощо.

2. Не має чітко визначеного правового статусу, хоча правові акти наділяють її певними правами й обов'язками. Громада позбавлена прав юридичної особи при тому, що в неї є майно, фінанси, установчі права тощо. В українському варіанті територіальна громада дозволяє приховувати справжню владу територіального самоврядування та реальних розпорядників її майна.

3. Не всі територіальні громади мають місцеву еліту, здатну утверджувати ідеали самоврядування. її виховання є справою громад і держави, яка має постійно дбати завдяки освіті, культурі, науці через різноманітні конкурси, гранти, діяльність неурядових громадських організацій тощо.

4. Недовіра громадян до органів територіальних громад призводить до відторгнення переважної частини цих громад від управління їх справами.

Передбачається надання громадам права юридичної особи, закріплення повноважень у сфері місцевого самоврядування. Якщо визнано, що територіальна громада є основою, системо-формувальним елементом у цій сфері, слід передати їй права й обов'язки, необхідні для її життєзабезпечення. Повноваження ж органів місцевого самоврядування мають бути похідними від громадських. а не самостійними, як зараз.

Щоб підтримувати дух громади, кожен її член повинен робити матеріальний, соціальний, інтелектуальний чи інший внеску її розвиток. Рівність громадян у розбудові кожної громади мас допомогти їм сформувати місцеву еліту з кращих представників усіх верств суспільства. Влада стане ближчою до громадян і їй стануть довіряти: різні механізми контролю дадуть змогу зробити те, що ніяк не вдається сьогодні: перетворити владу територіальної громади з керівного в орган обслуговування законних інтересів і потреб громадян.

Важливо територіальні громади перетворити у дієві структури, які зможуть за рахунок раціоналізації внутрішньо- та зовнішньогромадського життя досягти кращих результатів у своїй діяльності. Це має відбуватись через просвітницько-організаційну роботу з їх членами, щоб кожен громадянин не тільки знав, але й умів керувати справами своєї громади як акціонер цієї корпорації. Можна закладати основи свого корпоративного життя, узгоджуючи

свої статути, готуючи акти про громадську корпоратизацію комунального майна, ревізійну комісію громади, участь громадян в управлінні справами громади. Основне - сформувати в своїх членів практичні навички з управління корпоративними майновими й немайновими активами.

Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність у разі порушення ними Конституції або законів України. Шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам у результаті неправомірних рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету, а внаслідок неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування — за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом. Спори про поновлення порушених прав юридичних і фізичних осіб, що виникають внаслідок рішень, дій чи бездіяльності органів або посадових осіб місцевого самоврядування, вирішуються у судовому порядку.

Державний контроль за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень тау спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ

Отже, функції територіальних громад – це основні напрями та види муніципальної діяльності цих спільностей, які виражають волю і інтереси місцевих жителів та забезпечують здійснення ними відносин з державою, її органами, суб'єктами місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України.

3. СТАТУТ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ – ОСНОВНИЙ АКТ ЛОКАЛЬНОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ

В Україні статутне право має історичний розвиток і сягає часів Магдебурзького права. Відповідно до ст.19 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», вперше у сучасній історії місцевого самоврядування України, з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування, його представницьким *органам надано право приймати статути територіальних громад.* Повноваження щодо *затвердження статуту* територіальної громади віднесено до *виключної компетенції сільських, селищних, міських рад* (п. 48 ст. 26 ЗУ “Про місцеве самоврядування в Україні”).

Цей феномен має різні назви – статут територіальної громади, “комунальна конституція”, “мала конституція”, “хартія самоврядування” та ін.

<u>Статут територіальної громади</u> – це документ нормативно-процедурного характеру, який віддзеркалює характерні риси взаємовідносин всередині територіальної спільноти.

ОСОБЛИВОСТІ СТАТУТУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

1) наявність особливого суб'єкта, який встановлює або від імені якого він приймається. Таким суб'єктом виступає територіальна громада – первинний суб'єкт системи місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень;

2) установчий характер. Як акт установчого характеру, статут надає юридичного, правового статусу фактично сформованим або таким, що формуються, відносинам по самоврядуванню місцевої спільноти. Установча природа статуту проявляється і в тому, що немає такої норми, яка приймається органами місцевого самоврядування або територіальною громадою, і не може бути включеною до статуту за ознакою невідповідності нормам, що приймаються органами або місцевою спільнотою;

3) повний та всеохоплюючий характер правового регулювання. Статут регулює (може регулювати) відносини, які стосуються всіх сторін, усіх сфер життя територіальної громади, які виникають (потенційно можуть виникнути) на місцевому рівні. Детальніша регламентація здійснюється шляхом прийняття інших нормативних актів;

4) вища юридична сила щодо інших локальних актів, які приймаються безпосередньо територіальною громадою або в системі органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Це означає, що всі акти, які приймаються органами місцевого самоврядування або територіальною громадою, безпосередньо повинні відповідати статуту, закладеній в нього концепції, принципам і нормам. Вища юридична сила або верховенство статуту територіальної громади означає також і необхідність дотримання всіма суб'єктами права, розташованими на території місцевої спільноти, правилам, які закладені в статуті;

5) основа для подальшої локальної нормотворчості. Статут, навіть будучи кодифікованим актом, природно не може врегулювати всі відносини, які виникають на місцевому рівні. Тому для реалізації статуту необхідно прийняти інші, додаткові, місцеві нормативно-правові акти (регламент місцевої ради, положення про органи самоорганізації, громадські слухання та інші акти);

6) особливий порядок прийняття статуту, а також внесення до нього змін та доповнень. Конкретний механізм прийняття визначається безпосередньо у статуті та може передбачати кваліфіковану більшість депутатів представницького органу місцевого самоврядування (більше, ніж кількість голосів депутатів, необхідних для прийняття звичайного рішення); голосування на загальних зборах за місцем проживання, зібраннях або конференціях громадян (що є нехарактерним для прийняття звичайних нормативно-правових актів) або безпосереднє голосування населення, наприклад, у формі референдуму;

7) є одним із правових засобів, який забезпечує реалізацію постійності місцевого самоврядування. Правове значення статуту територіальної громади полягає в тому, що він є правовим актом, яким місцеве населення фіксує свій

статус первинного суб'єкта публічної влади на своїй території, предмети відання, права та обов'язки, компетенцію органів та посадових осіб місцевого самоврядування, які забезпечують реалізацію права громадян на здійснення місцевого самоврядування;

8) самодостатність. Це означає, що в міру можливості він повинен включати усі норми, – які необхідні у практиці місцевого самоврядування. Тому в статуті слід конкретизувати основні законодавчі норми, які стосуються самоврядування, а за необхідності цитувати й статті законів, то щоб той, хто звертається до тексту статуту, не був змушений вдаватися до пошуку інших нормативних актів. Водночас статут не повинен бути перевантажений нормативним матеріалом, перетворюватись на звід усіх норм про місцеве самоврядування.

9) стабільність. Тобто не змінюватися упродовж тривалого часу, що значною мірою сприяло б стабільності соціальних взаємодій території. Це має забезпечуватися відповідною процедурою внесення доповнень і поправок, зафіксованою в тексті статуту.

10) наявність в статуті механізмів реалізації його положень і норм, а також положень і норм законодавства України. В статуті повинні міститися чіткі норми прямої дії.

Структурні елементи статуту територіальної громади

1. В преамбулі статуту необхідно підкреслити, що має ***найвищу юридичну силу*** серед актів, які приймаються в системі місцевого самоврядування, та виражає волю всієї територіальної громади, всіх її складових частин щодо схвалення запропонованого в статуті механізму здійснення місцевого самоврядування у громаді;

2. ***Найменування адміністративно-територіальної одиниці***, в якій функціонує ця територіальна громада; ***чисельність і склад населення; детальний опис території***, у межах якої здійснюється самоврядування, та її склад. Якщо це окреме село, селище, місто, то можуть визначатися його **сучасна й історична назви, рік заснування, поділ на райони, мікрорайони та інші мікроструктури; наводитися точний опис навколишніх земель**, що перебувають під юрисдикцією відповідної територіальної громади та органів місцевого самоврядування; зазначається територія села, селища, міста як адміністративно-територіальної одиниці. У статуті територіальної громади міста з районним поділом спеціально наголошується на тому, що територіальна громада включає в себе територіальні громади відповідних районів у місті, які діють як суб'єкти права власності та можуть утворювати відповідні органи місцевого самоврядування, чи вони прийняли рішення про наділення міської ради правом щодо управління своїм майном і фінансовими ресурсами. Якщо це сільський округ, то наводяться відповідні дані про населені пункти, які він об'єднує, та визначається, який з них є адміністративним центром сільського округу; дається характеристика всіх земель, що знаходяться на території цієї адміністративно-територіальної одиниці. Також можливе закріплення у статуті

символіки відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст (герб, прапор, муніципальний девіз тощо), яка відображає їхні історичні, культурні, соціально-економічні та інші місцеві особливості і традиції. Також могло фіксуватись **членство відповідної ради в асоціаціях** чи інших добровільних об'єднаннях місцевого самоврядування;

3. Такі місцеві особливості, як ***історичний аспект*** (міста-музеї, міста-історичні пам'ятки), ***географічний*** (гірське місто, курортне, портове), ***демографічний*** (зокрема, питання організації місцевого самоврядування, зумовлені компактним проживанням певних етнонаціональних меншин, біженців, переселенців, скорочених військових частин, інших соціальних груп і спільностей);

4. ***найважливіші об'єкти локальної діяльності*** (питання місцевого значення), віднесенні до відання відповідних територіальних громад. Йдеться про окреслення сфер виключної діяльності територіальної громади, визначення компетенції її органів та посадових осіб, а також механізми розмежування повноважень місцевого самоврядування та повноважень інших суб'єктів, насамперед органів виконавчої влади. Це сприяло б формуванню як у законодавця, так і у суб'єктів місцевого самоврядування «алгоритмічного» підходу до диференціації сфер і галузей соціального життя, що в свою чергу сприяло б створенню ефективного механізму реалізації функцій і повноважень територіальних громад;

5. ***Форми, порядок і гарантії безпосередньої участі населення у вирішенні питань місцевого значення***. Йдеться про такі інститути муніципальної демократії, як місцевий референдум, місцеві вибори, плебісцити, загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, відкликання депутатів та виборних посадових осіб місцевого самоврядування, індивідуальні та колективні письмові звернення, опитування і анкетування з питань місцевого самоврядування, громадські експертизи, громадські роботи з благоустрою території населеного пункту та надання послуг соціальне незахищеним категоріям, участь мешканців у роботі органів місцевого самоврядування, громадські обговорення проектів актів органів місцевого самоврядування, участь у масових акціях, самооподаткування тощо;

6. ***Організаційну структуру місцевого самоврядування***. Ці його положення стосуються питань, пов'язаних із загальними засадами формування системи самоврядування на відповідній території, правового статусу органів і посадових осіб місцевого самоврядування, умов і порядку організації муніципальної (комунальної) служби;

7. Надавалася б ***систематизація та певним чином зроблена кодифікація нормативних актів***, які відповідно до закону приймає територіальна громада, а також ті, які має право приймати сама місцева рада: ➢регламент, ➢положення про постій комісії, відділи, управління, інші виконавчі органи ради;

8. ***Економічну та фінансову основу здійснення місцевого самоврядування***, детальний перелік і загальний порядок володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, опис місцевих фінансів, структуру місцевого бюджету, порядок його формування та затвердження, питання, пов'язані з позабюджетними, цільовими і валютними фондами;

9. ***Гарантії самоврядування відповідних територіальних громад та умови й види відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування***;

10. ***Порядок ініціації, розгляду, прийняття та внесення змін до статуту***.

ПОРЯДОК РЕЄСТРАЦІЇ СТАТУТУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Правова основа реєстрації статутів – *Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 р. № 1150*, яке визначає умови та порядок державної реєстрації статутів територіальних громад сіл, селищ, міст.

Реєстрація статутів територіальних громад сіл, селищ, міст (крім Києва, Севастополя і міст обласного значення) здійснюється *районними управліннями юстиції*, а статутів територіальних громад міст Києва, Севастополя і міст обласного значення – відповідними *міськими управліннями юстиції* за заявою встановленого зразка. У свою чергу, згідно Закону «Про столицю України – місто-герой Київ» реєстрація статуту територіальної громади міста Києва здійснюється в *Міністерстві юстиції України*.

Особенности осуществления местного самоуправления в г. *Симферополь* регламентируются *«Положением об особенностях города Симферополя как столицы Автономной республики Крым»* утверждено Постановлением ВРАРК от 19 марта 2003 года.

Перелік документів для реєстрації

1) заява встановленого зразка про реєстрацію статуту;
2) статут територіальної громади села, селища, міста у двох примірниках;
3) рішення представницького органу місцевого самоврядування про затвердження статуту;
4) протокол пленарного засідання представницького органу місцевого самоврядування, на якому прийнято рішення про реєстрацію статуту;
5) документ про внесення плати за реєстрацію статуту.

Заява про реєстрацію статуту розглядається в *місячний термін*. За результатами розгляду заяви приймається рішення про реєстрацію статуту або відмову в його реєстрації. У разі прийняття рішення про реєстрацію статуту *видається свідоцтво про державну реєстрацію статуту* територіальної громади встановленого зразка. Відомості про реєстрацію статуту вносяться до *реєстру статутів територіальних громад,* який ведеться органом, що здійснює реєстрацію статутів, за встановленою формою. Відомості про

реєстрацію статуту орган, що її здійснив, у *десятиденний термін* подає відповідному *органу державної статистики*.

Відмова в реєстрації статуту

Підставою для відмови в реєстрації статуту може бути його невідповідність Конституції та законам України. Орган, що здійснює реєстрацію статуту, надсилає заявникові рішення про відмову в його реєстрації не пізніше *п'ятиденного терміну* після його прийняття. Рішення про відмову в реєстрації статуту може бути *оскаржене* громадянами або органами місцевого самоврядування *в судовому порядку*.

Порядок скасування реєстрації статуту здійснюється органом, що його зареєстрував:

- у разі подання письмової заяви про це сільського, селищного, міського голови за наявності відповідного рішення представницького органу місцевого самоврядування;
- на підставі рішення суду.

Скасування реєстрації статуту здійснюється шляхом *виключення його з реєстру, про що в десятиденний термін повідомляється представницький орган місцевого самоврядування та відповідний орган державної статистики.*

Про *внесення змін до статуту* сільський, селищний, міський голова у *п'ятиденний термін* повідомляє орган, що здійснив реєстрацію статуту. Реєстрація змін до статуту здійснюється в порядку, передбаченому для реєстрації статуту.

Набуття чинності статутом територіальної громади

Враховуючи, що законодавством не передбачається, з якого моменту статут вступає у дію, вважаємо, що статут повинен *набувати чинності після його офіційного опублікування в місцевій пресі, у бюлетені, вісниках чи інших локальних офіційних інформаційних виданнях*.

ВИСНОВКИ ДО ТРЕТЬОГО ПИТАННЯ

Отже, статут територіальної громади – це документ нормативно-процедурного характеру, який віддзеркалює характерні риси взаємовідносин всередині територіальної спільноти.

ВИСНОВКИ З ТЕМИ

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

Гарантоване ст. 143 Конституції України право територіальної громади на самоврядування забезпечується правом кожного громадянина України брати участь у місцевому самоврядуванні. Ст. 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні незалежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та

соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками.

Отже, територіальна громада— це складна форма суспільної організації, сукупність місцевих жителів, об'єднаних на публічних засадах у межах певної території. Вона наділена конкретною правосуб'єктністю, а саме:

• правом формування відповідних органів;

• правом проведення місцевих референдумів;

• управління місцевими бюджетами та комунальною власністю тощо.

Територіальна громада за обсягом правоздатності і дієздатності своїх членів є неоднорідною, її становлять жителі населеного пункту з різним правовим статусом (громадяни України, іноземці, особи без громадянства). Громадяни України, які досягни 18-річного віку та дієздатні, є активними суб'єктами права на участь у здійсненні самоврядування: мають право обирати органи і посадових осіб місцевого самоврядування, бути обраними або призначеними до цих органів або їх посадовими особами, брати участь у місцевих референдумах, зборах громадян за місцем проживання та користуватися іншими передбаченими законами і статутами територіальних громад правами на участь у здійсненні місцевого самоврядування.

Отже, статут територіальної громади – це документ нормативно-процедурного характеру, який віддзеркалює характерні риси взаємовідносин всередині територіальної спільноти.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ:

Для належної підготовки до проведення семінарського заняття з даної теми, студенту необхідно:

4. Проаналізувати міждисциплінарні зв'язки вивчаємої теми, з іншими темами дисциплінами.

5. Проаналізувати основні нормативно-правові акти, що відносяться до вивчаємої теми. Особливу увагу приділити аналізу відомчих наказів міністерств та відомств.

6. Опанувати понятійний апарат з вивчаємої теми. Вивчити основні категорії та дефініції за темою.

ТЕМА 8: «МАТЕРІАЛЬНО-ФІНАНСОВА ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ»

ПЛАН ЛЕКЦІЇ

1. Поняття матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування
2. Поняття, об'єкти та правовий режим комунальної власності
3. Фінансова основа місцевого самоврядування: поняття, правова регламентація, загальні положення
4. Місцеві податки та збори, їх роль у забезпеченні фінансової автономії місцевого самоврядування

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

1. Алексєєв В. М. Власність територіальних громад в Україні: шляхи розвитку : моногр. / В. М. Алексєєв ; Ін-т законодавства ВРУ. Чернівці : Технодрук, 2007. 335 с.
2. Біленчук П. Д. Місцеві податки і збори: правове регулювання: Навчальний посібник / П. Д. Біленчук, М. Т. Задояний, В. А. Форостовець; За ред. П. Д. Біленчука. К. : Атіка, 1999. 120 с.
3. Глинська Г. Організаційно-господарські повноваження органів місцевого самоврядування: проблеми теорії та практики . *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 95-100.
4. Дем'яненко Т. Правове регулювання бюджетних повноважень як категорії фінансової діяльності органів місцевого самоврядування України. *Підприємництво, господарство і право*. 2010. № 12 (169). С. 48-52.
5. Денчук Р. Органи місцевого самоуправління як суб'єкти управління комунальною власністю . *Юридична Україна*. 2005. № 3. —С. 64.
6. Дорохін Д. Проблема визначення фінансової основи місцевого самоврядування в Європейській хартії місцевого самоврядування . *Юридична Україна*. 2007. № 1. С. 35.
7. Кравченко В. І. Фінанси місцевих органів влади. Основи теорії і практики. К. : НДФІ, 1997. 276 с.
8. Пухтинський М. Проблеми трансформації територіальної організації влади та місцевого самоврядування в контексті розвитку конституційного процесу України . *Право України*. 2012. № 8. С. 68-77.

МЕТА ЛЕКЦІЇ

Визначити поняття матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, поняття, об'єкти та правовий режим комунальної власності, фінансову основу місцевого самоврядування та місцеві податки та збори, їх роль у забезпеченні фінансової автономії місцевого самоврядування.

ВСТУП

Питання, пов'язані з матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування, становлять виняткову актуальність не лише для практичних

працівників органів місцевого самоврядування, митно-податкових органів, Державного казначейства, а й навіть для суддів, котрим доводиться розглядати справи за участю, зокрема, органів місцевого самоврядування.

Адже, як вважають учені-конституціоналісти, матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування являє собою сукупність правових норм, що закріплюють і регулюють суспільні відносини, пов'язані з формуванням і використанням муніципальної власності, місцевих бюджетів та інших місцевих фінансів в інтересах населення муніципального утворення. Забезпечуючи господарську самостійність органів місцевого самоврядування, матеріально-фінансова основа слугує задоволенню потреб населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Водночас цим, зміцнення та розвиток цих основ впливають на економічний і фінансовий стан в державі, тобто стан економічного і фінансового розвитку держави прямо впливає на місцеве самоврядування, і навпаки. Тому, питання матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, її правового закріплення потребують подальшого дослідження і вдосконалення.

1.ПОНЯТТЯ МАТЕРІАЛЬНО-ФІНАНСОВОЇ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Під основою місцевого самоврядування розуміють об'єктивно сформовані в суспільстві економічні, соціальні, фінансові, правові й інші можливості й умови, сукупність яких утворює той базис, на якому будується вся система місцевого самоврядування. Реальність та ефективність місцевого самоврядування визначається перш за все його матеріально-фінансовими ресурсами, які разом становлять матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування.

Важливою гарантією у вирішенні питань місцевого значення виступає законодавчо закріплена фінансово-економічна основа місцевого самоврядування, яка являє собою сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, пов'язані із формуванням і використанням муніципальної власності, місцевих бюджетів та інших місцевих фінансів в інтересах населення муніципальних утворень. Інколи матеріальна та економічна основа розглядаються як тотожні. Під *матеріальною (економічною) основою* органів місцевого самоврядування можна розуміти різноманітні майнові та немайнові права, зокрема на землю, природні ресурси, будівлі, виробничі об'єкти, транспортні засоби та інші самохідні механізми, оргтехніку тощо, які призначені для задоволення місцевого публічного інтересу.

На погляд деяких науковців, *економічна основа місцевого самоврядування* є сукупністю правових норм, що закріплюють та гарантують органам місцевого самоврядування право самостійно формувати матеріальні та фінансові ресурси, а також розпоряджатися ними в інтересах населення відповідної території; тобто йдеться про норми, що регулюють відносини в галузі діяльності органів державної та місцевої влади, а також населення, що мешкає (перебуває) на

відповідній території, стосовно формування, розподілу, використання, управління, володіння, користування, розпорядження об’єктами комунальної власності з метою вирішення завдань місцевого значення. Також економічну основу можна визначати через сукупність суспільних відносин, що виникають, змінюються та припиняються на місцевому рівні у місцевому самоврядуванні (таке узагальнене нами бачення економічних основ зустрічається у працях з муніципального права).

Представники науки фінансового права питання визначення «матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування» здебільшого оминають, а натомість часто розглядають фінансово-економічну основу місцевого самоврядування. Під нею розуміється сукупність правових норм, що регулюють певне коло суспільних відносин, які пов’язані із формуванням і використанням об’єктів комунальної (муніципальної) власності, місцевих бюджетів й інших місцевих фінансів у інтересах населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Відповідно до ст. 142 Конституції України, матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

З одного боку, матеріально-фінансова основа поділяється на дві частини: на матеріальну та фінансову. З іншого боку, складовими матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування є: по-перше, комунальна чи муніципальна власність (в Україні визнається і законодавчо регламентується комунальна власність); по-друге, доходи (надходження) місцевих бюджетів та інші кошти; по-третє, інша власність, яка призначена та використовується для задоволення місцевих потреб населення. Стосовно першої складової, то вона значною мірою стосується права комунальної власності.

Друга складова матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування – це доходи (надходження) місцевих бюджетів та інші кошти. Ця складова тісно пов’язана з першою, оскільки доходи місцевих бюджетів перебувають у комунальній власності відповідної територіальної громади. Крім доходів місцевих бюджетів, сюди також належать «інші кошти». Проте ніде в законодавстві не визначається склад таки «інших коштів». Третя складова – досить специфічна група, до якої належить переважно майно, що є у державній власності та передане в користування відповідним органам місцевого самоврядування. Тут йдеться, наприклад, про майно, здане в оренду чи тимчасове користування. Необхідно розрізняти матеріальну основу та матеріальне забезпечення. Останнє може розглядатися: 1) як матеріальна основа; 2) як забезпечення вказаних органів різного роду матеріальними об’єктами (приміщенням, меблями, технікою тощо); 3) як забезпечення різного роду виплатами (заробітною платою, преміальними, пенсіями, іншими соціальними виплатами із фондів соціального страхування тощо).

ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ

Отже, існують різні підходи щодо визначення поняття матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування. Згідно положень Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування» до матеріальної та фінансової основи належать рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

2. ПОНЯТТЯ, ОБ'ЄКТИ ТА ПРАВОВИЙ РЕЖИМ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

Провідне місце в структурі матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування займає комунальна власність. Поняття комунальної власності вперше на законодавчому рівні було введено Законом України «Про власність» від 7 лютого 1991 р. і на той час комунальна власність (або відповідно до Закону - власність адміністративно-територіальних одиниць) розглядалася як різновид державної власності (ст. 31 Закону). Конституція України 1996 року визначає комунальну власність як самостійну форму власності, суб'єктами якої є територіальні громади села (кількох сіл у разі добровільного об'єднання у сільську громаду їх жителів), селища, міста, району в місті. Від імені та в інтересах територіальних громад правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності можуть здійснювати відповідні органи місцевого самоврядування.

Право комунальної власності в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначається як право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Суб'єктом права комунальної власності визнається територіальна громада села, селища, міста, району у місті. Перелік об'єктів права комунальної власності територіальної громади визначає відповідна сільська, селищна, міська рада. Відповідно ст. 60 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» до складу комунальної власності входить:

1) рухоме і нерухоме майно. Рухоме майно – окрема рухома річ, сукупність рухомих речей, гроші, валютні цінності, цінні папери, а також майнові права та обов'язки. Під нерухомим майном (нерухомістю) розуміють: земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці і невід'ємно пов'язані з нею, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення. Правовий режим нерухомого майна поширюється на повітряні та морські судна та судна внутрішнього плавання, космічні об'єкти1. Подібне визначення закріплене і в ст. 181 Цивільного кодексу України, різниця лише в тому, що згідно з кодексом режим нерухомої речі може бути поширений законом не лише на повітряні та морські судна, судна внутрішнього плавання,

космічні об’єкти, а також і на інші речі, права на які підлягають державній реєстрації.

2) доходи місцевих бюджетів, інші кошти;

3) земля. У комунальній власності перебувають усі землі в межах населених пунктів, крім земель приватної та державної власності, а також земельні ділянки за їх межами, на яких розташовані об’єкти комунальної власності. У комунальній власності можуть бути землі резервного, природно-заповідного, лісового, водного фонду, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення, промисловості, транспорту, зв’язку, енергетичної системи, оборони. Підставами виникнення права комунальної власності на землю можуть бути: а) набуття територіальними громадами права власності на земельні ділянки за цивільно-правовими угодами; б) передача земельних ділянок державної власності в комунальну власність; в) викуп земельних ділянок приватної власності для суспільних потреб; г) добровільна відмова власника земельної ділянки від прав на неї на користь територіальної громади села, селища чи міста; ґ) розмежування земель державної та комунальної власності.

4) природні ресурси. Згідно із чинним законодавством України ресурси поділяються на такі види: а) мінеральні й інші неживі ресурси морського дна та його надр; б) природні рослинні; в) природні енергетичні; г) біологічні; ґ) рекреаційні; е) ресурси корисних копалин і компонентів. Природні ресурси України є власністю її народу, від його імені в межах, визначених Конституцією, права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а це у свою чергу є підставою для їхнього поділу на два види - загальнодержавного і місцевого значення. Визначення природних ресурсів місцевого значення законодавцем здійснюється за залишковим принципом, тобто це всі природні ресурси, що не віднесені законодавством України до природних ресурсів загальнодержавного значення. У зв’язку із цим необхідно навести перелік природних ресурсів загальнодержавного значення: а) територіальні та внутрішні морські води; б) природні ресурси континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони; в) атмосферне повітря; г) підземні води; ґ) поверхневі води, що знаходяться або використовуються на території більш як однієї області; д) лісові ресурси державного значення; е) природні ресурси в межах територій та об’єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення; є) дикі тварини, які перебувають у стані природної волі в межах території України, її континентального шельфу та Виключної (морської) економічної зони, інші об’єкти тваринного світу, на які поширюється дія Закону України «Про тваринний світ» і які перебувають у державній власності, а також об’єкти тваринного світу, що у встановленому законодавством порядку набуті в комунальну або приватну власність і визнані об’єктами загальнодержавного значення; ж) корисні копалини, за винятком загальнопоширених, та інші природні ресурси, віднесені до ресурсів загальнодержавного значення

законодавством України. Відсутність чіткого поділу природних ресурсів на загальнодержавні і місцеві стримує розвиток матеріальної основи місцевого самоврядування.

5) підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частка в майні підприємств;

6) житловий фонд;

7) нежитлові приміщення;

8) заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування;

9) інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження.

Оскільки об’єкти права комунальної власності громадського користування мають важливе значення для життєзабезпечення села, селища, міста, задоволення потреб територіальної громади та для збереження історико-культурних об’єктів, територіальна громада визначає їх як *об’єкти виключного права комунальної власності*, які не можуть бути відчужені, а їх перелік встановлюється статутом територіальної громади. До цієї групи об’єктів можуть бути віднесені:

- ❖ землі загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, пасовища, сінокоси, набережні, парки, міські ліси, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів); землі, надані для розміщення будинків органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- ❖ землі природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення;
- ❖ річки, водойми та їх береги;
- ❖ пам’ятки історії та архітектури;
- ❖ природні ландшафти, заповідники та інші об’єкти, встановлені територіальною громадою.

Територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах безпосередньо або через органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати на договірних засадах на праві спільної власності об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій і створювати для цього відповідні органи і служби. Органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, в тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати і купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах та договорах

умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються та передаються у користування і оренду.

Підставою для набуття права комунальної власності є передача майна територіальним громадам безоплатно державою, іншими суб'єктами права власності, а також майнових прав, створення, придбання майна органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом. Із державної в комунальну власність безоплатно передаються житлові будинки, гуртожитки; заклади освіти, дошкільного виховання, культури (крім кінотеатрів), фізичної культури та спорту, охорони здоров’я (крім санаторіїв, профілакторіїв, будинків відпочинку та аптек), соціального забезпечення, дитячі оздоровчі табори, у тому числі не завершені будівництвом; підприємства міського і приміського транспорту, шляхового господарства, а також акції (частки, паї) господарських товариств, створених на базі їх майна, аеропорти цивільної та колишні аеропорти військової авіації, які не мають можливості самостійно забезпечувати свою сертифікаційну придатність. Безоплатно можуть передаватися також інші об’єкти державної власності, якщо такі об’єкти не менше двох разів пропонувалися до продажу конкурентними способами приватизації, але не були реалізовані. Потенційно прибуткові об’єкти держава не передає, а, по суті, передаються об’єкти, які планово збиткові. Така власність для деяких територіальних громад - непосильна ноша за наявної системи формування місцевих бюджетів.

Право комунальної власності територіальної громади захищається законом на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів. Об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені у територіальних громад і передані іншим суб'єктам права власності без згоди безпосередньо територіальної громади або відповідного рішення ради чи уповноваженого нею органу, за винятком випадків, передбачених законом. Сільські, селищні, міські, районні в містах (у разі їх створення) ради мають право:

1) вносити пропозиції про передачу або продаж у комунальну власність відповідних територіальних громад підприємств, установ та організацій, їх структурних підрозділів та інших об'єктів, що належать до державної та інших форм власності, якщо вони мають важливе значення для забезпечення комунально-побутових і соціально-культурних потреб територіальних громад;

2) на переважне придбання в комунальну власність приміщень, споруд, інших об'єктів, розташованих на відповідній території, якщо вони можуть бути використані для забезпечення комунально-побутових та соціально-культурних потреб територіальних громад;

3) мати об'єкти комунальної власності за межами відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Доцільність, порядок та умови відчуження об'єктів права комунальної власності визначаються відповідною радою. Доходи від відчуження об'єктів права комунальної власності зараховуються до відповідних місцевих бюджетів і спрямовуються на фінансування заходів, передбачених бюджетами розвитку.

Майнові операції, які здійснюються органами місцевого самоврядування з об'єктами права комунальної власності, не повинні ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню. Здійснюючи управління об’єктами комунальної власності, сільські, селищні, міські ради виключно на пленарних засіданнях вирішують питання щодо:

а) прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об’єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об’єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об’єктів комунальної власності майна, відчуженого в процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про надання в концесію об’єктів права комунальної власності, про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади;

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

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

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

Виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради вирішуються такі питання: а) вирішення за дорученням відповідних рад питань про продаж, передання в оренду, концесію або під заставу об’єктів комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад і перебувають в управлінні районних, обласних рад, а також придбання таких об’єктів в установленому законом порядку; б) вирішення в установленому законом порядку питань щодо управління об’єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад; призначення і звільнення їх керівників; в) вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин; г) вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного, обласного значення, а також про скасування такого дозволу.

ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ

Отже, Комунальна власність визначається як право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Правовий режим комунальної власності визначається Конституцією України, Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими законами. Об’єктами комунальної власності є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження. До об'єктів виключного права комунальної власності, зокрема, можуть бути віднесені: землі загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, пасовища, сінокоси, набережні, парки, міські ліси, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів), а також землі, надані для розміщення будинків органів державної влади та органів місцевого самоврядування; землі природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення; річки, водойми та їх береги; кладовища; пам'ятки історії та архітектури; природні ландшафти та заповідники; інші об'єкти, перелік яких встановлює територіальна громада або відповідна рада. Об'єкти виключного права комунальної власності не можуть бути відчужені у будь-який спосіб, а їх перелік встановлюється статутом територіальної громади.

3.ФІНАНСОВА ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПОНЯТТЯ, ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ, ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Фінансову основу органів місцевого самоврядування складають доходи (надходження) місцевих бюджетів, кошти цільових бюджетних фондів, спеціальні кошти (фонди) бюджетних установ, що є у комунальній власності.

Фінансову базу місцевого самоврядування складають місцеві фінанси, що являють собою систему формування, розподілу і використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування своїх функцій і повноважень, як власних, так і делегованих. Розвинуті місцеві фінанси є складною системою, яка в Україні перебуває лише в стадії становлення. На думку Монастирського Г.Л. основу фінансової бази місцевого самоврядування повинні складати, згідно Закону України «Про місцеве самоврядування», місцеві бюджети, що є планами утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування. Принцип фінансової автономії повинен проявлятися саме в можливості місцевих рад самостійно формувати місцевий бюджет, достатній для виконання самоврядних функцій та повноважень.

Найважливішою гарантією забезпечення виконання завдань і функцій органів місцевого самоврядування і разом з тим їх дійсної самостійності в межах Конституції і законодавства України є місцеві бюджети. Місцеві бюджети складають бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах і бюджети місцевого самоврядування. Бюджетами місцевого самоврядування є бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань. Місцевий бюджет містить надходження і витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Ці надходження і витрати складають єдиний баланс відповідного бюджету.

Органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах (у разі їх створення) самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні бюджети, згідно з чинним законодавством України. Конституцією України також встановлено, що районні та обласні ради затверджують районні та обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів і з коштів, залучених на договірних засадах із місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних програм.

Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів, правом відповідних органів місцевого самоврядування на визначення напрямів використання коштів відповідно до законодавства України та правом відповідних рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні бюджети. Держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, які

також коштами відповідних бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного та держави. Доходи місцевих бюджетів районних у містах рад формуються відповідно до обсягу повноважень, що визначаються відповідними міськими радами Місцевий бюджет складається з двох частин: дохідної та видаткової. Дохідна частина місцевого бюджету повинна формуватися так, що доходи були достатніми для ефективного здійсненням місцевим самоврядуванням своїх завдань та функцій.

Доходи місцевих бюджетів формуються як за рахунок власних, визначених законом джерел, так і закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів, інших обов’язкових платежів, а також інших коштів. Доходи, які формуються а рахунок власних джерел, зараховуються до місцевого бюджету на підставі рішення відповідної ради і не потребують попереднього чи додаткового затвердження органом вищої влади.

До доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать:

1) податок на доходи фізичних осіб;

2) 50 відсотків збору за спеціальне використання лісових ресурсів в частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя;

3) 50 відсотків збору за спеціальне використання води (крім збору за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення), що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя користувачами води за місцем її забору;

4) 50 відсотків плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату), що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя;

5) плата за використання інших природних ресурсів, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя;

6) реєстраційний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців, що справляється виконавчими органами відповідних місцевих рад;

7) державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам.

Важливе значення для місцевого самоврядування мають надходження спеціального фонду місцевих бюджетів, зокрема: 1) надходження бюджету розвитку місцевих бюджетів; 2) збір за першу реєстрацію транспортного засобу; 3) субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах; 4) збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності в частині провадження торговельної діяльності нафтопродуктами, скрапленим та стиснутим газом на стаціонарних, малогабаритних і пересувних автозаправних станціях, заправних пунктах; 5) кошти від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського

виробництва; концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності (які мають цільове спрямування згідно із законом); 6) 70 відсотків грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності, в тому числі: до сільських, селищних, міських бюджетів - 50 відсотків, обласних бюджетів та бюджету Автономної Республіки Крим - 20 відсотків, бюджетів міст Києва та Севастополя - 70 відсотків; 7) відрахування 10 відсотків вартості питної води суб'єктами підприємницької діяльності, які здійснюють реалізацію питної води через системи централізованого водопостачання з відхиленням від відповідних стандартів, що зараховуються до бюджетів міст, селищ та сіл; 8) власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок відповідного місцевого бюджету; 9) 35 відсотків екологічного податку (крім податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад установлений особливими умовами ліцензії строк); 10) цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій та громадян до республіканського Автономної Республіки Крим та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища; 11) надходження до цільових фондів, утворених Верховною Радою Автономної Республіки Крим та місцевими радами; 12) субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження; 13) інші субвенції, що надаються з інших бюджетів за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду таких бюджетів; 14) повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів індивідуальним сільським забудовникам; повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла, а також пеня і відсотки за користування ними; інші надходження, визначені законом про Державний бюджет України.

Фінансова підтримка місцевого самоврядування також здійснюється через міжбюджетні трансферти – кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого. Вони здійснюються у вигляді дотацій та субвенцій. Дотації – це кошти, які передаються до місцевого бюджету з державного бюджету у випадках, коли коштів, що надходять з власних джерел та закріплених доходів недостатньо для формування мінімального розміру місцевого бюджету. Використання дотацій не має цільового призначення, вони виділяються державою на безвідплатній та безповоротній основі і спрямовані на підвищення дохідної спроможності бюджету. Субвенції – це кошти, які виділяються з державного бюджету на певний строк для фінансування конкретних програм з метою соціально-економічного вирівнювання відповідних територій. Кошти державного бюджету, що передаються у вигляді дотацій, субвенцій, розподіляються

обласними радами між районними бюджетами і бюджетами міст обласного значення у розмірах, необхідних для формування дохідних частин не нижче мінімальних розмірів місцевих бюджетів, визначених законом, а також використовуються для фінансування з обласного бюджету спільних проектів територіальних громад. Кошти обласного бюджету, передані державою у вигляді дотацій, субвенцій зараховуються до районних бюджетів і розподіляються районними радами між місцевими бюджетами.

До дохідної частини місцевого бюджету включаються також кошти, необхідні для фінансування витрат, пов'язаних із здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади та виконання рішень органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

Видатки бюджету – кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом. Видатки місцевого бюджету формуються відповідно до розмежування видатків між бюджетами, яке визначається Бюджетним кодексом України, для виконання повноважень органів місцевого самоврядування. Таким чином, видатки повинні бути точним відображенням функцій і завдань, що покладені на місцеву владу. Видатки місцевих бюджетів здійснюються органами місцевого самоврядування на потреби територіальних громад, їх розмір і цільове спрямування визначаються відповідними рішеннями про місцевий бюджет; видатки, пов'язані із здійсненням районними, обласними радами заходів щодо забезпечення спільних інтересів територіальних громад, що визначені відповідними рішеннями про районний та обласний бюджети. Сільські, селищні, міські, районні в містах (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи самостійно розпоряджаються коштами відповідних місцевих бюджетів, визначають напрями їх використання. Районні, обласні бюджети виконують місцеві державні адміністрації в цілях і обсягах, що затверджуються відповідними радами.

Видатки місцевого бюджету здійснюються із загального та спеціального фондів місцевого бюджету відповідно до вимог Бюджетного кодексу України та закону про Державний бюджет України. У складі витрат спеціального фонду місцевого бюджету виділяються витрати бюджету розвитку, які спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаної із здійсненням інвестиційної діяльності, проведення інших заходів, пов'язаних із розширеним відтворенням, а також на погашення місцевого боргу.

Дещо ширшим є поняття «витрати бюджету», яке охоплює видатки бюджету, надання кредитів із бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів. До витрат бюджету

розвитку місцевих бюджетів належать: 1) погашення місцевого боргу; 2) капітальні видатки, включаючи капітальні трансферти іншим бюджетам; 3) внески органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування до статутного капіталу суб'єкта господарювання; 4) проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки, що підлягає продажу відповідно до статті 128 Земельного кодексу України, за рахунок авансу, внесеного покупцем земельної ділянки; 5) підготовка земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них державної (до розмежування земель державної та комунальної власності) чи комунальної власності для продажу на земельних торгах та проведення таких торгів; 6) платежі, пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста; 7) розроблення містобудівної документації на місцевому та регіональному рівнях.

Розмежування видів видатків між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих послуг та наближення їх до безпосереднього споживача. Відповідно до цих критеріїв види видатків поділяються на такі групи:

1) перша група – видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання гарантованих послуг і які розташовані найближче до споживачів. Видатки даної групи здійснюються з бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст.

2) друга група – видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують надання основних гарантованих послуг для всіх громадян України. Видатки даної групи здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, а також районних бюджетів.

3) третя група – видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують гарантовані послуги для окремих категорій громадян, або реалізацію програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України. Видатки даної групи здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів.

Отже, держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. У випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає із місцевого бюджету до державного бюджету частину надлишку

ВИСНОВКИ ДО ТРЕТЬОГО ПИТАННЯ

Отже, фінансову основу місцевого самоврядування складають доходи (надходження) місцевих бюджетів, кошти цільових бюджетних фондів,

спеціальні кошти (фонди) бюджетних установ, що є у комунальній власності. Місцевий бюджет складається з двох частин: дохідної та видаткової. Дохідна частина місцевого бюджету повинна формуватися так, що доходи були достатніми для ефективного здійсненням місцевим самоврядуванням своїх завдань та функцій. Фінансова підтримка місцевого самоврядування здійснюється також через міжбюджетні трансферти у вигляді дотацій та субвенцій. Видатки бюджету – кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом. Видатки місцевого бюджету формуються відповідно до розмежування видатків між бюджетами для виконання повноважень органів місцевого самоврядування.

4.МІСЦЕ ПОДАТКІВ ТА ЗБОРІВ, ЇХ РОЛЬ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ФІНАНСОВОЇ АВТОНОМІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Відповідно до ст. 143 Конституції України територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування згідно із законом установлюють місцеві податки і збори. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» це повноваження сформульовано по-іншому й закріплюється те, що органи місцевого самоврядування відповідно до Податкового кодексу України встановлюють місцеві податки і збори. Місцеві податки і збори зараховуються до відповідних місцевих бюджетів у порядку, встановленому Бюджетним кодексом України з урахуванням особливостей, визначених Податковим кодексом України.

ст. 10 Податкового кодексу України встановлено:

1. місцеві податки: а) податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; б) єдиний податок;

2. місцеві збори: а) збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності; б) збір за місця для паркування транспортних засобів; в) туристичний збір.

Місцеві податки і збори поділяються умовно на дві групи: обов'язкові та факультативні. Обов’язково місцеві ради встановлюють податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиний податок та збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності. Факультативно, тобто в межах повноважень, визначених чинним законодавством, вирішують питання щодо встановлення збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору. Установлення місцевих податків та зборів, не передбачених Податковим кодексом України, забороняється.

Місцеві податки та збори, що встановлені рішеннями сільських, селищних і міських рад у межах їх повноважень, є обов’язковими до сплати на території відповідних територіальних громад. У ході прийняття рішення про встановлення місцевих податків та зборів обов’язково визначаються об’єкт оподаткування, платник податків і зборів, розмір ставки, податковий період та інші обов’язкові елементи, визначені ст. 7 Податкового кодексу України.

Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Платниками податку є фізичні та юридичні особи, в тому числі нерезиденти, які є власниками об'єктів житлової нерухомості.

Об'єктом оподаткування є об'єкт житлової нерухомості. Не є об'єктом оподаткування: а) об'єкти житлової нерухомості, які перебувають у власності держави або територіальних громад (їх спільній власності); б) об'єкти житлової нерухомості, які розташовані в зонах відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, визначені законом; в) будівлі дитячих будинків сімейного типу; г) садовий або дачний будинок, але не більше одного такого об'єкта на одного платника податку; ґ) об'єкти житлової нерухомості, які належать багатодітним сім'ям та прийомним сім'ям, у яких виховується троє та більше дітей, але не більше одного такого об'єкта на сім'ю; д) гуртожитки.

Базою оподаткування є житлова площа об'єкта житлової нерухомості. Для фізичної особи - платника податку - база оподаткування зменшується: а) для квартири - на 120 кв. метрів; б) для житлового будинку - на 250 кв. метрів. Ставки податку встановлюються сільською, селищною або міською радою в розмірах за 1 кв. метр житлової площі об'єкта житлової нерухомості:

- для квартир, житлова площа яких не перевищує 240 кв. метрів, та житлових будинків, житлова площа яких не перевищує 500 кв. метрів, ставки податку не можуть перевищувати 1 відсоток розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року;
- для квартир, житлова площа яких перевищує 240 кв. метрів, та житлових будинків, житлова площа яких перевищує 500 кв. метрів, ставка податку становить 2,7 відсотка розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року.

Базовий податковий (звітний) період дорівнює календарному року. Податок сплачується за місцем розташування об'єкта оподаткування і зараховується до відповідного бюджету. Податкове зобов'язання за звітний рік із податку сплачується: а) фізичними особами - протягом 60 днів із дня вручення податкового повідомлення-рішення; б) юридичними особами - авансовими внесками щокварталу до 30 числа місяця, що наступає за звітним кварталом, які відображаються в річній податковій декларації.

Збір за місця для паркування транспортних засобів. Платниками збору є юридичні особи, їх філії (відділення, представництва), фізичні особи - підприємці, які згідно з рішенням сільської, селищної або міської ради організовують та провадять діяльність із забезпечення паркування транспортних засобів на майданчиках для платного паркування та спеціально відведених автостоянках. Об'єктом оподаткування є земельна ділянка, яка згідно з рішенням сільської, селищної або міської ради спеціально відведена для забезпечення паркування транспортних засобів на автомобільних дорогах загального користування, тротуарах або інших місцях, а також комунальні гаражі, стоянки, паркінги (будівлі, споруди, їх частини), які побудовані за

рахунок коштів місцевого бюджету, за винятком площі земельної ділянки, яка відведена для безоплатного паркування транспортних засобів, передбачених ст. 30 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні».

Базою оподаткування є площа земельної ділянки, відведена для паркування, а також площа комунальних гаражів, стоянок, паркінгів (будівель, споруд, їх частин), які побудовані за рахунок коштів місцевого бюджету. Ставки збору встановлюються за кожний день провадження діяльності із забезпечення паркування транспортних засобів у гривнях за 1 кв. метр площі земельної ділянки, відведеної для організації та провадження такої діяльності, у розмірі від 0,03 до 0,15 відсотка мінімальної заробітної плати, установленої законом на 1 січня податкового (звітного) року.

Збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності. Платниками збору є суб'єкти господарювання (юридичні особи та фізичні особи - підприємці), їх відокремлені підрозділи, які отримують у встановленому порядку торгові патенти та провадять такі види підприємницької діяльності: а) торговельна діяльність у пунктах продажу товарів; б) діяльність із надання платних побутових послуг за переліком, визначеним Кабінетом Міністрів України; в) торгівля валютними цінностями в пунктах обміну іноземної валюти; г) діяльність у сфері розваг (крім проведення державних грошових лотерей). Ставка збору за провадження торговельної діяльності та діяльності з надання платних послуг установлюється сільськими, селищними та міськими радами з розрахунку на календарний місяць у відповідному розмірі від мінімальної заробітної плати, установленої законом на 1 січня календарного року з урахуванням місцезнаходження пункту продажу товарів та їх асортименту, пункту з надання платних послуг та їх виду.

Туристичний збір. Платниками збору є громадяни України, іноземці, а також особи без громадянства, які прибувають на територію адміністративно-територіальної одиниці, на якій діє рішення сільської, селищної та міської ради про встановлення туристичного збору, та отримують (споживають) послуги з тимчасового проживання (ночівлі) із зобов'язанням залишити місце перебування в зазначений строк. Ставка встановлюється в розмірі від 0,5 до 1 відсотка до бази справляння збору, якою є вартість усього періоду проживання (ночівлі), за вирахуванням податку на додану вартість. До вартості проживання не включаються витрати на харчування чи побутові послуги (прання, чистка, лагодження та прасування одягу, взуття чи білизни), телефонні рахунки, оформлення закордонних паспортів, дозволів на в'їзд (віз), обов'язкове страхування, витрати на усний та письмовий переклади, інші документально оформлені витрати, пов'язані з правилами в'їзду. Згідно з рішенням сільської, селищної та міської ради справляння збору може здійснюватися: а) адміністраціями готелів, кемпінгів, мотелів, гуртожитків для приїжджих та іншими закладами готельного типу, санаторно-курортними закладами; б) квартирно-посередницькими організаціями, які направляють неорганізованих осіб на поселення в будинки (квартири), що належать

фізичним особам на праві власності або на праві користування за договором найму; в) юридичними особами або фізичними особами - підприємцями, які уповноважуються сільською, селищною або міською радою справляти збір на умовах договору, укладеного з відповідною радою.

Рішення про встановлення місцевих податків та зборів офіційно оприлюднюється відповідним органом місцевого самоврядування до 15 липня року, що передує бюджетному періоду, в якому планується застосовування встановлюваних місцевих податків та зборів або змін (плановий період). В іншому разі норми відповідних рішень застосовуються не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим періодом. У разі, якщо сільська, селищна або міська рада не прийняла рішення про встановлення обов'язкових місцевих податків та зборів, вони справляються, виходячи з норм Податкового кодексу України із застосуванням мінімальної ставки місцевих податків та зборів. Сільським, селищним, міським радам не дозволяється встановлювати індивідуальні пільгові ставки місцевих податків та зборів для окремих юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців і фізичних осіб або звільняти їх від сплати таких податків та зборів.

ВИСНОВКИ ДО ЧЕТВЕРТОГО ПИТАННЯ

Отже, До місцевих податків відноситься: податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиний податок; до місцевих зборів належить збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності; збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір. Їх роль у забезпеченні фінансової самостійності виявляється у тому, що місцеві податки та збори, що встановлені рішеннями сільських, селищних і міських рад у межах їх повноважень, є обов'язковими до сплати на території відповідних територіальних громад.

ВИСНОВКИ З ТЕМИ

Стан економічного і фінансового розвитку держави прямо впливає на місцеве самоврядування і навпаки. Деякі науковці розмежовують поняття матеріальної, економічної і фінансової основи місцевого самоврядування. Матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування може розглядатися як сукупність правових норм, що регулюють певне коло суспільних відносин, які пов'язані із формуванням і використанням об'єктів комунальної власності, місцевих бюджетів й інших місцевих фінансів у інтересах населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Складовими матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування є: по-перше, комунальна власність; по-друге, доходи (надходження) місцевих бюджетів та інші кошти; по-третє, інша власність, яка призначена та використовується для задоволення місцевих потреб населення. Стосовно першої складової, то вона значною мірою стосується права комунальної власності. Друга складова матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування – це доходи (надходження) місцевих бюджетів та інші кошти. Третя складова містить майно, що є в

державній власності та передане відповідним органам місцевого самоврядування.

Комунальна власність – це право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Суб’єктом права комунальної власності визнається територіальна громада села, селища, міста, району у місті. Об’єктами комунальної власності є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження.

Однією із основних фінансових основ місцевого самоврядування є доходи місцевих бюджетів. Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів, правом відповідних органів місцевого самоврядування на визначення напрямів використання коштів відповідно до законодавства України та правом відповідних рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні бюджети. Фінансова підтримка місцевого самоврядування здійснюється через міжбюджетні трансферти у вигляді дотацій і субвенцій. Обсяг міжбюджетних трансфертів залежить від розміру доходів, отриманих за рахунок закріплених за бюджетами місцевого самоврядування загальнодержавних податків, зборів та інших обов’язкових платежів.

Роль місцевих податків і зборів у забезпеченні фінансової автономії місцевого самоврядування виявляється у тому, що на їх основі розраховується показник рівня незалежності доходної бази місцевих бюджетів від дотацій державного бюджету як відношення суми надходжень від місцевих податків та зборів до загального обсягу всіх джерел доходної бази бюджетів місцевого самоврядування.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ:

Для належної підготовки до проведення семінарського заняття з даної теми, студенту необхідно:

7. Проаналізувати міждисциплінарні зв'язки вивчаємої теми, з іншими темами дисциплінами.
8. Проаналізувати основні нормативно-правові акти, що відносяться до вивчаємої теми. Особливу увагу приділити аналізу відомчих наказів міністерств та відомств.

9. Опанувати понятійний апарат з вивчаємої теми. Вивчити основні категорії та дефініції за темою.

Тема № 9 : «ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ. ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У м. ДНІПРО

ПЛАН ЛЕКЦІЇ

1. Роль міста в українському суспільстві. Основні напрямки та принципи міського розвитку в Україні

2. Організація роботи органів місцевого самоврядування в столиці України – Місті-герої Києві. Організаційно-правова основа та посадові особи органів місцевого самоврядування в Києві, їх функції та повноваження

3. Особливості взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади у місті Києві з іншими органами влади, підприємствами, представництвами. Матеріально-фінансова основа та гарантії здійснення місцевого самоврядування в місті Києві

4. Порядок здійснення місцевого самоврядування в м.Дніпро. Структурна організація управління містом Дніпровської міської ради. Організація роботи Дніпровської міської ради та постійних комісій.

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

1. Балабанова І. Конституційно-правовий статус області і обласної ради як представницького органу місцевого самоврядування в Україні та актуалізація їх вдосконалення . *Юридичний журнал*. 2012. №7-8(121-122). С. 84-93.
2. Бальцій Ю. Органи самоорганізації населення – суб’єкти місцевого самоврядування України . *Юридичний журнал*. 2012. №7-8(121-122). С. 94-97.
3. Вовк О. Й. Закон про міста 1791 року — пам’ятка міського права України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2012. № 4. С. 43-51.
4. Глинська Г. Організаційно-господарські повноваження органів місцевого самоврядування: проблеми теорії та практики . *Часопис Київського університету права.* 2012. № 2. С. 95-100.
5. Куйбіда В. С. Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» Харків, 2001. 20 с.
6. Мучнік Г.О. Хартія міста Одеси: Проект. Одеса, 1999.
7. Шкабаро В. М. Конституційно-правовий статус міста в Україні : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / В. М. Шкабаро. К., 2005. 17 с.

МЕТА ЛЕКЦІЇ

Визначити роль міста в українському суспільстві, організація роботи органів місцевого самоврядування в столиці України , організаційно-правова

основа та посадові особи органів місцевого самоврядування в Києві, їх функції та повноваження, особливості взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади у місті Києві з іншими органами влади, підприємствами, представництвами, порядок здійснення місцевого самоврядування в м. Дніпро, структурна організація управління містом Дніпровської міської ради.

ВСТУП

Місцеве самоврядування - це гарантоване державою право і реальна спроможність громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Це право здійснюється громадою безпосередньо, а також через обраних нею радою, головою громади та виконавчими органами, створеними радою громади, у порядку, в межах повноважень та в спосіб, визначених Конституцією та законами України. Громада безпосередньо здійснює своє право на місцеве самоврядування через місцеві вибори, місцевий референдум та інші передбачені законом форми місцевої демократії.

Місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах:

- народовладдя і виборності;
- законності;
- поєднання державних та місцевих інтересів;
- субсидіарності;
- повсюдності;
- публічності і прозорості;
- правової самостійності;
- організаційно-кадрової самостійності;
- матеріально-фінансової самостійності і спроможності;
- судового захисту права на місцеве самоврядування.

Принцип місцевого самоврядування є однією з найважливіших ознак будь-якої демократичної держави. Це питання є також досить актуальним і для України, де після прийняття закону “Про місцеве самоврядування в Україні” залишилося багато складних проблем щодо практичної реалізації теоретичних положень. Метою цієї праці є дослідження і функціонування місцевого управління і самоврядування в Україні. Це дослідження мало на меті врахування історичного розвитку та сучасного стану місцевого управління і самоврядування в Україні. Найбільшу увагу в роботі я хотів приділити проблемі фінансування місцевого самоврядування в Україні, адже я вважаю саме питання фінансів однією з найголовніших проблем сучасного місцевого самоврядування в Україні. Цей реферат створений на основі аналізу конституцій, інших джерел державного права національного та міжнародного значення, а також праць науковців з цього питання. З огляду на тему, у рефераті наведені лише найпоширеніші думки і концепції з поодинокими конкретними прикладами для відображення реального здійснення теоретичних положень.

Поняття місцевого управління і самоврядування, звичайно, неможливо визначити без визначення юридичної природи цих явищ. Ця природа буде розкрита далі у тексті і відповідно будуть конкретизовані поняття, тому для початку буде визначене загальне робоче поняття місцевого самоврядування і управління.

Місцеве управління і самоврядування – здійснення владних повноважень на локальному (місцевому) рівні через місцеві представництва держави чи державних органів та самою територіальною громадою, в тому числі через її представників.

Місцеве самоврядування – можливість, право територіальної громади самостійно вирішувати економічні, соціальні, політичні питання місцевого характеру.

Місцеве управління – здійснення державою управлінських функцій на місцевому рівні через свої представництва.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», ухвалений Верховною Радою України 12 червня 1997 року, є законодавчим оформленням чергового етапу реформування місцевої влади в Україні, який розпочався після прийняття нової Конституції. Чи не найвагомішим здобутком цього Закону є розподіл усіх повноважень на власні (самоврядні) та делеговані, тобто державні, що, власне, і є однією з головних ознак місцевого самоврядування. Такий розподіл знаменує собою початок етапу встановлення нових взаємостосунків між органами самоврядування та місцевими державними адміністраціями і надає нового імпульсу процесу реформування всієї структури влади в Україні.

1. РОЛЬ МІСТА В УКРАЇНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ. ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ТА ПРИНЦИПИ МІСЬКОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Розвиток міст є безперервним процесом, який має здійснюватись системно, спиратись на наявний у країни потенціал. Для забезпечення сталого розвитку основними напрямами міської політики мають бути: узгодженість соціального, економічного, містобудівного й екологічного аспектів розвитку міст і прилеглих територій; раціональне використання земельних, водних, рекреаційних та інших природних ресурсів, створення умов для їх відновлення; удосконалення виробничої інфраструктури із забезпеченням її економічної ефективності й соціального спрямування; формування сучасної транспортної інфраструктури; розвиток інженерної інфраструктури (впровадження нових технологій, мереж і споруд енерго-, тепло- і водопостачання, каналізації) та енергозберігаючих систем; здійснення державного регулювання процесу планування і забудови населених пунктів шляхом розробки генеральних планів, іншої містобудівної документації; удосконалення соціальної інфраструктури міст з метою створення умов для розвитку дошкільного виховання, освіти, культури, охорони здоров'я, фізичної культури і відпочинку, поліпшення демографічної ситуації; підвищення рівня забезпеченості житлом, виходячи з потреб і можливостей різних верств населення; збереження і раціональна

експлуатація наявного житлового фонду, інших будівель та споруд, реконструкція і модернізація застарілої; сприяння розвитку національних особливостей містобудування й архітектури; охорона і раціональне використання пам'яток культурної спадщини; поліпшення екологічного стану міст, упровадження сучасних систем збирання, вилучення, переробки і знешкодження відходів; забезпечення захисту від несприятливих природних умов та природних катастроф, запобігання виникненню техногенних аварій і ліквідація їхніх наслідків; міжнародне співробітництво з питань сталого розвитку міст; удосконалення чинного законодавства і розробка нових нормативно-правових актів з питань планування і забудови міст, реформування соціальної, житлової, інвестиційної політики, охорони навколишнього середовища, землекористування, діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, громадян і юридичних осіб у сфері забезпечення сталого розвитку міст.

Розвиток соціальної сфери міста повинен передбачати заходи, які сприяють соціальному та правовому захисту населення, розвитку сфери послуг і промисловості, підвищенню рівня зайнятості, що є джерелом збільшення доходів як городян, так і міського бюджету. Не менш важливе значення в цьому аспекті має збільшення можливостей для розвитку науки, здобування освіти, підвищення кваліфікації, задоволення потреб у спілкуванні, багатому культурному житті й змістовному дозвіллі. Особливу увагу слід приділити опануванню тих напрямів розвитку, що мають синергетичний потенціал, наприклад: розвиток освіти та інформаційно-консультативного сектора, впровадження управлінських інновацій, створення умов для залучення громадськості до керування містом.

Важливим напрямком розвитку українських міст є поліпшення їх екологічного стану, який залишається напруженим, незважаючи на загальне зниження рівня виробництва. Особливої уваги заслуговують питання правового та нормативного забезпечення природоохоронних вимог при обґрунтуванні проектів містобудування, насамперед у районах з несприятливими метеоумовами, підвищеним рівнем забруднення атмосфери, й особливо на охоронюваних територіях.

Для забезпечення в місті реального самоврядування, що відповідає стратегії сталого розвитку, необхідно впроваджувати нові дієві методи в управлінську діяльність міської влади, її роботу з населенням, підприємствами й організаціями. Це вимагатиме від влади міста посилення комунікації з кожним його мешканцем, компетентності, володіння навиками менеджменту й маркетингу. Політика міського розвитку в Україні на сучасному етапі базуватиметься за такими основними принципами:

1. програмування. Політика міського розвитку здійснюється на основі взаємозв'язаних довгострокових стратегій, планів та програм розвитку як на державному, так і на адміністративно-територіальному рівні. Цей принцип також передбачає щорічне планування необхідних витрат державного бюджету,

що сприяє забезпеченню прозорості, стабільності та синхронізації в політиці розвитку міст;

2. концентрації. У зв'язку з обмеженістю державних фінансових ресурсів під час виконання визначених завдань, ресурси концентруються на певних територіях, встановлюється ієрархічність пріоритетів відповідно до сформульованих цілей, визначаються вимоги до економічної ефективності їх використання;

3. синхронізації дій ("синергії"). Передбачається синхронне проведення ряду реформ, що впливають на соціально-економічний розвиток міст, регіонів, узгодження пріоритетів та дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо регіонального та місцевого розвитку;

4. поляризованого розвитку. Передбачається формування "опорних регіонів" (полюсів, локомотивів зростання), в яких концентруються фінансові, адміністративно-управлінські, людські та інші ресурси, з подальшим посиленням інноваційної активності в інших регіонах, містах;

5. додатковості. Передбачається, що фінансова підтримка міського розвитку здійснюється за рахунок державного та місцевих бюджетів. За цим принципом фінансування з державного бюджету здійснюватиметься без зменшення фінансування з місцевих бюджетів;

6. субсидіарності - розподілу владних повноважень, за якими місце надання адміністративної (управлінської) послуги максимально наближено до її безпосереднього споживача з урахуванням повноти надання належної якості послуги шляхом концентрації матеріальних і фінансових ресурсів на відповідному територіальному рівні управління;

7. збалансованого розвитку. Зумовлює диференційованість надання державної підтримки містам з урахуванням їх потенціалу умов, критеріїв та строків, визначених законодавством;

8. партнерства. Передбачається тісна співпраця між центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, суб'єктами господарювання в процесі напрямів міського розвитку, проведення моніторингу та оцінки виконання визначених завдань;

9. єдності. Передбачається забезпечення суспільної єдності, яка полягає у зменшенні відмінностей між окремими містами, регіонами у використанні людських ресурсів та рівні життя населення; економічної єдності, яка полягає у зменшенні відмінностей в економічному розвитку між містами; просторової єдності, яка полягає у створенні інфраструктурних умов для розвитку периферійних регіонів (міст).

Державна фінансова підтримка, що надаватиметься органам місцевого самоврядування, спрямовуватиметься у рамках реалізації політики міського розвитку на фінансування проектів з питань:

1)запобігання аваріям та техногенним катастрофам;

2) створення житлового фонду соціального призначення;

3) модернізації житлового господарства, у тому числі систем теплозабезпечення житлових будинків;

4) розвитку і реконструкції централізованих систем водопостачання та водовідведення; установлення будинкових засобів обліку споживання води і теплової енергії;

5) розвитку міського електротранспорту, оновлення його рухомого складу;

6) створення систем управління якістю та екологічного управління відповідно до ДСТУ ISO серій 9000 та 14000 на підприємствах житлово-комунального господарства;

7) розвиток інфраструктури охорони навколишнього природного середовища, покращення умов життя населення, екологічної ситуації в регіонах, зокрема поліпшення стану водних ресурсів. Пріоритетною стане діяльність, пов'язана з будівництвом очисних споруд, розбудовою каналізаційних мереж, обладнанням водозаборів, збереженням та розвитком нетрадиційних джерел енергії, запровадженням системи обліку води і теплової енергії під час їх виробництва, транспортування та споживання, зменшенням рівня забруднення повітря та раціонального використання природних ресурсів і відходів, підвищенням рівня лісистості до оптимального науково обґрунтованого шляхом створення нових лісів, забезпеченням захисту від шкідливої дії вод, зокрема будівництвом захисних дамб, берегоукріпленням, регулюванням гідрологічного режиму річок; розвиток інфраструктури науки і освіти (вищої, професійно-технічної, середньої), науково-дослідної діяльності, формування інституцій технологічного розвитку та інновацій; розвиток інформаційної інфраструктури на основі сучасних систем супутникового та оптико-волоконного зв'язку.

8) розвиток великих міст і міських агломерацій. Реалізація пріоритетних напрямів здійснюватиметься шляхом розбудови і модернізації технічної та суспільної інфраструктури найбільших міських агломерацій і великих міст (Донецьк, Дніпро, Київ, Львів, Одеса, Харків) з метою перетворення їх на основні осередки припливу людей, товарів, капіталу та інформації. Основною метою розвитку великих міст і міських агломерацій є створення умов для посилення їх стимулюючої ролі в соціально-економічній, науково-культурній, суспільній та екологічній сфері. Насамперед увага приділятиметься модернізації комунікаційної, телекомунікаційної інфраструктури, розвитку науки, вищої та професійно-технічної освіти, культури і мистецтва, охороні навколишнього природного середовища з метою участі в культурному і економічному обміні між містами в Україні, ЄС, державах світу.

ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ

Отже, кожне місто здатне й повинне виступати ініціатором та прискорювачем прогресивних соціально-економічних перетворень у регіоні й країні в цілому. Місто значно збільшить свої доходи, якщо перетворити його на

центр міжнародних зв'язків. Для цього потрібно розвивати сучасні транспортні системи, рекреаційно-культурний комплекс, туризм, засоби інформації. Українське місто стане значно привабливішим для підприємництва й інвестицій, якщо міська влада створить на місцях сприятливий податковий клімат, відповідні ринкові умови для здійснення земельних відносин, формування ринку нерухомості. Принципами міського розвитку є програмування, концентрації, єдності, партнерства, збалансованого розвитку, субсидіарності, додатковості, поляризованого розвитку, синхронізації дій.

2. ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СТОЛИЦІ – МІСТІ-ГЕРОЇ КИЄВІ. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВА ОСНОВА ТА ПОСАДОВІ ОСОБИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КИЄВІ, ЇХ ФУНКЦІЇ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ

Органи місцевого самоврядування і виконавчої влади у місті Києві забезпечують в межах своїх повноважень, визначених законами України, здійснення містом таких функцій:

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

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

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

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

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

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

Організаційно-правова основа місцевого самоврядування в Києві. Місцеве самоврядування у місті Києві здійснюється територіальною громадою міста як безпосередньо, так і через Київську міську раду, районні в місті ради (у разі їх утворення) та їх виконавчі органи. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні відповідним радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними радами. Система місцевого самоврядування у місті Києві включає: територіальну громаду міста; міського голову; міську раду; виконавчий орган міської ради; районні ради (у разі їх утворення); виконавчі органи районних у місті рад; органи самоорганізації населення.

Районні ради можуть утворюватися за рішенням територіальної громади міста Києва, прийнятого шляхом проведення місцевого референдуму, або за рішенням Київської міської ради. Рішення територіальної громади міста Києва або Київської міської ради щодо утворення (неутворення) районних рад повинні бути прийняті до дня чергових виборів.

Члени громади мають право в установленому порядку організовувати і брати участь у зборах громадян за місцем проживання, ініціювати розгляд у раді будь-якого питання місцевого самоврядування, створювати органи територіальної самоорганізації населення.

У місті Києві діють представницькі органи місцевого самоврядування - Київська міська рада, районні в місті ради (у разі їх утворення), які є юридичними особами, мають власні виконавчі органи, які утворюються відповідно Київською міською радою, районними в місті радами (у разі їх утворення), підзвітні та підконтрольні відповідним радам. Виконавчим органом Київської міської ради є Київська міська державна адміністрація, яка паралельно виконує функції державної виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві. У районах міста Києва діють районні в місті Києві державні адміністрації, які підпорядковуються Київській міській державній адміністрації, а в разі утворення районних у місті Києві рад також є підзвітними і підконтрольними відповідним радам як виконавчі органи таких рад. У разі утворення районної в місті Києві ради на посаду голови районної в місті Києві державної адміністрації Президентом України призначається особа, яка обрана головою районної у місті Києві ради. У разі неутворення районної у місті Києві ради голова районної у місті Києві державної адміністрації призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України відповідно до Конституції України.

Президія Київської міської ради є дорадчим органом ради, який попередньо готує узгоджені пропозиції і рекомендації з питань, які передбачається внести на розгляд ради. Рішення Президії мають рекомендаційний характер. До складу Президії ради входять міський голова, його заступник по роботі в раді, голови постійних комісій ради, уповноважені представники депутатських груп і фракцій. Президія діє на основі положення про неї, що затверджується Київською міською радою.

Київський міський голова обирається шляхом прямих виборів відповідно до Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Повноваження Київського міського голови визначаються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»:

1) скликає сесії ради, повідомляє депутатам і доводить до відома населення інформацію про час і місце проведення сесії ради, питання, які передбачається внести на розгляд ради, веде засідання ради; забезпечує підготовку сесій ради і питань, що вносяться на її розгляд, доведення рішень ради до виконавців, організує контроль за їх виконанням;

2) представляє раді кандидатури для обрання на посаду відповідно заступника голови районної, районної у місті ради чи першого заступника, заступника голови обласної ради;

3) вносить раді пропозиції щодо утворення і обрання постійних комісій ради; координує їх діяльність;

4) організує подання депутатам допомоги у здійсненні ними своїх повноважень;

5) організує проведення референдумів та виборів до органів державної влади і місцевого самоврядування;

6) організує роботу президії (колегії) ради (у разі її створення);

7) підписує рішення ради, протоколи сесій ради;

8) забезпечує роботу по розгляду звернень громадян; веде особистий прийом громадян;

9) забезпечує гласність у роботі ради та її органів, обговорення громадянами проектів рішень ради, важливих питань місцевого значення, вивчення громадської думки, оприлюднює рішення ради;

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

11) за рішенням ради звертається до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів;

12) звітує перед радою про свою діяльність не менше одного разу на рік, у тому числі про здійснення державної регуляторної політики відповідно виконавчим апаратом районної, обласної ради, районної у місті ради, а на вимогу не менш як третини депутатів - у визначений радою термін;

13) вирішує інші питання, доручені йому радою.

Заступник міського голови - секретар Київської міської ради обирається радою з числа її депутатів і здійснює функції та повноваження, передбачені статтями 50 та 56 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні". У разі утворення районної в місті Києві ради голова, заступник голови районної в місті Києві ради обираються відповідною радою з числа її депутатів у межах

строку повноважень ради таємним голосуванням. У разі утворення районної в місті Києві ради повноваження голови, заступника голови районної в місті Києві ради визначаються Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ», статтями 55 і 56 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Повноваження заступника голови районної у місті, районної ради, першого заступника, заступника голови обласної ради можуть бути достроково припинені без припинення повноважень депутата відповідної ради за рішенням відповідної ради, що приймається шляхом таємного голосування. Питання про дострокове припинення їх повноважень може бути внесено на розгляд відповідної ради на вимогу не менш як третини депутатів від загального складу ради або голови ради.

У зв'язку з забезпеченням здійснення містом Києвом столичних функцій Київський міський голова має такі додаткові повноваження:

1) бере участь у підготовці проектів законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, відповідних програм, що стосуються міста Києва;

2) бере участь у вирішенні питань щодо проведення у місті заходів загальнодержавного та міжнародного характеру;

3) бере участь у засіданнях Кабінету Міністрів України з правом дорадчого голосу при розгляді питань, що стосуються столиці України - міста Києва;

4) вносить на розгляд Президента України, Кабінету Міністрів України проекти відповідних нормативно-правових актів та інші пропозиції з питань, що стосуються міста Києва як столиці України;

5) бере участь у вирішенні питань щодо розміщення у місті Києві державних органів, представництв інших держав та міжнародних організацій, а також у протокольних заходах, що стосуються міста Києва;

6) вносить до відповідних органів виконавчої влади пропозиції щодо передачі до сфери управління Київської міської ради, передачі або продажу у комунальну власність територіальної громади міста Києва чи районів у місті Києві підприємств, організацій, установ, їх структурних підрозділів та інших об'єктів, що належать до державної або інших форм власності, а також часток (акцій, паїв), що належать державі в акціонерних товариствах, розташованих на території міста Києва, якщо вони мають важливе значення для забезпечення виконання містом Києвом столичних функцій;

7) дає згоду на призначення та звільнення керівників підприємств та міських органів виконавчої влади подвійного підпорядкування;

8) погоджує питання щодо створення, перепрофілювання або ліквідації підприємств та організацій загальнодержавного значення, розташованих на території міста Києва;

9) одержує інформацію щодо діяльності всіх підприємств, установ та організацій на території міста, незалежно від їх підпорядкування і форм

власності, в частині, що стосується життєдіяльності міста Києва, та впливає на виконання містом Києвом столичних функцій.

ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ

Отже, місцеве самоврядування у місті Києві здійснюється територіальною громадою міста як безпосередньо, так і через Київську міську раду, районні в місті ради (у разі їх утворення) та їх виконавчі органи. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні відповідним радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними радами. Система місцевого самоврядування у місті Києві включає: територіальну громаду міста; міського голову; міську раду; виконавчий орган міської ради; районні ради (у разі їх утворення); виконавчі органи районних у місті рад; органи самоорганізації населення. Повноваження та функції посадових осіб органу місцевого самоврядування в Києві регламентуються законами України «Про столицю України – місто-герой Київ», «Про місцеве самоврядування в Україні».

3. ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У МІСТІ КИЄВІ З ІНШИМИ ОРГАНАМИ ВЛАДИ, ПІДПРИЄМСТВАМИ, ПРЕДСТАВНИЦТВАМИ. МАТЕРІАЛЬНО-ФІНАНСОВА ОСНОВА ТА ГАРАНТІЇ ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В МІСТІ КИЄВІ

Взаємовідносини органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади міста Києва з центральними органами державної влади, представництвами іноземних держав і міжнародних організацій, підприємствами, установами, організаціями, об'єднаннями громадян регулюються «Про столицю України – місто-герой Київ», законами України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про місцеві державні адміністрації" та іншими законами України.

Органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади міста Києва і Київської області будують свої взаємовідносини на договірних, компенсаційних та інших, визначених чинним законодавством, засадах. Органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади міста Києва в межах своєї компетенції, встановленої законодавством України, забезпечують:

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

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

Органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади Київської області сприяють здійсненню містом Києвом функцій столиці України шляхом участі у:

1) розробленні і реалізації цільових програм розвитку міста Києва, дія яких поширюється на територію Київської області;

2) будівництві, реконструкції і утриманні на території Київської області об'єктів, необхідних для здійснення містом Києвом столичних функцій;

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

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

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

6) забезпеченні міста продовольством;

7) забезпеченні дотримання режиму приміської зони;

8) проведенні спільних природоохоронних заходів у місті Києві і Київській області;

9) вирішенні інших питань, передбачених законодавством.

Відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» місцева державна адміністрація в місті Києві забезпечує виконання виданих Президентом України актів, реалізацію програм Президента України та щорічного послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, виконання наданих Президентом України доручень, актів Кабінету Міністрів України. Витрати бюджету Київської області, пов'язані із сприянням у здійсненні містом Києвом столичних функцій, компенсуються з Державного бюджету України. Місцеві державні адміністрації, зокрема у Києві, при здійсненні своїх повноважень у сфері управління взаємодіють з відповідними міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади. Голова місцевої державної адміністрації має право порушувати перед міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади вмотивовані питання про відповідність займаній посаді керівників їх територіальних органів, на підставі чого міністерство, інший центральний орган виконавчої влади повинен у місячний термін прийняти рішення та дати обґрунтовану відповідь.

Голова місцевої державної адміністрації м. Києва щорічно звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку територій і делегованих повноважень. Обласна та районна ради можуть висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого, з урахуванням пропозицій органу виконавчої влади вищого рівня, Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обґрунтовану відповідь.

Місцева державна адміністрація здійснюють функцію управління майном підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління. Голова місцевої державної адміністрації укладає та розриває контракти з їх керівниками. Керівники підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, призначаються та звільняються з посад за погодженням з головою відповідної місцевої державної адміністрації, крім керівників установ, підприємств і організацій Збройних Сил та інших військових формувань України, Міністерства внутрішніх справ України, а також керівників навчальних закладів, що призначаються на посаду за умовами конкурсу. Місцева державна адміністрація не втручається у господарську діяльність підприємств, установ і організацій, крім випадків, визначених законом. Місцева державна адміністрація мають право звернутися до власника підприємства, установи, організації чи уповноваженої ним особи з вмотивованим поданням про притягнення до відповідальності їх керівників у разі порушення ними законів. Про результати розгляду власник чи уповноважена ним особа зобов'язані повідомити місцеву державну адміністрацію у місячний термін. Керівники підприємств, установ та організацій мають право звернутися до органів виконавчої влади вищого рівня або до суду про скасування розпорядження голови місцевої державної адміністрації, що суперечить законодавству в питаннях, що стосуються їх діяльності.

Місцева державна адміністрація забезпечує додержання прав і свобод громадян. Громадяни звертаються до місцевих державних адміністрацій у вирішенні питань, що належать до сфери повноважень місцевих державних адміністрацій.

Розрахунки з органами місцевої влади Київської області щодо витрат, пов'язаних з виконанням містом Києвом столичних функцій, проводяться за рахунок коштів, виділених з Державного бюджету України місту Києву на виконання цих функцій.

Матеріально-фінансова основа. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування у місті Києві є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності громади міста або знаходяться в її управлінні. Порядок формування та використання матеріальної і фінансової бази місцевого самоврядування, повноваження відповідних органів у цій сфері в місті Києві визначаються Конституцією України, цим Законом та іншими законами України. Особливості бюджету міста Києва визначаються Бюджетним кодексом України. Рішення органів державної влади, які тягнуть за собою додаткові видатки органів місцевого самоврядування міста Києва, обов'язково супроводжуються передачею їм необхідних для цього матеріальних та фінансових ресурсів. Зазначені рішення виконуються органами місцевого самоврядування міста Києва в межах переданих матеріальних та фінансових ресурсів.

Доходи бюджету міста Києва формуються за рахунок доходів, передбачених статтями 64-65, 68-69 Бюджетного кодексу України та трансфертів з Державного бюджету України на виконання столичних функцій. За рішенням Київської міської ради до бюджетів районів міста можуть передаватися кошти для фінансування заходів, пов'язаних зі здійсненням містом столичних функцій. Місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження виконавчих органів місцевого самоврядування за рахунок бюджету міста та районів.

Нормативи відрахувань від загальнодержавних податків і зборів, розмір субвенцій, субсидій, дотацій, а також інші бюджетні показники взаємовідносин Державного бюджету України і бюджету міста Києва є стабільними і уточнюються лише при зміні податкового законодавства України або за поданням Київської міської ради. Бюджетні показники взаємовідносин районного у місті Києві бюджету та бюджету міста Києва затверджуються Київською міською радою після затвердження показників бюджету міста Києва у Державному бюджеті України і уточнюються при зміні податкового законодавства України або за поданням районної у місті Києві ради. В бюджеті міста Києва окремо передбачаються кошти на фінансування витрат бюджетних установ та організацій за послуги, які надаються підприємствами життєзабезпечення міста.

Гарантії здійснення місцевого самоврядування в місті Києві. Гарантії місцевого самоврядування, його органів і посадових осіб міста Києва визначаються Конституцією та ЗУ "Про місцеве самоврядування в Україні"

Держава забезпечує здійснення Києвом столичних функцій шляхом:

1) виділення окремим рядком у Державному бюджеті України фінансування витрат на здійснення містом Києвом столичних функцій. Нецільове використання коштів, виділених на виконання містом столичних функцій, не допускається і контролюється Київською міською радою;

2) затвердження стабільних, не менш ніж на два роки, бюджетних показників взаємовідносин Державного бюджету України і бюджету міста Києва;

3) надання державних гарантій на інвестиції, що залучаються на розвиток інфраструктури міста;

4) надання субвенцій, виділення необхідних ресурсів для виконання програм, проектів та на інші витрати, пов'язані зі здійсненням містом столичних функцій;

5) компенсації на підставі угод витрат, пов'язаних з використанням центральними органами державної влади, представництвами іноземних держав і міжнародних організацій та іншими органами, місцем розташування яких законодавством визначено столицю України, земельних ділянок, будівель, споруд, наданням комунальних послуг тощо;

6) передачі в комунальну власність територіальної громади міста Києва майна підприємств, установ, організацій та інших об'єктів державної власності,

а також часток (акцій, паїв), що належать державі в акціонерних господарських товариствах, які розташовані у місті Києві;

7) надання органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування урядових телекомунікацій та каналів зв'язку, необхідних для здійснення столичних функцій;

8) надання власного загальноміського ефірного телевізійного, а також загальноміського радіоканалу, каналу кабельного телебачення.

ВИСНОВКИ ДО ТРЕТЬОГО ПИТАННЯ

Отже, взаємовідносини органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади міста Києва з центральними органами державної влади, представництвами іноземних держав і міжнародних організацій, підприємствами, установами, організаціями, об'єднаннями громадян регулюються «Про столицю України – місто-герой Київ», законами України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про місцеві державні адміністрації" та іншими законами України. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування у місті Києві є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності громади міста або знаходяться в її управлінні. Гарантії місцевого самоврядування, його органів і посадових осіб міста Києва визначаються Конституцією та ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про столицю України – місто-герой Київ».

4. ПОРЯДОК ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В м.ДНІПРО. СТРУКТУРНА ОРГАНІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ МІСТОМ ДНІПРОВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ. ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ДНІПРОВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ ТА ПОСТІЙНИХ КОМІСІЙ РАДИ. ПРАВОВИЙ СТАТУС ГРОМАДСЬКОЇ РАДИ ТЕРІТОРІАЛЬНОГО САМОВРЯДУВАННЯ В МІСТІ ДНІПРО

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою м. Дніпро в межах прав, наданих їй Конституцією та законами України як безпосередньо, так і через міську раду та її виконавчі органи. Систему місцевого самоврядування м. Дніпро складають: територіальна громада міста; міська рада; міський голова; виконавчий комітет міської ради; органи самоорганізації населення. Органами місцевого самоврядування в районах міста та в сел. Таромське є відповідно районні та селищна ради та їх виконавчі органи. Кількісний склад та порядок обрання зазначених рад визначається відповідно до Закону України "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів". Міська рада відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначає повноваження районних у місті та Таромської селищної рад.

Формами участі членів територіальної громади в місцевому самоврядуванні є: місцеві вибори; місцевий референдум; загальні збори

громадян за місцем проживання; місцеві ініціативи; громадські слухання; звернення до органів і посадових осіб місцевого самоврядування міста; участь у роботі органів місцевого самоврядування та робота на виборних посадах місцевого самоврядування міста; участь у діяльності громадських організацій, професійних і творчих спілок; інші форми участі громадян у місцевому самоврядуванні міста.

Міська рада представляє територіальну громаду та здійснює від її імені та в її інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування. Депутати міської ради обираються членами територіальної громади з правом голосу шляхом загальних, прямих, вільних, рівних та таємних виборів терміном на чотири роки.

До компетенції міської ради належать питання:

- затвердження регламенту ради;
- утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій;
- утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск; - обрання за пропозицією міського голови на посаду та звільнення з посади секретаря ради;
- затвердження за пропозицією міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання;
- затвердження плану роботи ради та заслуховування звіту про його виконання;
- заснування засобів масової інформації ради, призначення і звільнення їх керівників;
- заслуховування звіту міського голови про діяльність виконавчих органів ради;
- заслуховування звітів постійних комісій, керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує;
- заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді, виконання ними доручень ради;
- розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по запитах;
- прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законом;
- скасування актів виконавчих органів міської ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням міської ради, прийнятим у межах її повноважень;
- прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень міського голови у випадках, передбачених Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні";
- визначення відповідно до закону кількісного складу ради;
- прийняття рішення про проведення місцевого референдуму;

- прийняття відповідно до законодавства рішень щодо організації проведення референдумів та виборів місцевого самоврядування та міського голови;

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

- прийняття рішень про об’єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших форм добровільних об’єднань органів місцевого самоврядування та про вихід з них;

- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку міста, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;

- затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання бюджету;

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

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

- прийняття рішень щодо випуску місцевих позик;

- прийняття рішень щодо отримання позик з інших місцевих бюджетів та джерел їх отримання, а також щодо передачі коштів з місцевого бюджету;

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

- встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності територіальної громади, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету після сплати передбачених законодавством податків;

- прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна та інші повноваження, визначені Статутом територіальної громади м. Дніпро.

Міський голова представляє територіальну громаду з усіх питань її діяльності. Міський голова здійснює повноваження:

- забезпечує здійснення повноважень органів виконавчої влади на території міста, наданих їм законами України;

- забезпечує додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України, Кабінету Міністрів України, Дніпропетровської обласної державної адміністрації;

- організує роботу міської ради та її виконавчого комітету;

- підписує рішення міської ради та її виконавчого комітету;

- вносить на розгляд міської ради пропозицію щодо кандидатури на посаду секретаря міської ради;

- вносить на розгляд міської ради пропозиції щодо кандидатур голів постійних комісій;

- вносить на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету міської ради;

- вносить на розгляд ради пропозиції щодо структури і штатів виконавчих органів міської ради, апарату міської ради та її виконавчого комітету;

- здійснює керівництво апаратом міської ради та її виконавчого комітету;

- скликає сесії міської ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій міської ради і головує на пленарних засіданнях міської ради;

- забезпечує підготовку на розгляд міської ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку міста, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень міської ради з інших питань, що належать до її відання;

- оприлюднює затверджені міською радою програми, бюджет та звіти про їх виконання;

- призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів міської ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності територіальної громади міста, крім керівників дошкільних, загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладів;

- скликає загальні збори громадян за місцем проживання;

- забезпечує виконання рішень місцевого референдуму, міської ради, її виконавчого комітету;

- є розпорядником бюджетних, позабюджетних цільових (у тому числі валютних) коштів, використовує їх лише за призначенням, визначеним міською радою;

- звертається до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження міської ради та її органів;

- укладає від імені територіальної громади, міської ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства, а з питань, віднесених до виключної компетенції міської ради, подає їх на затвердження міської ради;

- веде особистий прийом громадян;

- забезпечує на території міста дотримання законодавства щодо розгляду звернень громадян та їх об’єднань;

- здійснює інші повноваження місцевого самоврядування, визначені цим Статутом та законами України, якщо вони не віднесені до виключних повноважень міської ради або не віднесені міською радою до відання її виконавчих органів;

- видає розпорядження у межах своїх повноважень.

Організація роботи Дніпровської міської ради та постійних комісій ради. Міська рада організовує свою роботу шляхом розгляду і вирішення питань, що відносяться до її компетенції безпосередньо на пленарних засіданнях міської

ради або через постійні комісії (тимчасові контрольні та інші створені міською радою комісії), виконавчий комітет міської ради, відділи, управління та інші виконавчі органи міської ради в межах їх компетенції, встановленої регламентами, статутами та положеннями, які підлягають затвердженню міською радою. Міська рада планує свою роботу на основі перспективного і поточного планування. Перспективний план роботи міської ради складається на основі пропозицій міського голови, депутатів, постійних (тимчасових) комісій, депутатських груп і фракцій міської ради. Перед внесенням на затвердження Перспективний план роботи міської ради обговорюється на засіданнях постійних комісій, голів постійних комісій. До поточного планування роботи в міській раді відносяться:

- плани підготовки питань для розгляду міською радою на сесії;
- плани підготовки сесії;
- плани підготовки спільних засідань постійних комісій;
- плани проведення інформаційно-методичних нарад депутатів; інші, у тому числі робочі, плани.

Поточні плани роботи складаються депутатами, постійними комісіями, а за дорученням міського голови (секретаря міської ради) – працівниками управління забезпечення депутатської діяльності та затверджуються міським головою (секретарем міської ради). Планування роботи постійних комісій, виконавчих органів міської ради здійснюється відповідно до Перспективного плану роботи міської ради на рік на основі положень, регламентів їх роботи, які затверджуються міською радою.

Постійними комісіями Дніпровської міської ради є комісії з питань: соціально-економічного розвитку, бюджету і фінансів; житлово-комунального господарства та паливно-енергетичного комплексу; промислового розвитку та інвестиційної політики; освіти, культури, молоді та спорту; архітектури, містобудування та земельних відносин; транспорту, дорожнього господарства та зв’язку; комунальної власності; розвитку місцевого самоврядування та партнерських стосунків; депутатської діяльності, етики, законності та зв’язків з громадськістю; соціального захисту, материнства та дитинства; охорони здоров'я та екології; розвитку торгівлі та підприємництва. На відкритих засіданнях постійних комісій та пленарних засіданнях міської ради мають право бути присутніми громадяни України та інших держав, які офіційно запрошені міським головою, секретарем міської ради, постійними комісіями, депутатськими групами та фракціями міської ради. Головуючий на засіданні постійної комісії або пленарному засіданні міської ради, у разі надходження пропозицій або зауважень до питань, що розглядаються, повинен оголосити усі отримані звернення та пропозиції членів міської громади, а комісія міської ради або міська рада на пленарному засіданні повинна прийняти рішення по цим зверненням та пропозиціям до питань, що розглядаються.

Правовий статус громадської ради територіального самоврядування в місті Дніпро. Громадська рада при Дніпровській міській раді є постійно діючим

колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян у вирішенні питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування, здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, налагодження ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю, врахування громадської думки під час прийняття актів органами та посадовими особами місцевого самоврядування. До складу Громадської ради можуть бути обрані представники громадських, благодійних організацій, професійних спілок та їх об'єднань, творчих спілок, асоціацій, організацій роботодавців, недержавних засобів масової інформації та інших не підприємницьких товариств і установ, легалізованих відповідно до законодавства України та таких, що мають статус міських. Завдання громадської ради:

1) готує та подає Дніпровській міській раді пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю, а також щодо проведення консультацій, не передбачених таким планом; пропозиції щодо організації консультацій з громадськістю.

2) подає Дніпровській міській раді обов'язкові для розгляду пропозиції щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації міської політики у відповідній сфері, удосконалення роботи Дніпровської міської ради.

3) проводить відповідно до законодавства громадську експертизу та громадську антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів.

4) здійснює громадський контроль за врахуванням Дніпровською міською радою пропозицій та зауважень громадськості, а також дотриманням нею нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції.

5) інформує в обов'язковому порядку громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та їх виконання на офіційному Інтернет - порталі Дніпровської міської ради та (або) в інший прийнятний спосіб.

6) збирає, узагальнює та подає до Дніпровської міської ради інформацію про пропозиції громадських організацій щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення.

7) організовує публічні заходи для обговорення актуальних питань розвитку м. Дніпро або окремих галузей фізичного та духовного життя міста.

8) здійснює контроль за дотриманням законності щодо організації та проведення громадських слухань, які проводяться міською радою.

9) готує та оприлюднює щорічний звіт про свою діяльність.

Права Громадської ради:

❖ утворює постійні та тимчасові робочі органи (правління, секретаріат, комітети, комісії, експертні групи тощо).

❖ залучає до роботи ради працівників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представників вітчизняних та міжнародних

експертних і наукових організацій, підприємств та установ (за погодженням з керівниками), а також окремих фахівців.

❖ організовує та проводить семінари, конференції, круглий стіл.

❖ отримує в установленому порядку від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для забезпечення діяльності Громадської ради.

❖ отримує від Дніпровської міської ради проекти нормативно правових актів з питань, що потребують проведення консультацій з громадськістю.

❖ члени Громадської ради мають право доступу у встановленому порядку до приміщень, в яких розміщується Дніпровська міська рада.

ВИСНОВКИ ДО ЧЕТВЕРТОГО ПИТАННЯ

Отже, Систему місцевого самоврядування м. Дніпро складають: територіальна громада міста; міська рада; міський голова; виконавчий комітет міської ради; органи самоорганізації населення. Статут територіальної громади м. Дніпро визначає, які питання належить до вирішення міською радою, які повноваження має міський голова. Регламент Дніпровської міської ради визначає порядок скликання і проведення сесій Дніпровської міської ради, утворення і діяльності її органів, депутатських формувань, визначає процедуру підготовки і прийняття рішень Дніпровської міської ради, регулює порядок роботи депутатів Дніпровської міської ради, визначає умови для ефективної реалізації їх прав і повноважень. Положення про Громадську раду при Дніпровській міській раді встановлює склад, права, завдання Громадської ради, права голови Громадської ради, підстави припинення членства в Громадській раді та інші питання.

ВИСНОВКИ З ТЕМИ

У нових умовах функціонування економіки значущість міст ще більше зростає. І тому, доцільно визначити такі перспективні напрями розвитку міст:

– підвищення фінансових можливостей місцевих бюджетів;

– упорядкування взаємовідносин між органами державного управління, органами місцевого самоврядування, бізнесом і територіальною громадою;

– упорядкування земельних відносин;

– поліпшення умов проживання городян;

– підвищення інвестиційної привабливості міст;

– активізувати міжнародне співробітництво;

– забезпечення охорони і поліпшення природного довкілля міст;

– сприяння розвитку туризму та рекреації; підтримка розвитку бізнесу.

Оскільки місто Київ віднесене до адміністративно-територіальних одиниць найвищого рівня, однією з характерних особливостей здійснення місцевого самоврядування в цих містах має бути те, що Київська міська рада має здійснювати повноваження як міських, так і районних та обласних рад, визначені у статтях 26 та 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законах України, а їх виконавчі органи – повноваження

виконавчих органів міських рад, визначені у відповідному розділі цього Закону, а також переважну більшість повноважень (крім контрольно-наглядових) відповідних місцевих державних адміністрацій, визначених у Законі України «Про місцеві державні адміністрації».Саме в цьому мають відображатися особливості здійснення виконавчої влади у цьому місті.

Для розвитку такого мегаполісу як Дніпро необхідно забезпечити: перехід на нову модель функціонування місцевої влади; удосконалення та реформування системи місцевого самоврядування; правильний розподіл коштів бюджету; публічність і прозорість діяльності місцевих органів влади; місцева влада повинна ґрунтуватися на розумінні людини та її проблем; у владі не повинно бути корупції; припинення боротьби за владу.

МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДАНОЇ ТЕМИ:

Для належної підготовки до проведення семінарського заняття з даної теми, студенту необхідно:

1. Проаналізувати міждисциплінарні зв'язки вивчаємої теми, з іншими темами дисциплінами.
2. Проаналізувати основні нормативно-правові акти, що відносяться до вивчаємої теми. Особливу увагу приділити аналізу відомчих наказів міністерств та відомств.
3. Опанувати понятійний апарат з вивчаємої теми. Вивчити основні категорії та дефініції за темою.