

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ
МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ
В УКРАЇНІ**

Навчальний посібник

Київ
2010

*Рекомендовано Міністерством освіти і науки України як
навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів.
(Лист № від 2010 року)*

*Схвалено Вченою радою Національної академії
державного управління при Президентові України
(протокол № ... від 2010 р.)*

Рецензенти:

3

Загальні засади місцевого самоврядування в Україні. Навч. посіб.
/За заг. ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. – К.: Вид-во НАДУ, 2010. – 211 с.

Автори-упорядники: В.М. Вакуленко, Я.Ф. Жовнірчик, Т.В. Іванова,
О.С. Ігнатенко, М.К. Орлатий.

ISBN

У навчальному посібнику розглянуто теоретичні та методологічні аспекти місцевого самоврядування як особливої форми публічної влади територіальних громад, конституційно-правові засади місцевого самоврядування, територіально-функціональну систему місцевого самоврядування, складання статуту територіальної громади, зарубіжний досвід територіальної організації місцевого самоврядування.

Розраховано на слухачів Національної академії державного управління при Президентові України, студентів, аспірантів і викладачів вищих навчальних закладів, фахівців органів державного управління та органів місцевого самоврядування, усіх тих, хто цікавиться сучасними проблемами місцевого самоврядування.

УДК

ISBN

© В.М. Вакуленко, М.К. Орлатий, 2010
© Національна академія державного управління
при Президентові України, 2010

ВСТУП

У системі життєдіяльності людини, суспільства, держави важливе місце належить населеним пунктам, у яких практично сконцентровані всі ланки влади, ресурси (населення, земля, надра) та комунікації. Нині можна констатувати, що вперше за останні кількасот років в Україні реалізуються на практиці ідеї місцевої влади – влади місцевого самоврядування, які були чинними в нашій державі 500 років тому. Магдебурзьке право – це історичний документ, що заклав перші підвалини демократичного самоврядування у містах України, визначив права та обов'язки територіальної громади.

Магдебурзьке право – це сьогоднішнє закріплення в нашому законодавстві (Конституції України, законах України) принципу самоврядування - наявності певного права у територіальних громад. Таким чином, відкривається реальна перспектива удосконалення і розвитку самоврядування в селах, селищах, містах, столиці нашої держави на новому історичному етапі.

Місцеве самоврядування сьогодні виступає важливим фактором демократизації суспільного життя, децентралізації управління та необхідною передумовою становлення громадянського суспільства, наближення влади до її джерела – народу. І навпаки, місцеве самоврядування може ефективно функціонувати лише за наявності розвинутих елементів громадянського суспільства.

За період реформ органи місцевого самоврядування в Україні отримали досить значні функції і повноваження, які дають змогу за умови наявності ресурсів самостійно виконувати завдання місцевого розвитку. Разом з тим міська влада має нести основний тягар відповідальності за реалізацію програм соціально-економічного та культурного розвитку і надання громадських послуг. Це вимагає від органів місцевого самоврядування шукати нових підходів до організації своєї роботи в умовах нестабільності та реформ, запроваджувати демократичні форми врядування, що передбачають спільну участь у процесі прийняття рішень органів місцевого самоврядування та представників приватного бізнесу і територіальної громади

У Конституції України 1996 р. вперше за новітніх часів на конституційному рівні проголошено, що “В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування” (ст. 7 Конституції України) 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 України” (ст. 140 Конституції України).

Місцеве самоврядування в Україні – це комплексна галузь українського права, що є сукупністю правових норм, які закріплюють і регулюють суспільні відносини, що виникають у процесі організації місцевого самоврядування і вирішення територіальною громадою безпосередньо через органи місцевого самоврядування питань місцевого значення, а також у процесі реалізації окремих державних повноважень, якими можуть наділятися органи місцевого самоврядування.

Управління в українських містах та регіонах традиційно базувалося на використанні різних історичних форм місцевого самоврядування (вічового права, магдебурзького права, козацького самоврядування, земства тощо), що відповідало загальним тенденціям розвитку європейської цивілізації.

На жаль, поступальний розвиток місцевого самоврядування було зупинено із втратою державної самостійності України в 1920 р. та встановленням централізованої системи територіальної організації влади, яка передбачала пряме державне управління на всіх субнаціональних територіальних рівнях; формально – через єдину систему органів державної влади – Ради народних депутатів, а фактично – через централізовану, підпорядковану по вертикалі систему партійних органів.

Розвал монопартійної командно-адміністративної системи управління, відновлення та розбудова на демократичних засадах української державності об'єктивно привели до пошуку такої організації влади, яка відповідала б як національним традиціям, так і сучасним світовим та європейським демократичним вимогам, була спрямованою на забезпечення прав і свобод людини, задоволення її потреб, підвищення ефективності надання громадських послуг.

Нова модель влади вже не могла базуватися на політико-організаційному принципі “вертикалі влади”, реалізація якого фактично відсторонює людину від участі в управлінні державними та громадськими справами. Світовий і європейський досвід переконливо свідчить, що в демократичному суспільстві територіальна організація влади може будуватися лише на основі обов'язкового використання місцевого самоврядування – специфічної форми публічної влади територіальних громад, у рамках якої забезпечується реалізація їх права здійснювати управління в межах відповідних територіальних одиниць, самостійно вирішувати всі питання місцевого значення. Місцеве самоврядування сьогодні виступає важливим фактором демократизації суспільного життя, децентралізації управління та необхідною передумовою становлення громадянського суспільства, наближення влади до її джерела – народу. І навпаки, місцеве самоврядування може ефективно функціонувати лише за умови наявності розвинутих елементів громадянського суспільства.

Зрозуміло, що Україна, декларуючи створення незалежної, демократичної, правової держави, формуючи, з урахуванням світового досвіду, власну модель організації

влади, має визнати місцеве самоврядування єдиною можливою формою організації публічної влади на місцях.

Актуальність навчальної дисципліни пов'язана з об'єктивними умовами необхідності теоретичного та методологічного забезпечення формування реального місцевого самоврядування як єдиною можливою формою організації публічної влади територіальних громад, для забезпечення прав і свобод людини, задоволення її потреб, підвищення ефективності надання громадських послуг.

Метою навчальної дисципліни “Загальні засади місцевого самоврядування в Україні” є формування у слухачів сучасних теоретичних і практичних знань, умінь і навичок щодо специфіки інституту місцевого самоврядування в контексті фундаментальних засад демократичного врядування.

Завданнями навчальної дисципліни є: набуття вмінь і знань щодо основних ознак та принципів місцевого самоврядування; конституційно-правових засад місцевого самоврядування в Україні; формування вмінь та навичок практичного аналізу законодавчих актів у сфері місцевого самоврядування; ознайомлення слухачів із перспективами розвитку законодавства, що регулює здійснення місцевого самоврядування в Україні в контексті фундаментальних засад демократичного врядування.

Об'єктом вивчення є загальні засади місцевого самоврядування.

Структурними складовими об'єкта вивчення є теоретико-методологічні та конституційно-правові основи місцевого самоврядування.

Предметом дисципліни (модуля) виступають механізми реалізації фундаментальних основ місцевого самоврядування.

Дисципліна (модуль) “Загальні засади місцевого самоврядування в Україні” має міждисциплінарний характер. Вона інтегрує відповідно до свого предмета знання з інших освітніх і наукових галузей: юридичних, економічних, географічних, політологічних, соціологічних тощо. Вона є нормативною дисципліною навчального закладу за магістерською програмою за спеціальністю “Державне управління”.

Після вивчення курсу слухачі повинні:

знати: теоретико-методологічні основи здійснення місцевого самоврядування; об'єктивні передумови виникнення місцевого самоврядування як форми народовладдя; концепції місцевого самоврядування; поняття та суть місцевого самоврядування; основні ознаки та принципи місцевого самоврядування; специфіку відображення теоретичних засад місцевого самоврядування у чинному законодавстві України; конституційні основи місцевого самоврядування; положення Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”; положення Європейської хартії місцевого самоврядування. Основними організаційними формами вивчення дисципліни.

уміти: проводити аналіз сучасних законопроектів у сфері місцевого самовря-

дування на основі концепцій місцевого самоврядування; аналізувати основні принципи місцевого самоврядування; проводити аналіз “сильних” і “слабких” сторін принципів автономії місцевого самоврядування; аналізувати відображення принципів автономії місцевого самоврядування у загальнодержавному правовому полі; проводити аналіз відображення принципів автономії місцевого самоврядування в локальних нормативних актах; розробляти пропозиції щодо узгодження норм Конституції, Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, Європейської хартії місцевого самоврядування; визначати основні тенденції розвитку вітчизняного законодавства у сфері місцевого самоврядування; визначати основні вектори імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування (ЄХМС) до українського законодавства.

володіти: методами аналізу економічного стану соціальної інфраструктури регіону прийняття відповідних управлінських рішень; навичками планування, організації та контролю виконання завдань державних, регіональних, галузевих (між-галузевих) програм і проектів соціального розвитку відповідної території чи сфери економічної діяльності; механізмом визначення ефективності діючих форм і методів управління соціальною інфраструктурою за результатами аналізу соціально-економічного розвитку територій, окремих сфер діяльності, вивчення кращих вітчизняних практик і зарубіжного досвіду.

Основне завдання навчального посібника – надати широку науково-методичну, практичну допомогу керівникам, працівникам і депутатам органів місцевого самоврядування, науковцям, викладачам, студентам, аспірантам, усім тим, хто цікавиться проблемами розвитку та впровадження місцевого самоврядування.

У підготовці навчального посібника “Загальні засади місцевого самоврядування в Україні” взяли участь: В.М. Вакуленко (тема 1), Я.Ф.Жовнірчик (тема 6), Т.В. Іванова (тема 5), О.С. Ігнатенко (тем 1–3), В.С. Куйбіда (теми 1), М.К. Орлатий (вступ, тема 3).

Тема 1

ТЕОРЕТИЧНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

- *Система місцевого самоврядування в Україні*
- *Специфіка місцевого самоврядування в контексті публічної влади*

- *Концепції місцевого самоврядування в Україні*
- *Функції місцевого самоврядування*

Вакуленко

Місцеве самоврядування є однією з демократичних засад здійснення управління суспільними справами. В його основу покладена ідея сприяння громадським цінностям, а саме незалежності (свободі), активній участі населення у вирішенні справ громади. Місцеве самоврядування наближує управління до населення і є найбільш прозорою децентралізованою формою управління.

Місцеве самоврядування як комплексне і багатогранне явище являє собою:

- основу конституційного ладу і один з важливих принципів організації та функціонування влади в державі і є необхідною ланкою демократичного суспільства;
- форму народовладдя, яке передбачає згідно зі ст. 5 Конституції України здійснення народом влади безпосередньо і через органи місцевого самоврядування. При цьому останні посідають окреме місце в політичній системі суспільства і не входять до складу державного механізму, що дає підстави розглядати його як окрему форму реалізації народом належної йому влади;
- права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції [33] і законів України.

Існують різні визначення поняття “місцеве самоврядування”. При цьому деякі автори зазначають, що місцеве самоврядування одночасно поєднує в собі державні і громадські елементи, а органи місцевого самоврядування виконують як самоврядні, так і делеговані державними органами влади повноваження.

Відповідно до ст. 140 Конституції України 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 [33] і законів України. У цьому визначенні не вказується на такий важливий аспект місцевого самоврядування, як його реальна здатність управляти місцевими справами.

У ч. 1. ст. 2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” наводиться нормативне визначення цього поняття: “Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України” [23].

При визначенні місцевого самоврядування, на думку авторів навчального посібника “Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні”, необхідно враховувати:

- локально-просторовий характер публічної влади територіальної громади, яка здійснюється в інтересах територіальної громади і функціонує лише в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць, а державна влада поширюється на всю територію держави;

- специфічність форми публічної влади, яка не є складовою частиною державного механізму і має принципово інший характер порівняно з державною владою. Місцеве самоврядування є владою підзаконною, в той час як державній владі властивий суверенітет;

- особливість об'єкта управління, в який входять питання місцевого значення і певне коло питань загальнодержавного значення, повноваження з вирішення яких делегується органам місцевого самоврядування;

- специфічність суб'єктів місцевого самоврядування, якими є територіальні громади, яка полягає в тому, що на місцевому рівні можна розглядати перетворення територіальної громади з учасника управління на його первинного суб'єкта. Управління являє собою цілеспрямований вплив суб'єкта управління на об'єкт управління. Проте в умовах самоврядування, очевидно, сильнішим є вплив управлінської системи самої на себе. Тому є не дві системи – управлінська і та, якою управляють, а одна – самоуправлінська;

- можливість законодавчо надавати органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади (ст. 143 Конституції України) і те, що стан їх реалізації контролюється відповідними органами виконавчої влади;

- самостійність і автономність місцевого самоврядування, що виявляються у самостійному вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України, в організаційній і матеріально-фінансовій відокремленості [13].

Аналіз поняття місцевого самоврядування і його особливостей дає змогу визначити місцеве самоврядування як право місцевої влади та її реальну спроможність самостійно управляти частиною державних справ у рамках закону і в інтересах свого населення і регулювати її.

Організація і функціонування місцевого самоврядування в Україні здійснюється згідно з принципами, встановленими Конституцією України і деталізованими у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 4). До загальних принципів місцевого самоврядування належать: народовладдя; законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень, визначених

цим та іншими законами; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування. Ці принципи відіграють вирішальну роль у всіх сферах місцевого самоврядування.

Сучасна система місцевого самоврядування в Україні включає такі елементи:

– *територіальну громаду*, яка є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій та повноважень. Закріплені за територіальними громадами функції і повноваження переважно здійснюють їх органи, а саме: сільські, селищні, міські, районні в містах ради (представницькі органи базового рівня), що складаються з депутатів, які обираються населенням відповідних територіальних одиниць строком на чотири роки, працюють сесійно, а також через постійні комісії і депутатів. Вони наділені правом виступати від імені територіальних громад, представляти і захищати їхні інтереси перед державою та іншими суб'єктами суспільних відносин, приймати рішення, які є обов'язковими для виконання на відповідній території.

Певні особливості має місцеве самоврядування в містах з районним поділом. Районна в місті рада є представницьким органом внутрішньоміської (районної у місті) громади, яка не виступає самостійним суб'єктом місцевого самоврядування. Вона немає самостійного конституційного статусу і створюється за рішенням відповідної міської ради відповідно до положень п. 2 Прикінцевих та перехідних положень Закону України “Про місцеве самоврядування України”. Така характеристика статусу районної ради в місті була підтверджена в рішенні Конституційного Суду України від 9 лютого 2000 р. № 1-рп/2000 (справа про місцеве самоврядування) [62].

Для реалізації рішень представницьких органів місцевого самоврядування базового рівня та виконання поточних завдань місцевого розвитку створюються виконавчі органи місцевого самоврядування:

– *виконавчі органи сільської, селищної, міської ради місцевого самоврядування* (виконавчі комітети, відділи, управління та інші виконавчі органи), що у своїй діяльності підзвітні та підконтрольні відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів державної виконавчої влади – відповідним органам виконавчої влади. Очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради та проводить її засідання сільський, селищний, міський голова.

Членами виконавчого комітету ради, крім відповідного сільського, селищного, міського голови, є заступник (заступники) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючий справами (секретар) виконавчого комітету, а також керівники відділів, управлінь та інших виконавчих

органів ради, інші особи. До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради входить також за посадою секретар відповідної ради.

Після закінчення повноважень ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради її виконавчий комітет здійснює свої повноваження до формування нового складу виконавчого комітету. Його кількісний склад визначається самостійно відповідною радою, а персональний склад затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради – за пропозицією голови відповідної ради.

Основною формою роботи виконавчого комітету є його засідання, які скликаються відповідно сільським, селищним, міським головою (головою районної у місті ради), а в разі його відсутності чи неможливості здійснення ним цієї функції – заступником сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради (районної у місті ради – заступником голови ради) в міру необхідності, але не рідше ніж один раз на місяць, і є правомочними, якщо в них бере участь понад половина від загального складу виконавчого комітету;

– *відділи, управління та інші виконавчі органи сільської, селищної, міської, районної у місті ради*, які створюються радою у межах затверджених нею структури і штатів для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Відділи, управління та інші виконавчі органи ради є підзвітними і підконтрольними раді, яка їх утворила, підпорядкованими її виконавчому комітету, сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті ради. Керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради призначаються на посаду і звільняються з посади сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради одноособово, а у випадках, передбачених законом, – за погодженням з відповідними органами виконавчої влади;

– *сільський, селищний, міський голова*, який є головною посадовою особою територіальної громади. Відповідно до ст. 141 вони (сільський, селищний, міський голова) обираються територіальною громадою **строком на чотири роки** шляхом таємного голосування на основі загального, рівного, прямого виборчого права. У своїй діяльності вони підзвітні та підконтрольні територіальним громадам і в разі неналежного виконання своїх обов'язків можуть бути зміщені зі своїх посад шляхом проведення місцевого референдуму (форма вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення; його рішення є обов'язковими для виконання на відповідній території).

Запровадження інституту сільського, селищного, міського голови має дуже важливе значення для зміцнення місцевого самоврядування, проведення збалансо-

ваної місцевої політики і дало змогу розв'язати низку протиріч між представницькою та виконавчою самоврядними владами;

- *органи самоорганізації населення* (будинкові, квартальні, вуличні комітети тощо), які є важливим складовим елементом системи місцевого самоврядування. Через них територіальні громади певною мірою можуть впливати на діяльність сільських, селищних, міських рад та їх посадових осіб, врегульовувати поточні справи окремих територій. Згідно з чинним законодавством відповідні ради можуть делегувати їм окремі повноваження, для виконання яких надавати їм фінанси та майно;

- *інші форми безпосередньої демократії* (загальні збори громадян, місцевий референдум, вибори тощо). Вперше на конституційно-законодавчому рівні було закріплено право територіальним громадам проявляти місцеві ініціативи, тобто ініціювати розгляд у раді будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. При цьому місцева ініціатива підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи, а рішення ради з цього питання має бути оприлюднене. Таким чином, запровадження права місцевої ініціативи є ще одним кроком на шляху створення відкритої перед населенням місцевої влади;

- *асоціації та інші форми добровільних об'єднань*, в які з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад об'єднуються органи місцевого самоврядування;

- *районні та обласні ради*, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. По суті, районні та обласні ради виступають “асоційованим” рівнем місцевого самоврядування. Вони законодавчо наділені відповідними функціями та повноваженнями, проте не мають своїх виконавчих органів. Виконавчими органами на регіональному рівні є відповідні місцеві державні адміністрації, яким радою делегуються певні повноваження щодо питань територіального розвитку.

Голова районної, обласної ради обирається відповідною радою з числа її депутатів, працює на постійній основі та очолює виконавчий апарат ради.

Таким чином, на сьогодні в Україні створюється єдина, сформована знизу, без втручання державних інституцій, система органів місцевого самоврядування, які здійснюють досить широкі власні, в межах закону, і делеговані органами державної виконавчої влади повноваження. Вона складається з двох рівнів:

- первинного або базового (село, селище, місто);
- вторинного або асоційованого (район, область).

Разом з тим слід зазначити, що сьогодні на рівні місцевого самоврядування в Україні існує багато проблем, пов'язаних з відсутністю достатніх ресурсів для здійснення власних та делегованих повноважень, залежністю територіальних гро-

мад від держави, слабкістю управлінського апарату. Таким чином, нагальною потребою є перерозподіл повноважень між різними гілками публічної влади та між органами місцевого самоврядування, перегляд фінансових та інших ресурсів, необхідних для подальшого розвитку місцевого самоврядування й надання ефективних громадських послуг мешканцям міст, сіл та селищ.

(Концепції місцевого самоврядування Ігнатенко)

Суть місцевого самоврядування можна глибше зрозуміти, якщо розібратися в тих дискусіях, які ведуться навколо питання про природу первинного суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, а також про характер тієї влади, яку вона здійснює безпосередньо та через органи місцевого самоврядування.

Наука про місцеве самоврядування, як справедливо зазначається у спеціальній літературі, починалася зі спроби відповісти на запитання: чи здійснюють територіальна громада та її органи особливу й таку, що відрізняється від державної, владу, чи вони виконують функції та повноваження органів держави?

Оскільки однозначної відповіді на це непросте запитання просто немає, то продовжують існувати та впливати на практику державотворення, у тому числі й України, дві основні теорії місцевого самоврядування: державницька і громадівська.

В основі *державницької теорії* лежить ідея децентралізації частини державної виконавчої влади, її деволюції на рівень територіальних спільнот громадян (громад, комун, територіальних колективів) і тих органів, які вони обирають.

Тому прихильники цієї теорії виступають лише за певну правову, організаційну та фінансову автономію місцевого самоврядування і його органів стосовно центральних та місцевих органів державної влади, але не самої цієї влади, розглядають самоврядування як засіб здійснення державних функцій за допомогою недержавних за своєю суттю суб'єктів (місцевого населення і його органів).

За такого підходу до розуміння природи місцевого самоврядування воно, на думку прихильників цієї теорії, органічно вписується в механізм народовладдя, оскільки його коріння – у тій владі, джерелом якої є весь народ, а не його частина (громада), а обсяг повноважень – у законі, в якому, як відомо, віддзеркалюється державна воля всього народу. Органи місцевого самоврядування при цьому мають діяти за принципом: “Дозволено лише те, що передбачено законом”.

Місцеве самоврядування за такого підходу можливе не тільки на рівні територіальних громад (комун), а й на рівні регіонів, зокрема районів, областей, оскільки держава може визнавати їх теж місцевими колективами, тобто первинними суб'єктами місцевого самоврядування. Місцевими колективами, зазначається, наприклад, у ст. 72 Конституції Франції, є комуни, департаменти, заморські території, які вільно управляються виборними радами в умовах, визначених законом.

Державницька теорія місцевого самоврядування набула великого поширення в Європі. Вона започаткована, на наш погляд, у магдебурзькому праві (магдебурзька грамота, яка надавалася королем тому чи іншому місту, була класичним актом децентралізації суверенної влади середньовічної держави на рівень цього міста, його територіальної громади) та знайшла своє втілення в Європейській хартії місцевого самоврядування (її офіційному перекладі на українську мову). Під місцевим самоврядуванням, зазначається в ній, розуміють “право і спроможність місцевих властей, в межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення” (п. 1 ст. 3).

Прихильники *громадівської теорії* місцевого самоврядування розглядають його первинні суб'єкти – громади – як самостійне джерело такої публічної влади, яка не належить державі, а є самостійною, так званою “муніципальною”.

Якщо послідовно дотримуватися основних постулатів цієї теорії, то можна дійти таких висновків:

- місцеве самоврядування можливе лише на рівні населених пунктів, бо тільки там, на думку прихильників громадівської теорії, ще збереглися умови для відтворення громад. Що ж стосується інших рівнів адміністративно-територіального поділу держави (наприклад районів, областей), то там місцеве самоврядування можливе лише у формі добровільних об'єднань територіальних громад сіл, селищ і міст – асоціацій;

- місцеве самоврядування, його органи мають вирішувати питання виключно місцевого значення (такі, що впливають із колективних потреб відповідної громади), а здійснення повноважень державної влади має покладатися на місцеві органи державної виконавчої влади;

- право на місцеве самоврядування є природним і невід'ємним від самої громади, а тому держава лише його визнає та гарантує;

- при вирішенні питань місцевого значення органи місцевого самоврядування мають діяти за принципом: “Дозволено все, що не заборонено законом”.

Громадівська теорія місцевого самоврядування започаткована практикою державотворення США. Адже добре відомо, що ця держава починалася із самоврядних громад переселенців-колоністів, які згодом об'єдналися в державні утворення – штати, а останні – у федерацію – Сполучені Штати Америки.

Певною модифікацією громадівської і державницької теорій місцевого самоврядування є *теорія муніципального дуалізму*.

Згідно з цією теорією органи місцевого самоврядування є незалежними від держави лише в суто громадівських справах, у які держава не втручається, а в сфе-

рі політичній розглядаються як органи держави, що виконують її функції та повноваження. Відповідно і всі справи, які повинні вирішувати органи місцевого самоврядування, мають поділятися на так звані “власні” й “делеговані”.

Якщо при вирішенні власних справ, на думку прихильників цієї теорії, органи місцевого самоврядування мають діяти самостійно і незалежно від державних органів, дотримуючись лише закону, то при вирішенні “делегованих” – під контролем та адміністративною опікою відповідних державних органів.

Поєднання в особі органів місцевого самоврядування функцій місцевого самоврядування з функціями державного керівництва на місцях, визначення їх як органів із “подвійною” чи “двоєдиною” політико-правовою природою, або теорія муніципального дуалізму, досить поширена у світовій науковій літературі. Вона сприймалася і в теорії та практиці державного будівництва радянських часів.

Концепціям місцевого самоврядування присвячена значна спеціальна література. Різні автори по-різному називають розглянуті концепції місцевого самоврядування (державна, громадська, громадсько-державна, теорія вільної громади, теорія природних прав територіальної громади, теорія дуалізму повноважень місцевого самоврядування тощо), проте їх головна суть залишається такою, як це було показано в даному розділі.

Розглянуті вище теорії місцевого самоврядування (громадівська, державницька, муніципального дуалізму) істотно вплинули на зміст відповідних розділів нової Конституції України.

Так, якщо візьмемо ст. 140 Конституції України, де йдеться про територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, можемо дійти висновку, що вибір зроблено на користь громадівської теорії місцевого самоврядування. Про це свідчить і той факт, що місцеве самоврядування обмежується переважно самостійним вирішенням питань місцевого значення і зосереджується лише в селах, селищах та містах, оскільки населення районів та областей не визнається самостійним суб'єктом місцевого самоврядування,

З іншого боку низку важливих положень Основного Закону України написано в дусі державницької теорії місцевого самоврядування. В них послідовно обґрунтовується ідея про те, що коріння місцевого самоврядування – у тій владі, джерелом якої є весь народ, а не його частина (громада), а обсяг повноважень – у законі. “Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, – зазначається, у Конституції, – є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування” (ст. 5). “Органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у

спосіб, що передбачені Конституцією та законами України” (ст. 19), тобто за принципом: “Дозволено лише те, що передбачено законом”.

На користь державницької теорії місцевого самоврядування працює і збереження місцевого самоврядування на регіональному рівні, хоч і у вигляді районних та обласних рад, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Певні мотиви концепції муніципального дуалізму звучать у тих положеннях ст. 143 Конституції України, відповідно до яких “органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади”; “органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади”.

Отже, обрана новою Конституцією України модель місцевого самоврядування не знімає з порядку денного необхідність подальшого наукового осмислення цього явища, а отже, й пошуку більш досконалого варіанта місцевого самоврядування з урахуванням аналізу практики його функціонування в нашій країні та за її межами.

В Україні з моменту проголошення її незалежності вже накопичено певний науковий потенціал щодо суті місцевого самоврядування, його місця й ролі в системі народовладдя взагалі та взаємодії з державною владою зокрема. При цьому позиції окремих авторів мають розбіжності в питанні щодо природи тієї влади, яку здійснюють територіальні громади та органи місцевого самоврядування. Якщо одні з них є переконаними прихильниками державницької концепції місцевого самоврядування, то інші послідовно відстоюють громадівську його концепцію.

Куйбіда.

Місцеве самоврядування як самостійний інститут громадянського суспільства та держави, є невід’ємним елементом системи управління, що формується з метою виконання широкого кола завдань та функцій.

Критеріями формування функцій місцевого самоврядування є система цінностей та ресурси. Вони виступають своєрідним фільтром, крізь який проходять протофункції, під якими розуміємо функції самоорганізованих та самокерованих систем, що передують виникненню місцевого самоврядування.

Поняття “функція” (лат. *functio* – виконання) є багатозначним. У найширшому розумінні функція – це обов’язки, сфера діяльності, призначення, роль [66, с. 536]. У суспільних науках під функцією переважно розуміють стійкий спосіб активної взаємодії речей, за якого зміна одних об’єктів приводить до зміни інших; роль, що відіграє певний елемент соціальної системи в її організації як цілого, в здійсненні цілей та інтересів соціальних груп та класів; залежність між різними соціальними процесами, яка виражається у функціональній залежності змінних; стандар-

тизована, соціальна дія, що регулюється певними нормами і контролюється соціальними інститутами [76, с. 397].

Становить інтерес формулювання функції Р.Мертон [87, с. 33-34]. Він визначив її як об'єктивний наслідок, сприятливий для пристосування та інтегрованості системи, на відміну від суб'єктивних намірів діяча, а для позначення наслідків, які порушують єдність та інтегрованість системи, ввів поняття дисфункції. Функції і дисфункції поділяють на явні (очевидні для учасника системи) і латентні (приховані). Візьмемо до уваги його визначення, зауваживши, що тут під системою розуміється система органів місцевого самоврядування. Визначена в діяльнісних термінах функція – це форма діяльності, характерна для елемента системи чи системи в цілому; діяльність органу, коло обов'язків органу управління.

Очевидно, що інтенсивність здійснюваної зовнішньої функції залежить від швидкості виконання функцій усередині системи, а збільшення кількості функцій або інтенсивності їх здійснення приводить до її зростання.

Можливі часові коливання функціональної активності органів місцевого самоврядування. Залежно від того, хто здійснює функцію: окремий орган чи група органів, функції можна поділити на системні і звичайні.

Системні функції розглядають, як правило, в рамках певних об'єднань органів місцевого самоврядування (наприклад управління життєзабезпечуючою системою). Оскільки система місцевого самоврядування характеризується певними показниками, то для їх підтримки на певному задовільному рівні органи місцевого самоврядування можуть об'єднуватися у функціональні системи.

Елементи в такій системі мають бути функціонально сумісними. Звичайні функції виконують тільки окремо визначені органи. Отже, існує функціональна спеціалізація органів місцевого самоврядування. Об'єднання функцій різних органів місцевого самоврядування здійснюється на основі управління, внаслідок чого зміна функціонування одного органу може викликати зміну активності інших органів.

Важливою функцією системи місцевого самоврядування є збереження сталості середовища (гомеостатичні показники). Порушення функцій можуть проявитися в послабленні діяльності органу. При сильній зовнішній дії (надзвичайна ситуація) можливе посилення діяльності якогось органу чи системи (гіперфункція). Таким чином, функціональні системи, що об'єднують різні органи місцевого самоврядування, є одиницями інтеграції цілісної системи.

Функції групуються шляхом регуляції і кореляції. Функції, що зумовлюють одна одну, будемо називати змінними. Зміна функцій рано чи пізно приводить до перебудови структури органу управління чи його частин, і, відповідно, зміна структури приводить до зміни функцій. Отже, функція відіграє роль одного з елементів

соціальної організації (чи певної цілісності) відносно іншого чи відносно цілісності (системи) в цілому.

Будь-яка система – це стійкий комплекс повторюваних і взаємопов'язаних дій. Самі процеси функціонування можна поділити на ті, що забезпечують стабільне існування системи, і ті, що зумовлюють її зміну і розвиток.

Соціум (соціальна система) характеризується системою функціонально залежних змінних, що апріорі (початково) задаються на рівні потреб особи і визначаються нормативно-ціннісною системою культури. Ця культура забезпечує і засоби, і технології підтримки соціального порядку (тобто рівновагу, стійкість, консенсус) всередині соціуму в цілому і в кожній його підсистемі.

Соціальний нормативний порядок є результируючою тенденцією, що підтримується системністю соціальних дій будь-яких цілісностей до самозбереження (через підтримку власної структури за визначеними зразками дій незалежно від коливань у взаємовідносинах системи із зовнішнім середовищем), до збереження межі і сталості відносно зовнішнього середовища.

Система місцевого самоврядування є відкритою, що забезпечує адаптацію, цілепокладання, інтеграцію, регуляцію (латентну підтримку зразка). Вона має дві осі орієнтації: внутрішнє-зовнішнє (власні проблеми чи події у навколишньому природному середовищі) та сьогоденні-довготермінові цілі-потреби.

Функції зорієнтовані на майбутнє, у рамках якого смисл констатується як притягувана асимптотика. Через динаміку суспільного запиту майбутнє функції втручається у її сучасне. Функція розуміється як впорядковане і стабільне, а фактором упорядкування виступає соціум. Законодавець закріплює функцію у нормативному акті, відповідно визначивши її. Провівши історичний аналіз, помітимо, що сучасне визначення функцій зберігає в собі відбиток попередніх визначень. Цей відбиток може належати як минулому, так і майбутньому. В другому випадку він є тим, що творить майбутнє, тобто виступає певною силою.

Функцію можна розуміти як позанарративну реальність, що стає створеною (відносною) через застосовувані законодавцем нарративні процедури, які, власне, і привносять відносність. Розрізняють функції креативні і відтворювальні. Креативні передбачають існування процедури цілепокладання і цілеспрямованої процедури дії відносно певного середовища, відтворювальні – творення свого нового порядку через руйнування існуючого. Ці функції здатні через звичайні флуктуації на мікрорівні породжувати нові організаційні порядки на рівні макроструктур.

В управлінні функції – основні базові види діяльності, які мають здійснювати працівники управління. При цьому основними управлінськими функціями вважають планування і прийняття рішень, організацію ефективного виробництва, ке-

рівництво діяльністю і мотивацію діяльності працівників та контроль за їх діяльністю [63, с. 242].

Виходячи з цього можна визначити зміст поняття “функція” стосовно органів міського самоврядування як уможливлену через використання необхідних ресурсів діяльність, спрямовану на досягнення сформованих цілей, тобто діяльність органів місцевого самоврядування; роль, яку відіграють органи місцевого самоврядування в системі державного управління України; залежність у вигляді соціальних процесів між органами місцевого самоврядування і населенням території міста (селища, села), яка перебуває під їх юрисдикцією, тобто територіальною громадою. Таким чином, під функцією будемо розуміти основні напрями діяльності органів місцевого самоврядування щодо вирішення завдань місцевого самоврядування (муніципальної діяльності).

Усі функції органів місцевого самоврядування можна поділити на дві групи: владні функції та функції щодо забезпечення громадських послуг.

До першої групи належать регулятивні, реєстраційні та дозвільні функції: наприклад регулювання громадського життя через видання відповідних загальнозобов'язуючих норм і правил, видача спеціальних дозволів і ліцензій, реєстрація актів громадського стану чи інших актів, передбачених законодавством.

До другої групи належать функції органів місцевого самоврядування з надання послуг населенню: відповідне забезпечення громадським транспортом; забезпечення освітніх, медичних та комунальних послуг (збирання і вивезення твердих побутових відходів, прибирання території, водозабезпечення і водовідведення тощо); експлуатація житлового господарства.

Основна відмінність між владними функціями і функціями – громадськими послугами полягає в тому, що перші виконуються тільки органами місцевого самоврядування, спеціально на те уповноваженими, а другі можуть надаватися об'єктами господарювання різних форм власності. Можна погодитись з думкою, що завданням міського самоврядування є: зміцнення засад конституційного ладу України; забезпечення реалізації конституційних прав людини і громадянина; створення умов для забезпечення життєво важливих потреб та законних інтересів населення; розвиток місцевої демократії [37, с. 48]. Проте це визначення функцій міського самоврядування не дає відповіді на два дуже важливі запитання: “хто або що визначає перелік основних напрямів діяльності органів міського самоврядування?” та “хто або що формує основу для подальшого розвитку функції як такої?” Відповівши вичерпно на ці запитання, можна глибше зрозуміти соціальну природу функцій місцевого самоврядування.

Відповідь на перше запитання можна знайти безпосередньо у Законі України “Про місцеве самоврядування України”. У ньому функції місцевого самоврядування отримали юридичне закріплення у вигляді предметів відання органів місцевого самоврядування. Такої думки дотримуються В.В.Кравченко, М.В.Пітцик та І.М.Салій [37, с. 50]. Проте така відповідь буде прийнятною, якщо дотримуватися доктрини англо-американської системи права (фрагментарне вирішення на законодавчому рівні в окремих законах проблем правового регулювання самоврядування).

Кожен орган місцевого самоврядування має свою множину функцій, згруповану за ознаками однорідності, регуляції чи кореляції. Зазначимо, що одна й та сама функція може бути по-різному виконана різними органами системи місцевого самоврядування. Це означає, що існують функціональні альтернативи, функціональні замітники чи функціональні еквіваленти. Можна виділити ще й третю групу функцій – нульові, які не впливають на стан системи. Таке тлумачення функцій є казуальним, на відміну від телеологічного (цільового).

Функцію можна порівняти із соціальною субстанцією, яка видозмінюється під впливом часу та залежно від потреб соціальних груп суспільства. У світі ідеального функція існує як потенція, до якої, можливо, прагнуть або від якої відмовилися, у той час як у матеріальному світі функція є нормативно визначена і безпосередньо встановлює сферу діяльності органів публічної влади чи територіальних спільнот. У першому випадку йдеться про наявність “потенційної” функції, у другому – “активізованої”. Потенційна функція є такою доти, поки не настане час її активізації шляхом волевиявлення законодавчого (представницького) органу через прийняття відповідного правового акта.

Така класифікація є первинною, оскільки полегшує подальше розуміння місця та ролі функцій у системі суспільних явищ та їх вплив на формування компетенції органів публічної влади, зокрема органів місцевого самоврядування.

Кожен орган місцевого самоврядування має певний “репертуарний” набір функцій, що він має реалізовувати. При цьому можливі функціональні альтернативи, тобто при фіксованій сукупності структурних елементів, що утворюють орган місцевого самоврядування, можливі різні варіанти наборів функцій.

Зазначимо, що повна функціональна єдність неможлива в жодній системі місцевого самоврядування, оскільки існує дисонуюча посада: що функціонально для одного органу місцевого самоврядування чи елемента його структури, те дисфункціонально може бути для іншого.

Під латентними функціями розуміємо неінтенціональні і неусвідомлені соціальними акторами об'єктивні для органів місцевого самоврядування (чи системи) наслідки їх дій.

Кожній функції відповідає певна очікувана поведінка конкретного органу місцевого самоврядування, закріплена культурою та забезпечувана системою санкцій, легітимізованою нормативним зразком (актом). Розглянемо функцію як основний напрям діяльності через процес її здійснення. Як будь-який процес, що передбачає три основні та обов'язкові стадії – зародження, розвиток та припинення, актуалізовані функції можна звести у три групи: нові, розвинуті та відмираючі. Критерієм такого поділу є наявність позитивного суспільного досвіду, практики діяльності органів публічної влади. Для прикладу: нові функції, будучи нормативно визначені лише на рівні матеріальних правових норм, не завжди на належному рівні забезпечені процесуальними (процедурними) правовими нормами. На практиці відсутність таких норм спричиняє не лише нерозуміння механізму здійснення даної функції, а й небажання їх здійснювати. Водночас відмираючі функції хоча і супроводжуються великою кількістю процесуальних норм, належним чином не застосовуються, оскільки суспільство їх не потребує. Зрештою, внаслідок прийняття нового нормативно-правового акта нормотворець відмовляється від того чи іншого предмета відання. Це стає зворотним боком процесу – функція із стану актуалізації переходить у стан потенції. Таким чином, завершується процес “суспільної експлуатації” функції. Аналіз таких функцій свідчить, що, втративши своє правове закріплення, вони залишаються в суспільній свідомості як матеріал для подальшого переосмислення і трансформації. Таке розуміння переходів “потенція” – “актуалізація” – “активізація” – “потенція” можна розцінювати як ідеальний стан речей у процесі кругообігу функцій.

Становить інтерес те, що в цій ситуації тісно взаємодіють суспільна свідомість та суспільна потреба. Суспільна свідомість є тим середовищем, в якому трансформуються потенційні функції. Це своєрідна “чорна скринька”, в якій зберігаються функції, що на сьогодні законодавчо не закріплені.

Єднальною ланкою між суспільною свідомістю і суспільною потребою є органи публічної влади, до компетенції яких входить прийняття нормативно-правових актів з питань врегулювання відповідних суспільних відносин. В одних випадках це може бути парламент, в інших – органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування.

Варто зазначити, що суспільна потреба зумовлюється рівнем розвитку суспільства. Точніше, суспільна потреба визначається конкретним історичним періодом, якому властиві відповідні засоби та культура виробництва, рівень освіченості суспільства, політичні тенденції, соціально-економічний стан суспільства тощо.

Виокремлюючи чітко виражену потребу, суспільство вимагає від свого представницького органу її санкціонування. Прикладом тут може бути те, як на конкре-

тньому етапі історичного розвитку держави суспільство домоглось від неї виконання соціальної або природоохоронної функції.

На швидкість “санкціонування” потенційної функції, її актуалізацію безпосередній вплив справляють визначені у конституції, регламенті чи законах нормотворчий процес та виборча система, яка віддзеркалює суспільні потреби у представницьких органах держави.

“Актуалізована” функція має бути обов'язково юридично визначеною. Проте довго існувала практика, відповідно до якої, закріплюючи ті чи інші функції органів публічної влади, законодавець не завжди їх узагальнював у самих назвах. Результатом такого підходу є наукові дебати з приводу самих назв функцій та їх правового наповнення.

Наведемо деякі функції міського (місцевого) самоврядування:

- залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення;
- володіння, управління муніципальною (комунальною) власністю та її використання;
- 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;
- захист прав органів місцевого самоврядування.

Функції місцевого самоврядування реалізуються через систему місцевого самоврядування, яка є їх носієм і в якій основне діяльнісне навантаження припадає на функціонування підсистеми, що складається з органів місцевого самоврядування.

У цій підсистемі кожен із зазначених органів має своє призначення, зумовлене функціями місцевого самоврядування. Проте розподіл функцій між органами місцевого самоврядування не є дискретним, хоч кожен з них у межах наданої компетенції виконує певну частину роботи з реалізації функцій самоврядування. А невизначеність функцій зумовлює необхідність побудови функціональних систем.

Дослідження проблеми функцій місцевого самоврядування потребує врахування цілого комплексу питань філософського, соціально-економічного, політико-правового та адміністративного характеру.

Система цінностей та ресурси є критеріями формування функцій місцевого самоврядування. Зазначимо, що найголовніші функції місцевого самоврядування, на сьогодні визначені Європейською хартією місцевого самоврядування. Принци-

пи, покладені в основу таких функцій, окреслені нами раніше. Саме в Європейській хартії місцевого самоврядування акцентується увага на тому, що органи самоврядування мають застосовувати норми, які гарантують політичну, адміністративну і фінансову автономність місцевої влади [17].

Отже, як бачимо, йдеться про політичні, адміністративні й фінансові функції. Насправді функції місцевого самоврядування є набагато різноманітнішими. Особливо це стосується етапу реформування економіки.

Розуміння природи функцій пов'язане зі структурно-функціональним аналізом, тобто таким дослідженням місцевого самоврядування, як соціальної системи, в процесі якого досліджуються її елементи і залежності між ними в рамках цілого. На нашу думку, класифікувати функції органів місцевого самоврядування можна за кількома критеріями.

1. За напрямками діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування розрізняють внутрішні, зовнішні та регенеративні функції.

Характерним для *внутрішніх* функцій є те, що предметом нормативно-правового регулювання органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб є лише територіальна громада і територія, на яку поширюється їх юрисдикція. Такими функціями є координація діяльності усіх підприємств, організацій і об'єднань, громадян у разі її спрямованості на вирішення питань економічного і соціального розвитку відповідної території; контроль за збереженням та раціональним використанням природних багатств у межах певної території, а також дотримання законів, охорона громадського порядку, прав і свобод громадян.

Зовнішні функції здійснюються шляхом урегулювання взаємовідносин із органами державної влади, міжнародними організаціями, узгодження місцевих інтересів з регіональними і державними інтересами та потребами.

Однією з важливих є регенеративна, або самовідновлювальна функція, оскільки вона забезпечує процес самовідновлення системи місцевого самоврядування в цілому чи її окремих складових, зокрема на рівні відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

2. За тривалістю діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування розрізняють постійні та тимчасові функції.

Постійними функціями є ті, без яких втрачається сенс самоврядування, наприклад реалізація гарантованого державою права на забезпечення реальної здатності територіальної громади вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Тимчасові функції характерні для конкретного етапу розвитку держави. Наприклад, в умовах формування сучасних ринкових відносин діяльність суб'єктів

державотворчого процесу спрямовується на пошук дієвих структур і механізмів місцевого самоврядування, які забезпечували б збалансованість державних інтересів з територіальними і, відповідно, регулювали б процеси економічного та соціального розвитку. Тому на перший план виступають такі функції, як розподільчі, контроль над галузевими та міжгалузевими монополіями, трансформація форм власності функції тощо.

3. За видом діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначають політичні, економічні, соціальні, екологічні, інформаційні, культурні, побутові, виховні та інші функції.

Політичні функції реалізуються при наданні органам місцевого самоврядування прав прийняття певних нормотворчих і виконавчих актів, чинних у межах підвідомчих їм територій.

Традиційно до *економічних* функцій відносять: формування місцевих бюджетів; управління торгівлею, громадським харчуванням, побутовим обслуговуванням населення, транспортним і готельним господарством тощо. Розвиток суспільних відносин останнього десятиріччя зумовив появу нових економічних функцій – управління муніципальним (комунальним) майном; участь у створенні вільних економічних зон [23, п. 46 ст. 26; п. 25 ст. 43]; регулювання земельних відносин; надання допомоги населенню в реалізації лишків сільськогосподарської продукції та ін.

Серед *соціальних* функцій чи не найважливішою є управління зайнятістю на місцевому рівні, яке поступово розвиватиметься в напрямі створення так званого “гнучкого” ринку праці на місцях; не менш важливою є функція взаємодії органів місцевого самоврядування з профспілками й роботодавцями щодо впливу на рівень заробітної плати та стимулювання попиту на робочу силу. Дуже важливими соціальними функціями є моніторинг рівня життя населення, яке проживає на підвідомчій території, сприяння забезпеченості населення об'єктами соціальної інфраструктури тощо.

Екологічні функції охоплюють діяльність органів місцевого самоврядування, спрямовану на формування сприятливої екологічної ситуації на підвідомчій території.

Інформаційна функція здійснюється шляхом надання населенню вичерпної об'єктивної та достовірної інформації. Вона забезпечує не лише “прозорість” влади, а й спрямована на залучення всіх жителів міста, окремих трудових колективів, громадських організацій чи громадян до розробки, прийняття та реалізації актів у формі розпорядження голови, рішень ради чи результатів місцевого референдуму з питань розвитку підвідомчої території.

Серед інших можна виділити культурні, побутові, виховні та інші функції.

4. За кваліфікованістю дій керівних осіб чи органу місцевого самоврядування в цілому розрізняють високо-, середньо- та низькокваліфіковані функції. Так, в органах місцевого самоврядування мають працювати висококваліфіковані працівники, здатні до визначення політичних і стратегічних цілей розвитку території громади, планування (прогнозування) розвитку місцевого господарства, розроблення конкретних рішень, організації їх виконання, глибокої обґрунтованості, мотивації рішень та контролю за їх реалізацією.

За таких умов функції керівних осіб чи органів місцевого самоврядування будуть висококваліфікованими. На жаль, в органи місцевого управління нерідко потрапляють випадкові люди з низьким рівнем знань. Тоді ініціативу у вирішенні більшості питань перебирають окремі творчі керівники, так звані практики, тобто ті, хто безпосередньо здійснює самоврядування, активну практичну роботу місцевих органів влади і бачить її недоліки, прагне раціональних змін системи управління, але хто, як правило, зловживає наділеною владою. Такі дії можна кваліфікувати як середньокваліфіковані функції. І низькокваліфіковані функції притаманні таким органам міського самоврядування, які укомплектовані малограмотним та малоініціативним персоналом.

Функції місцевого самоврядування є надзвичайно динамічними. Деякі з них можуть скасовуватися через непотрібність. Їх заміняють новими функціями, що є своєрідною відповіддю на виклики часу. Безумовно, поява нових функцій вимагає реорганізації окремих існуючих структурних підрозділів органів місцевого самоврядування. Під нові перспективні функції розробляються відповідні програми розвитку території та нові управлінські підрозділи (центри зайнятості, фонди допомоги молодим спеціалістам), а також інформаційна база даних. Звичайно, поява нових функцій пов'язана також із застосуванням нових організаційних форм і методів управління органами місцевого самоврядування.

Структурно-функціональне дослідження, на нашу думку, – найбільш вдалий спосіб розкриття змісту діяльності органів місцевого самоврядування. Воно сприяє кращому розумінню політико-правової природи цих суб'єктів місцевого самоврядування, розкриттю обсягу, характеру і змісту їх діяльності. Лише з допомогою функцій місцеве самоврядування як феномен конституційного права набуває конкретної визначеності.

Між органами місцевого самоврядування і функціями (множинами функцій) існує певний зв'язок: тип органу визначає тип його функції і навпаки. Правда, це співвідношення не є ізоморфним, хоч якась конкретна функція може бути виконана лише певним типом органів місцевого самоврядування і навпаки.

Оскільки характер функції визначається природою об'єкта, щодо якого вона виконується, то методологічно важливо виокремити цей об'єкт. Об'єкт як цілісність визначає і специфіку функції.

Так, функції місцевого самоврядування стосовно територіальної громади, соціальної групи чи особи певною мірою відрізняються між собою. Як уже зазначалось, виходячи із призначення місцевого самоврядування – вирішувати питання місцевого значення, основною функцією міських рад, утворених ними органів, обраних територіальною громадою міських голів є забезпечення оптимального соціально-економічного та культурного розвитку відповідних територіальних громад через розвиток особистості. Виконуючи цю функцію, взаємодіючи між собою, зазначені суб'єкти місцевого самоврядування координують діяльність інших інституцій з метою об'єднання їх зусиль у здійсненні соціально-господарського та культурного будівництва. З урахуванням місцевих умов та особливостей місцеві самоврядні органи можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження (функції) та власні бюджетні кошти [23, п. 7 ст. 16].

Представницькі самоврядні органи за ініціативою жителів мають право давати дозвіл на створення органів самоорганізації населення і навіть наділяти їх, звичайно ж, для вирішення соціально-економічних, культурно-побутових, освітніх та інших проблем, частиною власної компетенції, фінансів, майна. Місцеві представницькі самоврядні органи як одна з головних підвалин демократичного ладу, найближчий до громадян рівень управління, що обирається жителями громади таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права, виконують функцію забезпечення реальної участі жителів територіальних громад у вирішенні суспільно-державних питань. Виконуючи цю функцію, як і вищесформульовану, міські ради, міські голови взаємодіють з іншими інституціями системи місцевого самоврядування, тобто органами самоорганізації населення, територіальними органами об'єднань громадян (політичні партії, громадські організації та ін.).

Розгалужена мережа останніх посилює процес цілеспрямованого впливу на органи місцевого самоврядування як суспільства в цілому, так і територіальних громад зокрема. Через взаємодію із системою добровільних громадських об'єднань зміцнюється організаційний зв'язок міського самоврядного представництва з населенням, яке є джерелом місцевої влади. А отже, в разі їх скоординованої та групових інтересів, представлених громадськими об'єднаннями, із загальними інтересам територіальної громади.

Логічно наступною функцією місцевих рад, міських (селищних, сільських) голів є формування і остаточне вираження ними волі та інтересів територіальної

громади. Зрозуміло, у формуванні волі жителів громади беруть участь усі суб'єкти системи місцевого самоврядування.

Однак остаточне оформлення волевиявлення громади – прерогатива її представницьких органів, які видають правові акти, обов'язкові до виконання всіма членами територіальної громади. Тому і Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” характеризує представницький орган місцевого самоврядування як виборний орган, що складається з депутатів та наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення [23, ст. 1].

Наступною, на нашу думку, самостійною за змістом функцією представницьких органів місцевого самоврядування є контроль у визначених законодавством межах за діяльністю інших елементів системи самоврядування. Так, обов'язковою попередньою умовою щодо функціонування органів самоорганізації населення є дозвіл відповідної міської міста (селищної, сільської) ради [23, ст. 14]. Так само місцеві ради мають право достроково припинити повноваження органів самоорганізації населення у разі невиконання рішень міста, селища, села, районної у місті ради, її виконавчого комітету, загальних зборів громадян або невиконання своїх власних повноважень [23, ст. 80].

Питання для самоконтролю

- 1.
1. У чому полягає роль системного підходу при розгляді органів місцевого самоврядування?
2. Назвіть групи функцій органів місцевого самоврядування, охарактеризуйте та вкажіть відмінності між цими функціями.
3. Що виступає критеріями формування функцій міського самоврядування?
4. Які особливості мають організаційно-функціональні принципи діяльності органів місцевого самоврядування?
5. Ураховуючи характерні ознаки принципів місцевого самоврядування, поясніть, чому реалізація цих принципів не лише забезпечується їх правовим закріпленням у законодавстві, статутах територіальних громад, але є самою суттю конституційного ладу Української держави.
6. Як співвідносяться принципи та методи діяльності органів місцевого самоврядування? Наведіть класифікацію методів місцевого самоврядування.
7. Який чинник є основним, таким що детермінує структуру органів місцевого самоврядування?

8. Що розуміється під організаційно-функціональною структурою органів місцевого самоврядування?

До 15 запитань !

Тема 2
ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

- *Сутність і зміст поняття місцевого самоврядування*
- *Основні ознаки місцевого самоврядування*
- *Принципи та методи діяльності органів місцевого самоврядування*

Держава, якщо вона демократична, не може обійтися без децентралізації своєї влади. Жорстка централізація властива лише диктаторським або тоталітарним режимам.

У теорії та практиці державного будівництва розрізняють, зазвичай, дві форми децентралізації:

– децентралізацію демократичну, коли йдеться про деволюцію частини державної виконавчої влади на рівень населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць (територіальних громад, обшин, комун, муніципалітетів, територіальних колективів – у різних країнах вони називаються по-різному) і тих органів, які воно обирає (органів місцевого самоврядування);

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

У різних державах з метою ефективної організації влади на місцях застосовуються різні системи місцевих органів управління та органів місцевого самоврядування (*системи управління на місцях*), на вибір яких впливають такі фактори, як неоднаковий підхід до розуміння державної влади, розмежування адміністративно-територіальних одиниць на “природні” та “штучні”, національні та історичні особливості й традиції тощо. Останнім часом у науковій літературі виділяють чотири основні системи:

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

2. *Континентальну (романо-германську або європейську) систему*, яка будується на поєднанні місцевого самоврядування та місцевого управління і виходить з різного тлумачення “природних” та “штучних” адміністративно-територіальних одиниць. Така система може мати два різновиди:

а) на *всіх субнаціональних рівнях*, за винятком низового, одночасно функціонують виборні органи територіальної громади (в тому числі й органи “вторинної” територіальної громади – територіальної громади “штучної” адміністративно-територіальної одиниці) та призначені представники центральної влади (місцеві державні адміністрації), які здійснюють адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування (наприклад, можуть призупиняти на певний термін рішення органів місцевого самоврядування, звертатися до глави держави або парламенту з пропозицією щодо дострокового припинення їх повноважень). При цьому

на низовому рівні функціонують виключно органи первинної територіальної громади. Подібна система існує, зокрема, у Франції та Італії;

б) на *низовому рівні* – у “природних” адміністративно-територіальних одиницях створюються лише органи місцевого самоврядування, а на регіональному та субрегіональному рівнях (у “штучних” адміністративно-територіальних одиницях) функціонують призначені місцеві державні адміністрації загальної компетенції. Можливий варіант, коли і на регіональному (субрегіональному) рівні функціонують виборні органи місцевого самоврядування, але вони мають принципово іншу природу – це не представницькі органи територіальних громад “штучних” адміністративно-територіальних одиниць (їх існування не визнається), а органи представництва інтересів територіальних громад “природних” адміністративно-територіальних одиниць на регіональному (субрегіональному) рівні. Подібна система застосовується, зокрема, в Польщі, Болгарії, Туреччині, Фінляндії, Іраку.

3. *Іберійську систему* (зокрема Бразилія, Португалія, Мексика, з певними особливостями Іспанія), яка передбачає, що управління на всіх субнаціональних рівнях здійснюють обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування (ради) та відповідні головні посадові особи місцевого самоврядування (мери, регідори, префекти, алькади тощо). Ці посадові особи стають головами відповідних рад і одночасно затверджуються центральними органами державної влади як представники державної влади в адміністративно-територіальних одиницях.

4. *Радянську систему (систему рад та їх виконавчих комітетів)*, яка базується на запереченні розподілу влад і визнанні повновладдя представницьких органів з низу до верху. Ця система передбачає, що всі ради, починаючи з найнижчого рівня, є органами державної влади на своїй території, всі інші органи держави прямо або опосередковано підпорядковані радам. Система рад характеризується ієрархічною підпорядкованістю всіх її елементів та відсутністю будь-якої самостійності місцевих органів. Сьогодні подібна система збереглася лише в деяких країнах, зокрема в КНР, КНДР.

Отже, перед кожною державою, що стає на шлях демократичного розвитку, завжди постає питання, яка з розглянутих тут форм децентралізації, який тип організації управління на місцях є більш прийнятним для неї з огляду на ті конкретні обставини політичного, економічного, соціально-культурного характеру, в котрих вона виникла та діє.

Слід також зазначити, що вибір форм децентралізації великою мірою залежить від того, на яких засадах має здійснюватися державна влада (єдності чи поділу на законодавчу, виконавчу й судову), а також як держава в особі тих політичних сил, що перебувають при владі, ставиться до місцевого самоврядування, наскільки

вона довіряє своїм громадянам і тим органам, які вони обирають, самостійно управляти місцевими справами, наскільки саме населення (територіальні громади) готове для здійснення цієї важливої місії.

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

В Україні, зазначається в Основному Законі нашої держави, “визнається і гарантується місцеве самоврядування” (ст. 7), яке 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” (ст. 140). Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації (ст. 118).

Що ж таке місцеве самоврядування, як його можна визначати та розуміти?

У кожній державі, залежно від особливостей її устрою, історичних, національних, географічних та інших особливостей, місцеве самоврядування має специфічну форму. Проте сьогодні, коли колективна думка про місцеве самоврядування більш-менш сформувалася та знайшла своє втілення в Європейській хартії місцевого самоврядування, до якої приєдналася й Україна, його суть, зазвичай, зводиться до гарантованого державою права та реальної здатності територіальних спільнот громадян (в Україні – територіальних громад) і тих органів, які вони обирають (органів місцевого самоврядування), вирішувати самостійно, під свою відповідальність усі питання місцевого значення, діючи в межах Конституції і законів відповідної держави.

Таке розуміння місцевого самоврядування, як уже зазначалося, знайшло своє втілення в Конституції України, а також чинному Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” (далі – Законі), в якому, зокрема, зазначається: “Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України”.

Визначення в Конституції та законах України місцевого самоврядування, хоч би яке досконале воно було, далеко не вичерпує до кінця змісту цього суспільно-політичного явища, а тому не зводиться лише до гарантованого державою права територіальних громад і тих органів, які вони обирають (органів місцевого самоврядування), самостійно вирішувати якусь частину публічних справ. При вивченні мі-

сцевого самоврядування варто завжди пам'ятати, що це – один з основоположних принципів організації публічної влади на місцях у державі, яка прагне стати правовою, а також форма самоорганізації місцевого населення.

Місцеве самоврядування як принцип організації публічної влади на місцях безпосередньо, відповідно до ст. 2 Європейської хартії, знайшло своє втілення в Конституції України (ст. 7), а отже, стало однією з конституційних основ нашої держави.

Суть цього принципу полягає в тому, що в державі встановлюється децентралізована система управління, закріплюються інші (ніж у системі органів виконавчої влади, які створюють урядову вертикаль) основи взаємовідносин центру і регіонів, центральних і місцевих органів влади, що ці взаємовідносини мають будуватися не на принципах субординації, які властиві урядовій вертикалі, а на принципах правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності (автономії) місцевих органів влади.

Правова автономія органів місцевого самоврядування полягає в тому, що вони мають свої власні повноваження, визначені Конституцією або законом. Ці повноваження, зазначається в Європейській хартії, мають бути повними і виключними, тобто такими, які не належали б одночасно іншим органам. У межах своїх власних повноважень місцеве самоврядування та його органи мають цілковиту свободу дій для здійснення власних ініціатив із будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються.

Організаційна автономія полягає в тому, що місцеве самоврядування та його органи повинні мати можливість визначати свою власну внутрішню структуру з тим, щоб вона відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління. Головне, що органи місцевого самоврядування, діючи в межах закону, не підпорядковуються іншим органам, і будь-який адміністративний контроль за їх діяльністю можливий лише для забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування.

Матеріально-фінансова автономія місцевого самоврядування полягає в праві територіальних спільнот громадян (територіальних громад) та їх органів на володіння, користування і розпоряджання майном, яке є їхньою власністю, – так званою комунальною (муніципальною) власністю, а також власними фінансовими коштами, до-

статніми для здійснення власних повноважень місцевого самоврядування та його органів. При цьому принаймні частина зазначених коштів повинна, як на цьому наголошується в Європейській хартії, надходити за рахунок місцевих податків і зборів, ставки яких у межах закону повинні визначати самі органи місцевого самоврядування.

Тут слід сказати, що система принципів місцевого самоврядування не вичерпується лише принципами його правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності (автономії). Закон називає також інші принципи, які умовно можна поділити на дві групи:

- ті, які властиві лише органам місцевого самоврядування та завдяки яким вони суттєво відрізняються від місцевих органів виконавчої влади (*виборності, колегіальності, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами, судового захисту своїх прав*);

- ті, які є універсальними, тобто властивими як органам місцевого самоврядування, так і місцевим органам виконавчої влади (*народовладдя, законності, гласності, поєднання місцевих і державних інтересів*).

Суть місцевого самоврядування як форми самоорганізації місцевого населення полягає в тому, що функціонально та організаційно воно є певною соціальною системою 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 законі, здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст (частина друга ст. 2 Закону).

Система місцевого самоврядування відзначається як певною єдністю, так і диференціацією та субординацією її основних елементів. Так, територіальна громада за логікою частини першої і третьої ст. 140 Конституції України, а також закону є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень (частина перша ст. 6 Закону), тобто найбільш повноважним елементом системи місцевого самоврядування. Рада є органом місцевого самоврядування, який представляє відповідну територіальну громаду та здійснює від її імені та в її інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування (частина перша ст. 10 Закону). Виконавчі органи в системі місцевого самоврядування (частина третя ст. 140 Конституції України) є “їх”, тобто сільських, селищних, міських рад, виконавчими органами, а тому створюються зазначеними радами, їм підконтрольні й підзвітні (частина перша і друга ст. 11 Закону).

Однією з найсуттєвіших особливостей місцевого самоврядування є те, що в його системі не діє принцип розподілу влад, згідно з яким побудована система центральних органів державної влади. Тому спроба деяких політиків та вчених створити дві паралельні та незалежні одна від одної системи органів місцевого самоврядування (представницькі й виконавчі) є науково неспроможною, такою, що не відповідає основним положенням Європейської хартії місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування, зазначається в ній, “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” (частина друга ст. 3 Закону).

Отже, система місцевого самоврядування на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст має функціонувати як “працююча корпорація”, що сама ухвалює відповідні рішення і сама, власними силами, виконує ці рішення. Це зовсім не означає, що в системі місцевого самоврядування не повинно бути розумного розмежування повноважень між радами та їх виконавчими органами.

Однією з характерних особливостей системи місцевого самоврядування, що здійснюється 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, які об'єднані з іншими населеними пунктами в одну адміністративно-територіальну одиницю – “сільську раду”), в особі так званих органів самоорганізації населення – будинкових, вуличних, квартальних, сільських комітетів, комітетів мікрорайонів тощо (частина четверта, шоста ст. 140 Конституції України). Перелічені органи самоорганізації населення також визначаються як самостійні елементи системи місцевого самоврядування (див. ст. 14 Закону). Крім цього, як самостійний елемент цієї системи визначається ще й сільський, селищний, міський голова – посадова особа, яка обирається територіальною громадою села, селища, міста, очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях.

Отже, система місцевого самоврядування на загальнодержавному її рівні є вже системним комплексом, до того ж складним, суперечливим. Підтвердженням цього є дискусія, яка не припиняється, з приводу місця і ролі в даній системі рад, їх виконавчих органів, сільського, селищного, міського голови. Не менш дискусійними є також питання про місце і роль у системі місцевого самоврядування районних та обласних рад, а також районних у містах рад та їх виконавчих органів, які можуть створюватися або не створюватися за рішенням міських рад у містах з районним поділом. Однією з особливостей системи місцевого самоврядування України є

також те, що в містах Києві та Севастополі виконавчі органи міської і районних у містах рад мають поєднувати функції виконавчого органу відповідної ради та функції місцевої державної адміністрації.

Куйбіда

Згідно з положеннями Конституції України органи місцевого, у тому числі міського самоврядування, – це самостійний вид органів публічної влади, які не належать до системи органів державної влади [33, ст. 5, 19, 38 та ін.]. Звідси випливає, що органи міського самоврядування і органи державної влади - це дві відносно автономні й самостійні підсистеми, які спільно з іншими органами місцевого самоврядування формують систему влади в Україні.

При цьому наголосимо, що конституційно-правова природа самоврядування вимагає його розгляду насамперед як системної цілісності.

У системі місцевого самоврядування різні функціональні системи взаємодіють на основі принципу їх ієрархії, який полягає в тому, що в кожен часовий проміжок діяльність системи самоврядування визначається домінуючою на цей час функціональною системою, відносно якої решта функціональних систем вибудовуються залежно від значущості.

Організаційно-функціональні принципи діяльності органів міського самоврядування визначаються як особливостями їх структурно-організаційної будови, так і специфікою функціонування всієї системи. Зазначимо, що під принципом (лат. *principium* – основа, начало) розуміють:

- 1) основне, вихідне положення будь-якої теорії, вчення тощо; керівну ідею, основне правило діяльності;
- 2) внутрішні переконання, погляд на речі, які визначають норму поведінки;
- 3) основу організації, дії будь-якого механізму, в тому числі й суспільного або соціально-економічного [66, с. 409].

Принципи – це специфічне поняття, змістом якого є не тільки сама закономірність. Відносини і взаємозв'язки державного управління та міського (місцевого) самоврядування сьогодні досліджено та сформульовано у вигляді принципів. Практична дія принципів не залежить від них самих, а повністю визначається ставленням до них людей. Лише знати принципи недостатньо, необхідно ще хотіти і могли застосувати їх в управлінській діяльності [44, с. 47].

Принципи управління базуються на законах розвитку суспільства, його соціальних та економічних законах та законах менеджменту, відповідають цілям соціального управління, відображають основні властивості, зв'язки та відносини менеджменту, враховують часові та територіальні аспекти процесів соціального управління, мають правове оформлення, тобто закріплені в різних нормативних документах, оскільки кожний принцип управління цілеспрямований, тобто його застосо-

вують для вирішення конкретних організаційно-політичних і соціально-економічних завдань [79, с. 368].

Як відомо, принципами будь-якої галузі права є нормативно закріплені основні положення, які визначають їх зміст. Принципами місцевого (міського) самоврядування є нормативно закріплені основні положення, які забезпечують інституалізацію та функціонування (розвиток) місцевого самоврядування. Ці принципи записані в Конституції України (ст. 3, 8, 13, 15, 19, 32, 38, 41, 43, 49, 119, 144, 143, 146), Європейській хартії місцевого самоврядування (ст. 4, п. 3; ст. 4, пп. 4-6, ст. 6, п. 2, ст. 7, п. 1, ст. 9) та в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 4).

Специфічність принципів конституційного права полягає в тому, що вони встановлюють засади всіх інших галузей права, у тому числі й муніципального. Вони є загальними, в той час як принципи, наведені в Хартії та Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”, стосуються тільки муніципального права, що, звичайно, не виключає можливості використання окремих з них в інших галузях права.

Принципи міського самоврядування від інших норм, на нашу думку, відрізняються за такою системою критеріїв: а) нормативної закріпленості; б) загальності; в) автономності; г) спрямованості на забезпечення інституалізації та функціонування і розвитку місцевого самоврядування. Критерії а), б), в) – спільні для всіх принципів права, а останній (г) ідентифікує принципи місцевого самоврядування [11, с. 75].

Критерій нормативної закріпленості означає, що кожен принцип місцевого самоврядування має бути закріплений певною нормою. Те, що жодна норма не може суперечити його принципам, відповідає критерію загальності. Критерій автономності дає змогу назвати відповідну норму принципом тільки тоді, коли вона незалежна від усіх інших принципів місцевого самоврядування. З допомогою цього принципу можна сформувати певну систему принципів, тобто виділити необхідну і достатню їх кількість для забезпечення інституювання, функціонування та розвитку місцевого самоврядування. Останній критерій (г) дає змогу відмежувати визначені конституційним правом принципи муніципального права від принципів інших галузей права.

Зауважимо, що ні Конституція України, ні Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” безпосередньо не підпорядковують принципам міського самоврядування інші норми муніципального права, хоча критерій загальності засвідчує, що ці принципи є базою для всіх інших норм галузі.

Принципи міського самоврядування, закріплені і в Конституції України, і в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”, і в Європейській хартії

місцевого самоврядування, є принципами одного рівня. Їх можна класифікувати за різними ознаками чи критеріями, зводити в різні групи, але не можна вибудовувати їх ієрархію.

Вивчаючи принципи державного управління, Г.Атаманчук сформулював вимоги, яким вони мають відповідати [4, с. 188]. На нашу думку, принципи міського самоврядування також мають відповідати аналогічним вимогам, а саме: відображати лише найбільш суттєві, головні, об'єктивні закономірності, відносини і взаємозв'язки територіального самоврядування; специфіку територіального самоврядування, його відмінність від інших видів управління; характеризувати лише сталі закономірності, відносини і взаємозв'язки в територіальному самоврядуванні; охоплювати переважно такі закономірності, відносини і взаємозв'язки, які властиві територіальному самоврядуванню як цілісному соціальному явищу, тобто мають загальний, а не частковий характер. Без реалізації таких принципів місцеве самоврядування втрачає сенс.

Вони окреслені Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” у ст. 4. Це принципи: народовладдя, законності, гласності, колегіальності, поєднання місцевих і державних інтересів, виборності, правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування [23].

На основі вивчення принципів формування і діяльності органів місцевого самоврядування була розроблена їх класифікація (рис. 1).

Так, принцип вільних виборів передбачає добровільну, без примусу на основі самостійного рішення участь кожного виборця у місцевих виборах. Результатом реалізації принципу вільних виборів є відсутність обов'язкового вотуму (юридичного обов'язку виборців брати участь у голосуванні) та заборона будь-якого переслідування за ухилення від участі у голосуванні (абсентеїзм) незалежно від його причин.

Принцип загального виборчого права, яке складається з активного (право обирати) та пасивного (право бути обраним) виборчого права, означає, що на місцевих виборах право голосу мають лише громадяни України. Забороняються будь-які привілеї або обмеження виборчих прав окремих груп громадян залежно від природних особливостей громадянина України як людини та від його громадянських рис, а також обмеження, які не передбачені Конституцією України та законодавством про місцеві вибори щодо участі громадян у виборчому процесі.

Принцип дотримання спеціальних умов полягає в тому, що для отримання права голосу на місцевих виборах (активного виборчого права) Законом України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” відповідно до положень ст. 70 Конституції України



Рис. 1. Класифікація принципів формування і діяльності органу місцевого самоврядування

визначені спеціальні умови (виборчі цензи або кваліфікації), а саме: віковий ценз (активного і пасивного виборчого права на місцевих виборах набувають громадяни

України, яким на день виборів виповнилося вісімнадцять років), ценз дієздатності (не мають права голосу громадяни, котрі визнані судом недієздатними), ценз осілості (право голосу на місцевих виборах мають громадяни України, які проживають на території відповідних сіл, селищ, міст, районів у містах). Крім того, для пасивного виборчого права на місцевих виборах передбачено ценз судимості (депутатом місцевої ради, сільським, селищним, міським головою не може бути обраний громадянин України, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята у встановленому законом порядку) [20].

Принцип рівного виборчого права передбачає однакову для кожного виборця можливість впливати на результат виборів. Принцип таємного голосування полягає у забороні зовнішнього нагляду і контролю за волевиявленням виборців у процесі голосування в будь-якій формі. Принцип відповідності величини і структури органу місцевого самоврядування передбачає формування загальної кількості представників в органі місцевого самоврядування та їх структури згідно з чинним законодавством.

Отже, принципи місцевого самоврядування – це зумовлені природою місцевого самоврядування визначальні положення та ідеї, покладені в основу організації та діяльності територіальної громади, органів, що формуються громадами.

Принципи місцевого самоврядування відображають об'єктивні закономірності та тенденції розвитку місцевої влади і мають такі характерні ознаки:

- зумовлюють побудову та функціонування муніципальної влади. Оскільки вони є теоретичною основою муніципального розвитку, то їх вивчення сприяє з'ясуванню конституційно-правової суті місцевого самоврядування, його специфічних рис та ознак;

- виступають як критерій оцінки діючої системи місцевого самоврядування: визначають, наскільки вона відповідає засадам та ідеям, що виражені в принципах місцевого самоврядування;

- відображаючи суть та основні риси місцевого самоврядування, вони сприяють збереженню правонаступності та розвитку інститутів місцевого самоврядування;

- закріплені в Європейській хартії місцевого самоврядування, яка виступає правовою базою для муніципального законодавства держав - членів Ради Європи.

Зазначимо, що реалізація принципів місцевого самоврядування забезпечується не лише їх правовим закріпленням у законодавстві, статутах територіальних громад, але і є самою суттю конституційного ладу Української держави.

З'ясування змісту та ролі функцій самоврядування неможливе без усвідомлення суті не тільки організаційно-функціональних принципів, а й методів діяльності органів місцевого самоврядування.

Отже, метод (від гр. *methodos*) – 1) спосіб пізнання, дослідження явищ природи і суспільного життя; 2) прийом чи спосіб дії [44, с. 315]. Це також і шлях чи спосіб досягнення певних результатів у пізнанні та на практиці. Таким чином, методи діяльності органів міського самоврядування - це, по-перше, прийоми, способи дії у процесі управління, а, по-друге, – способи пізнання змін у суспільному житті громадян в результаті реалізації управління.

Очевидно, що перша і друга група вказаних методів діяльності будь-якого органу управління, в тому числі і самоврядного, визначаються методом науки управління загалом і науки місцевого самоврядування зокрема.

Загальновідомо, що кожна наука має власний метод, під яким розуміють систему правил, прийомів і способів пізнання об'єкта її дослідження. Метод науки – “це спосіб, підхід, інструмент, яким користується певна наука для дослідження закономірностей, що становлять її предмет. Це набір різноманітних засобів, які використовуються у тій чи іншій науці і дають можливість всебічно пізнати її предмет. Тут під методом теоретичного дослідження розуміється сукупність прийомів досягнення поставленої наукою мети чи вирішення конкретного дослідницького завдання, а під методологією – вчення про використання в певній науці систему наукових понять, ідей і методів їх реалізації, що збагачують практичний досвід і відображають закони процесів, тобто процесів управління. Система наукових понять, доповнених методами теоретичних досліджень, тобто їх методологією, утворює теорію управління” [44, с. 39].

Метод науки управління – це спосіб пізнання суспільних територіальних систем певного ієрархічного рівня для виявлення їх реакцій на свідомі цілеспрямовані впливи з боку суб'єктів (органів) управління на людей з метою спрямування їх дій, отримання бажаних результатів. Така дефініція методу науки управління означає і методи діяльності органів місцевого самоврядування.

Зазначимо, що методи діяльності органів місцевого самоврядування визначаються також методом науки місцевого самоврядування, який є сукупністю способів і прийомів всебічного пізнання місцевого самоврядування як суспільної реальності. Він зумовлений конкретно-історичним рівнем пізнання і практики.

На нашу думку, структуру методу місцевого самоврядування, як і будь-якої іншої науки, можна представити у вигляді трьох блоків:

– теоретичного – світоглядні положення, концепції і теоретичні принципи, які становлять зміст пізнання;

– методичного – методичні прийоми, які відповідають специфіці предмета, що вивчається;

– технічного – прийоми, які застосовуються для фіксації фактів, визначення напрямку дослідження, оформлення його результатів.

У складі першого, тобто теоретичного блоку – загальні методи дослідження явищ і процесів у сфері управління та самоврядування. Ці методи використовуються:

1) науковцями, що досліджують сферу управління, місцевого самоврядування, в тому числі діяльність органів місцевого самоврядування;

2) самими працівниками органів місцевого самоврядування з метою отримати глибокі знання про особливості застосування цих методів у найрізноманітніших ситуаціях;

3) громадянами для порівняння фактичних результатів діяльності працівників органів місцевого самоврядування з очікуваними, можливими.

Застосування загальних методів неможливе без володіння принципами наукового мислення, найважливішими з яких є індукція (умови від фактів до деякої гіпотези), дедукція (ланцюжок умовиводів, ланки якого пов'язані логічною послідовністю), аналіз (розчленування об'єкта, явища на елементи), синтез (поєднання, з'єднання різних елементів об'єкта, явища в єдине ціле), аналогія (відповідність, подібність об'єктів, явищ у будь-яких властивостях; умовивід про менш znаний об'єкт, явище за більш znаним, якщо вони входять в однорідну групу), експеримент (дослідне відтворення об'єкта пізнання, перевірка гіпотез), спостереження (ціленаправлене вивчення, сприйняття, зумовлене поставленим завданням; систематичне збирання даних по об'єкту, явищу), порівняння (співвідношення між двома об'єктами, явищами, яке дає змогу виявити загальне і особливе).

До загальних методів для дослідження сфери управління відносять: соціологічний, системний, традиційний, комплексний, історичний, культурологічний, біхевіористичний, інституційний [44, с. 39-41]. При цьому:

– соціологічний метод характерний тим, що управління розглядається насамперед як спільна діяльність людей;

– системний метод – організація розглядається як цілісне явище, всі складові якого пов'язані цілями, функціями, принципами, методами, структурами, процесами, кадрами і матеріально-технічним забезпеченням. Ця єдність взаємодіє з іншими системами, реагує на стимули середовища і завдяки зворотному зв'язку дістає інформацію про вплив своїх реакцій, але її внутрішні зв'язки міцніші, ніж зв'язки із зовнішніми системами;

– традиційний метод – увага концентрується на цілях адміністрації – сприяти ефективності (досягнення бажаних організаційних цілей) і продуктивності досяг-

нення цілей (без зайвих витрат), завданнях – раціоналізації та виробленні ефективного зв'язку між засобами і цілями;

- комплексний метод передбачає залучення всієї сукупності методів відповідних наук під час вивчення процесів здійснення самоврядування та використання комплексу різних галузей наукових знань;

- історичний метод ґрунтується на тому, що і інститути управління, і управлінські знання постійно вдосконалюються. Їх стан у кожний історичний період визначається конкретними історичними факторами, притаманними цим періодам. Ось чому для правильної оцінки стану та визначення напрямів розвитку науки управління потрібно знати історію та фактори, що впливають на її розвиток;

- культурологічний метод установлює залежність управлінської поведінки від рівня культурного середовища суспільства;

- біхевіористичний метод сформований під впливом психології і розглядає організацію передусім як соціальну систему, в якій розвиваються стосунки, конфлікти й зв'язки, які їх керівник не завжди спроможний зрозуміти й проконтролювати. На відміну від інших методів, біхевіористичний метод більше зосереджується на людях, їх взаємозв'язках і співпраці. Він наголошує на розвитку інтуїції та розуміння, які спираються на емпіричні дослідження, спонукаючи управлінців та науковців досліджувати нераціональні й раціональні, неформальні й формальні аспекти поведінки. Завданням біхевіористичного методу є пояснення того, чому люди поведуться саме так, а не інакше, і чому в результаті саме таким чином функціонують системи та відбуваються управлінські процеси;

- інституційний метод зосереджується на управлінських структурах (державних, самоврядних) і формально-правових рисах політичної системи, нехтуючи зв'язками між важливими інституційними структурами і змістом державної політики.

На нашу думку, до цієї групи загальних методів слід віднести і традиційні, які використовують у наукових дослідженнях з початком розвитку науки як такої. Найважливішими з них є літературний (відбір і аналіз літературних джерел, що тією чи іншою мірою стосуються об'єкта, явища вивчення), описовий (один з найдавніших, що застосовується при вивченні будь-яких об'єктів, у тому числі й місцевого самоврядування як суспільної реальності; при цьому широко використовується описова статистика у вигляді наборів числових даних, що характеризують ту чи іншу ситуацію), статистичні (зокрема знаходження функціональних залежностей між значеннями факторних і результативних ознак) та інші методи.

Другим блоком методів, що стосуються діяльності органів місцевого самоврядування, є методичний, який, як уже згадувалося, охоплює методичні прийоми, що відповідають специфіці предмета, що вивчається.

Цей блок також розподіляється на дві групи. Перша визначає діяльність органів самоврядування загалом. До її складу можна зарахувати, наприклад, метод правового регулювання, що характеризується колом суб'єктів, які держава визнає право- і дієздатними; змістом та обсягом правового статусу суб'єктів певних відносин; порядком формування, встановлення юридичних прав і обов'язків суб'єктів; ступенем визначеності змісту юридичних прав і обов'язків; співвідношенням основних регулятивних засобів впливу на поведінку - повноважень (дозволів), обов'язків та заборон; порядком (процедурою) здійснення юридичних прав та обов'язків; способами примусового забезпечення прав і обов'язків [30, с. 139].

Друга група детермінує діяльність працівників органів самоврядування в найрізноманітніших сферах. Відбір конкретних методів до цієї групи визначається питаннями, що охоплюються сферою компетенції органів місцевого самоврядування.

Постановка таких питань та їх вирішення вимагає володіння працівниками органів місцевого самоврядування групою конкретних методів, що, безумовно, з одного боку, висуває специфічні вимоги до знань, вмінь і навичок працівників органу міського самоврядування, з другого боку, в межах міського самоврядування ці методи мають удосконалюватися. Так, традиційне застосування методів фінансово-економічного аналізу і прогнозу може допомогти міському самоврядуванню чітко окреслити повноваження в бюджетній сфері, у сфері управління комунальним господарством і майном, у сфері контролю за діяльністю місцевих адміністрацій.

Третій блок методів діяльності органів міського самоврядування – технічний – є, як уже зазначалося, сукупністю прийомів, що застосовуються для фіксації фактів, спрямування дослідження, оформлення результатів. Він також складається з кількох груп методів, а саме: методів повсякденної організації праці органів міського самоврядування, методів взаємодії органів міського самоврядування з місцевими адміністраціями, методів впливу діяльності органів міського самоврядування на населення, методів залучення громадян до безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення та ін.

Методи повсякденної організації праці органів міського самоврядування мають бути легкими у користуванні і сучасними. Наприклад, діловодство має здійснюватися із застосуванням сучасних комп'ютерних технологій. Ця група методів охоплює, зокрема, і техніку спілкування, до якої відносять як загальні, так і особливі, специфічні способи, прийоми, вміння нейтралізувати конфліктні ситуації. Вони можуть бути соціологічно-дослідними (використовуються, наприклад, при з'ясуванні потреб населення, різних соціальних груп), мовними (передбачають застосування термінології, властивій місцевому самоврядуванню, ділового стилю викладу змісту документів, які готуються працівниками органу міського самоврядування), логічни-

ми (вживаються, наприклад, під час тлумачення нормативно-правових документів), організаційними (застосовуються при здійсненні процедурних видів діяльності органу самоврядування), технічними (пов'язані з використанням сучасних технічних засобів, електронно-обчислювальної техніки в управлінській діяльності).

Методи взаємодії представницьких та виконавчих органів міського самоврядування мають сприяти узгодженню місцевих та регіональних інтересів.

Методи впливу органів міського самоврядування на населення мають будуватися насамперед на засадах толерантності відносин між органом самоврядування та громадою на базі інформативності та довіри, а також на врахуванні того, що органи і посадові особи міського самоврядування несуть відповідальність перед територіальними громадами, юридичними і фізичними особами, яка полягає в тому, що згадані органи та посадові особи є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони періодично інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, міського бюджету та інших питань місцевого значення, звітують про свою діяльність. Територіальна громада в будь-який час може достроково припинити повноваження органів міського самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень. Крім того, шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам у результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів міського самоврядування, компенсується за рахунок коштів місцевого бюджету. Якщо ж шкода заподіяна в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадової особи, відшкодування здійснюється за рахунок її власних коштів.

Спори про поновлення порушених прав юридичних та фізичних осіб, що виникають у результаті прийняття неправомірних рішень, дій чи бездіяльності органів або посадових осіб міського самоврядування, вирішуються в судовому порядку.

Отже, методи впливу органів міського самоврядування на населення мають бути особливо продуманими, виваженими, підібраними з урахуванням чинного в державі законодавства.

Методи залучення громадян до безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення – це сукупність прийомів, застосовуваних працівниками органу міського самоврядування з метою реалізації окреслених законом основних форм безпосередньої участі громадян у вирішенні таких питань (місцевого референдуму, загальних зборів громадян за місцем проживання, місцевих ініціатив та громадських слухань). Оскільки такі прийоми мають враховувати природу зазначених форм, розглянемо їх докладніше.

Місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення. Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією та законами України до відання місцевого самоврядування. Рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території.

Загальні збори громадян за місцем проживання можуть приймати рішення, які враховуються органами міського самоврядування в їх діяльності.

Через місцеві ініціативи члени територіальної громади ініціюють розгляд у раді будь-якого питання, яке належить до відання міського самоврядування. Місцева ініціатива, подана на розгляд міської ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи. Рішення ради з питання місцевої ініціативи має бути оприлюднене.

Територіальна громада має право проводити громадські слухання, тобто зустрічатися з депутатами відповідної ради міста та посадовими особами міського самоврядування. Під час громадських слухань члени територіальної громади можуть порушувати питання та подавати пропозиції, що належать до відання міського самоврядування. Подані пропозиції підлягають обов'язковому розгляду органами міського самоврядування.

Багато методів, які використовує орган управління у процесі своєї діяльності, трансформуються під впливом застосування сучасних комп'ютерних технологій, які дають змогу обробляти величезні масиви даних в короткі терміни і з незначними витратами часу.

Завдяки цим технологіям можна широко застосовувати на цілком новій основі такі методи, як моделювання, картографічний та ін.

Методи діяльності органів міського самоврядування відповідно до здійснюваних повноважень можна поділити на методи реалізації власних повноважень та методи реалізації делегованих повноважень.

За критерієм впливу на середовище розрізняють методи: внутрішні (спрямовані на соціально-територіальне утворення), зовнішні (спрямовані на зовнішнє до нього середовище (область, держава, євро регіони); за способом здійснення - договірні (реалізація спільних проектів, взаємне інформування про наміри), адміністративні, ринкові; за впливом на об'єкт управління - прямої дії (спрямовані на окремі підприємства що, наприклад, забруднюють навколишнє середовище – штрафи, дозволи, заборони), непрямой (рішення спрямовані на формування зовнішнього середовища підприємства та його економіко-правової бази).

Методи діяльності органів та посадових осіб міського самоврядування визначаються адміністративними, економічними, організаційними функціями. Адмі-

ністративні функції реалізуються на основі застосування наказів, розпоряджень, вказівок органу міського самоврядування чи керівної особи. Економічні функції здійснюються шляхом використання органом самоврядування економічних важелів, наприклад системи місцевих податків.

Існують також системоутворюючі та обслуговуючі методи. А за дією на сектори розрізняють методи роботи з НДО (недержавними організаціями), з приватним, муніципальним, державним секторами.

За мотивацією виокремлюють: обмежувальні методи (плата за проїзд по території, користування ринковим місцем, ліцензування, запровадження особливого режиму використання земель, контроль за використанням водних ресурсів тощо) та стимулюючі (протекціоністські). Крім того, розрізняють методи роботи органів міського самоврядування, спрямовані на задоволення: вітальних потреб (фізіологічні та фізичної безпеки), соціальних (соціальна безпека, незалежність), духовних, або ідеальних (пізнання, саморозвиток).

Різні органи міського самоврядування покликані задовольняти різні групи потреб (наприклад комунальні послуги, культура, охорона здоров'я та ін.), здійснюючи свою управлінську діяльність відповідно до сучасної парадигми суспільного управління.

Питання для самоконтролю

- 1.
- 2.
- 3.

До 15 запитань !

Тема 3
КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

- *Конституція України про місцеве самоврядування*
- *Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”*
- *Основи законодавства у сфері місцевого самоврядування*
- *Статут територіальної громади*

Конституційний процес і місцеве самоврядування (Ігнатенко)

Конституційний процес в Україні, який почався з прийняття Декларації про державний суверенітет України, тривав майже шість років. Саме після прийняття Декларації і на її основі протягом 1990–1996 рр. було розроблено кілька редакцій

проектів нової Конституції України. На різних етапах і в різних проектах ідея місцевого самоврядування та місцевої державної адміністрації втілювалася по-різному.

Однак усі ці проекти мали спільну ваду – невизначеність місця та ролі місцевого самоврядування в системі демократичних інститутів держави. Як наслідок, розділ про місцеве самоврядування практично у всіх проектах був найслабкішим місцем. Не вдаючись до аналізу семи редакцій проекту Конституції України, що були розроблені, обмежимося загальною характеристикою конституційного процесу за період 1995–1996 рр.

Офіційний проект Конституції України від 15 листопада 1995 р. був розроблений робочою групою Конституційної комісії з урахуванням досвіду і норм Конституційного договору, тобто передбачалося суттєве посилення влади Президента України порівняно з чинною на той час Конституцією, за рахунок обмеження повноважень парламенту.

Проект передбачав зміну структури влади в регіонах – сильну, централізовану державну виконавчу владу, яка повністю мала підпорядковуватись і контролюватись Президентом України, хоча формально, за проектом Конституції України, він не визначався главою державної виконавчої влади. Президент України одноосібно мав формувати Кабінет Міністрів України, призначати міністрів та голів місцевих держадміністрацій, які повинні здійснювати державну виконавчу владу в областях. На голів держадміністрацій також покладался контроль за рішеннями органів місцевого самоврядування.

Цей проект пропонував більш ефективний інструмент здійснення влади поза центром, ніж той, що був за часів Конституційного договору, коли голова ради і голова адміністрації були поєднані в одній особі, а Президент України мав право призначити голову адміністрації лише після обрання цієї особи головою ради. Але позитивний момент у проекті зводився нанівець суттєвою вагою, а саме: поряд із главою місцевої державної адміністрації, який за проектом мав реальну владу та ресурси і повинен був призначатися Президентом України, з'явився голова ради з обмеженими повноваженнями і незрозумілим “виконавчим апаратом”, який мав обиратися населенням цілої області.

Впровадження такої системи влади неминує породило б конфлікт між цими політичними фігурами. Що ж до формування рад районного та обласного рівня виключно з голів рад нижчих рівнів, як це передбачалося проектом, могла виникнути проблема дієздатності рад асоційованого рівня (та сама проблема кворуму). Хоча в умовах, коли функції обласних і районних рад обмежуються лише координацією загальнорайонних чи обласних програм, ідея асоційованого рівня місцевого самоврядування заслуговує на увагу і могла бути перспективною.

Після доопрацювання з'явилась нова редакція проекту Конституції України, яка на перший погляд не дуже відрізнялася від попередньої редакції, проте зміни, внесені при доопрацюванні, виявилися дуже суттєвими.

Позитивною зміною була спроба усунути можливі суперечності між всенародно обраними головами обласних і районних рад, які практично не мали реальних владних повноважень, і призначеними Президентом України головами місцевих державних адміністрацій. За цією редакцією проекту, голови обласних і районних рад мали обиратись депутатами відповідних рад, а самі ці ради – формуватись не з голів рад населених пунктів за посадою, а радами населених пунктів у порядку, визначеному спеціальним законом. Така модель організації влади на обласному і районному рівнях у принципі виглядала досить дієздатною. Проте надто великі повноваження Президента України нова редакція проекту ніяк не обмежувала. Питання двопалатності парламенту, тобто переплетення повноважень створюваного Сенату і Палати депутатів, що могло стати причиною повного блокування з огляду на це роботи парламенту, та й сама невизначеність призначення другої палати, так і залишилися не розв'язаними.

Погоджувальна тимчасова комісія з представників депутатських груп і фракцій внесла ще низку змін і доповнень до проекту, якими двопалатні Національні Збори перетворювалися на однопалатну Народну Раду, дещо обмежувались повноваження Президента України щодо формування окремих органів державної влади – наприклад, судової, та значно посилювалася роль Прем'єр-міністра України. Реальна структура практично не змінилася, хоча, коли враховувати такі положення, як фактичне скасування права Президента України розпускати парламент, чи обмеження його повноважень при вирішенні кадрових питань, то нова структура влади була вже менш “президентською”. Розділ проекту, яким визначалася структура влади на місцевому рівні, не змінився.

За новою Конституцією України, прийнятою українським парламентом 28 червня 1996 р., порівняно з проектом узгоджувальної комісії, в частині, що стосується організації влади в регіонах і містах, з'явилися деякі цікаві зміни. По-перше: уже не відомо, як мають формуватись районні та обласні ради, адже норма про асоційований рівень цих рад (непрямий спосіб їх формування) була вилучена з проекту при голосуванні. По-друге: на рівні населених пунктів місцева рада одержала виконавчий орган, а не апарат, як це було в проекті, що тепер є гарантією для збереження реальної влади в органах міського самоврядування. По-третє: питання контролю і припинення неправомірних рішень місцевих рад знову віднесено до майбутнього законодавства.

Аналізуючи текст нової Конституції України в частині відповідності її правових норм потребам місцевого самоврядування на сьогодні і на перспективу, можна зробити певні висновки. Практично суттєво ускладнено можливість реформування адміністративно-територіального устрою, а деякі норми, наприклад, про бюджетну систему (ст. 95) чи про обласні та районні ради (частина 4 ст. 140) досить двозначні.

До розділу про місцеве самоврядування було подано багато пропозицій з боку науковців, асоціацій органів самоврядування щодо його вдосконалення. Особливо активними були: Асоціація міст України та Асоціація народних депутатів України попередніх скликань Верховної Ради України. Проте практично жодна з цих пропозицій не була прийнята ні Конституційною, ні узгоджувальною комісією. Що ж до позиції народних депутатів, то їх активність з удосконалення норм проекту стосовно самоврядування була досить специфічною. Причому більшість зауважень надходила саме від депутатів лівих фракцій і стосувалися вони, як правило, збереження радянської системи влади в її класичному вигляді. Пропозиції депутатів правих фракцій, яких було небагато, також не були принциповими, і навіть їхнє прийняття не забезпечило б ніякого поліпшення норм даного розділу.

І це не дивно, адже жодна з політичних партій чи депутатських фракцій так і не змогла глибоко зрозуміти важливість проблеми розвитку місцевого самоврядування для становлення України як демократичної держави.

Звичайно, на цьому етапі навряд чи можна впровадити настільки широке місцеве самоврядування, яке існує, наприклад, у США, проте закласти основи для його розвитку слід було в Конституції. Причому конституційні норми мали вирішити такі питання: перше – забезпечити конституційне право на існування самоврядування взагалі та його динамічний розвиток у майбутньому; друге – не обмежувати можливості державного управління на кризовому етапі та забезпечити проведення однакової для всієї України соціально-економічної політики. Саме такі підходи закладались у більшості конституцій країн Східної та Центральної Європи.

Закон України про місцеве самоврядування, ухвалений у третьому читанні Верховною Радою України 24 квітня 1997 р., за час свого розгляду суттєво змінився і відрізняється як від двох раніше поданих проектів, так і від редакції, поданої на перше читання від узгоджувальної комісії. До Верховної Ради України, як відомо, було внесено два законопроекти з цього питання. Один з них був підготовлений робочою групою у Верховній Раді України із залученням працівників місцевих рад. Альтернативний законопроект підготовлений спеціалістами Фонду сприяння місцевому самоврядуванню при Президентові України на замовлення Асоціації міст України. Зазначені законопроекти концептуально відрізнялися за підходами до ор-

ганізації та правового регулювання місцевого самоврядування, його органів і посадових осіб.

За структурою Закон складається із 5 розділів, що об'єднують майже 80 статей, а саме:

Розділ I закону – *Загальні положення* – є дуже важливим для розуміння всієї системи місцевого самоврядування в Україні, оскільки саме тут даються визначення основних термінів, що використовуються у цьому законі та в іншому законодавстві України. Особливо варто відмітити спробу визначення таких важливих для подальшого законодавства термінів, як “територіальна громада, місцевий бюджет; районний бюджет, обласний бюджет, поточний бюджет, бюджет розвитку, мінімальний рівень соціальних потреб”.

Здобутком закону є закріплення положення про громадські слухання, що може стати дуже важливим кроком на шляху створення умов для формування прозорості влади та її відкритості.

Хоча в цьому розділі питання існування районних у містах рад остаточно вирішити не вдалося, проте закріплений тут механізм щодо управління майном міста в цілому та районів у містах може бути тим “виходом” із ситуації, коли міська і районні у містах влади не зможуть знайти спільної мови.

Закріплення у законі положення про право територіальних громад мати свої статuti хоч і є дуже далеким від ідеї статутів, що закладалась у проекті асоціації міст, проте стимулюватиме ініціювання самодіяльності міських громад, яка зможе привести до більш повного її врахування у майбутніх змінах цього закону.

Концепція розділу II – *Організаційно-правова основа місцевого самоврядування* – передбачає досить докладне формулювання норм і правил за сферами та галузями для всіх органів самоврядування.

Фахівці вважають за недоцільне писати як “виключна компетенція” рад близько 50 пунктів, коли у половини з них вказано “відповідно до законодавства”.

В остаточній редакції розподіл повноважень місцевого самоврядування на власні та делеговані суттєво уточнено, що є підставою для реалізації у місцевих бюджетах положень стосовно принципів їх формування.

Важливою нормою Закону, яка має на меті законодавчо врегулювати процеси, що вже почалися у багатьох містах, є компетенція стосовно “створення відповідно до законодавства міліції, що утримується за рахунок коштів місцевого самоврядування”.

Не повністю вирішені питання поділу міст і компетенції районних рад. Окрема (третя) глава розділу II присвячена повноваженням сільського, селищного, міського голови. Не повторюючись щодо співвідношення повноважень голови і

повноважень ради стосовно формування та керівництва виконавчими органами, слід відзначити новелу про звіти голови як перед радою, так і перед територіальною громадою.

Що ж до глави 4-ої “Повноваження районних і обласних рад”, то тут, хоч і в значно меншому обсязі, за радами залишено надто багато повноважень, які вони мають делегувати місцевим державним адміністраціям. Така формула, з одного боку, дозволяє встановити жорсткіший контроль за адміністрацією з боку представницьких органів влади, проте з другого боку може призвести до протистояння голів відповідної ради й адміністрації. Ще більше схиляє до цієї думки положення про утворення президій обласних і районних рад та можливість праці їх членів на постійній основі. Колись, ще в рамках СРСР, така практика існувала, проте нічого доброго з цього не вийшло.

Докладно розписані процесуальні норми про порядок формування рад та їх органів, ведення засідань, що є серйозною засторогою проти паралізації їх діяльності як з боку керівників, так і з боку окремих депутатських фракцій.

Є певні застереження щодо чіткості юридичних норм стосовно секретаря ради та його членства у виконкомі за посадою. Адже для членів виконкому (в тому числі й секретаря) вимоги щодо несумісності такі ж самі, як до голови, тому подібна нечіткість може призвести до виникнення проблем поєднання в одній особі функцій і депутата, і члена виконкому. Не зовсім доцільними є положення про підзвітність і підконтрольність відділів, управлінь та інших виконавчих органів раді. Можливо, варто, аби ця підзвітність, підконтрольність та й відповідальність перед радою здійснювалась через виконком як власне виконавчий орган ради, котрий вона формує та персональний склад котрого затверджує.

Розділ III – *Матеріальна та фінансова основа місцевого самоврядування* – можна вважати найважливішим і, напевне, найкраще сформульованим у цьому законі. Особливо заслуговують на увагу положення про гарантії стабільності фінансової бази місцевих бюджетів та ведення розрахунку бюджету через нормативи бюджетної забезпеченості на одного мешканця територіальної громади, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб. Запровадження цієї норми дасть змогу забезпечити докорінне реформування місцевих фінансів і, головне, зацікавити у збільшенні своєї власної бази фінансових надходжень як багаті, так і бідні громади.

Важливим елементом гарантій місцевих бюджетів від тиску з боку держави став і розподіл бюджетів із здійснення власних та делегованих повноважень, а також втілення ідеї формування поточного бюджету та бюджету розвитку. Звичайно, марно сподіватись, що після прийняття цього закону у місцевого самоврядування з'являться в достатніх обсягах необхідні фінансові ресурси, адже економічна ситу-

ація надто складна. Проте той факт, що закон відкриває шлях місцевій ініціативі, є дуже важливим і позитивним.

Щоправда, відмова від встановлення нормативів відрахувань від загальнодержавних податків на загальнодержавному, обласному та районному рівнях і перехід на конкретно визначені суми державних трансфертів потребуватиме нових розрахунків і визначення нових механізмів об'єктивного з'ясування їх фактичних розмірів та порядку надходження до відповідних територіальних громад.

Розділ IV – *Гарантії місцевого самоврядування. Відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування*. На жаль, цей розділ навряд чи можна назвати вдалим. Особливо у частині, що стосується дострокового припинення повноважень голови чи ради в цілому. Якщо спробувати змодельювати причини, з яких слід достроково припинити повноваження голови чи ради, то їх може бути практично лише дві (об'єктивні причини, як-от: смерть, добровільна відставка тощо – не враховуємо). Перша: голова чи рада систематично порушують Конституцію і закони України, їх дії мають ворожий стосовно держави чи державної влади характер. Друга: голова чи рада виявилися просто не здатними керувати місцевим господарством, витрачають невмотивовано місцеві кошти і доводять місцеве господарство до цілковитого краху, хоч формально законодавство не порушують.

Постає питання: чи доцільно розпочинати тривалий процес усунення таких керівників від влади, спершу застосовуючи механізм закону про проведення місцевого референдуму щодо висловлення недовіри, а потім проводячи вибори нового голови чи нового складу ради, коли протягом усього цього часу до обрання нових органів старі (діючі), яким не довіряють, продовжують виконувати свої повноваження? Відстоюючи такі нібито наскрізь демократичні процедури, варто подумати і про тих людей, якими керують такі горе-керівники чи горе-депутати. На жаль, змальована тут ситуація не вигадана. Такі ситуації трапляються і в Україні, де самоврядування розвивається лише 11 років, і в Німеччині чи США, де воно налічує сотні років. При цьому старі демократичні країни не відмовляються від оперативного державного втручання з метою захисту прав громадян від свого, не зовсім правильного, вибору, а наш закон такого реального механізму не передбачає. Адже в законі цілком можна було передбачити випадки, коли замість нездатних голови чи ради призначається тимчасове державне управління, під наглядом якого проводяться нові вибори. Це не було б порушенням демократії, а навпаки – зміцненням її. Саме тут дуже важко і вкрай необхідно знайти ту золоту середину, яка забезпечує автономність місцевого самоврядування і не дозволяє державі бути стороннім спостерігачем, коли за певних обставин демократично сформоване самоврядування діє на шкоду людям.

Оскільки розділ V – *Перехідні положення* – стосується лише механізмів та термінів утілення в життя усіх норм цього закону, звернемо увагу на таку норму: “Облік даних про кількість і склад територіальних громад та органів місцевого самоврядування здійснюється Верховною Радою України”. Сама норма передбачає утворення чи існування у Верховній Раді України спеціального органу, який би опікувався проблемами місцевого самоврядування.

10 травня 1997 р. Президент України повернув на повторний розгляд Верховної Ради України Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” і висловив низку зауважень та пропозицій.

Концептуально зауваження Президента України до цього закону зумовлені такими причинами:

- 1) недостатньо чіткою позицією законодавців щодо природи місцевого самоврядування, зафіксованої Конституцією України;
- 2) спробами залишити цим законом практично незмінними районну та обласну ланку рад;
- 3) спробами запровадити в Україні модель влади “сильна рада – слабкий мер”, яка не може бути ефективною при обранні мера всім населенням (виборцями) населеного пункту безпосередньо;
- 4) розумінням Президентом України природи виконавчої влади на рівні районів та областей не як державної влади, а виконавчої влади відповідних рад; тобто не так, як це впливає із закону.

Щодо зауважень першої групи, у законі варто розрізняти власне права на самоврядування територіальної громади, яка може передавати частину своїх повноважень законно обраним органам самоврядування, і вже саме ці органи самоврядування стають відповідальними за свою діяльність перед громадою та законом, а не “самоврядування”, як зазначив законодавець. Відповідно до такого підходу Президент України запропонував внести у закон зміни, які б чітко встановили ієрархію: право самоврядування належить громаді; відповідальність за вирішення всіх питань місцевого життя покладається на органи місцевого самоврядування; представницькими органами самоврядування є ради, які формують власні виконавчі органи. Це дало б змогу більш чітко окреслити систему самоврядування і надати можливість територіальним громадам формувати не тільки “виконавчі комітети”, а й інші виконавчі органи, назва і структура яких могла бути зафіксована в статуті територіальної громади.

Щодо зауважень другої групи стосовно повноважень і порядку формування районних та обласних рад, то тут слід враховувати, що за новою Конституцією

України районні та обласні ради мають зовсім іншу природу, ніж ті, які існували, і повноваження вони мають зовсім інші.

До прийняття нової Конституції України обласні та районні ради мали такий самий статус і були такими ж органами місцевого самоврядування, як і сільські, селищні та міські ради. Відповідно і принципи формування цих рад та природа їх повноважень були однаковими – ради всіх рівнів формувалися прямими виборами депутатів по одномандатних округах за мажоритарною виборчою системою.

Конституція України принципово змінила ці положення. Лише ради сіл, селищ і міст залишилися повнокровними органами місцевого самоврядування, оскільки саме територіальні громади населених пунктів є суб'єктами місцевого самоврядування. А районні та обласні ради мали стати лише координуючими органами, що представляють спільні інтереси громад населених пунктів – саме такою була логіка розробників Конституції. Відповідно до такого розуміння природи районних і обласних рад Президент України запропонував переглянути низку принципових положень, що стосуються порядку їх формування та діяльності. Він запропонував формувати ради цих рівнів не прямими виборами, а опосередковано, за участю рад населених пунктів. Хоча Конституція прямо не визначає порядок обрання депутатів районних та обласних рад, але зауваження Президента України відповідало ідеології Конституції України і могло заслуговувати на увагу. Правда, забезпечити представництво територіальних громад на районному та обласному рівні можна і прямими виборами (тобто так, як пропонують депутати), проте за спеціальними процедурами і системами.

Виходячи з природи районних та обласних рад як координуючих органів представництва інтересів територіальних громад, Президент цілком логічно вважав, що повноваження таких рад не можуть бути настільки великими, як передбачено в законі, а їх відносини з радами населених пунктів мають будуватись на договірній, а не адміністративній основі. За таких умов і за відсутності у районних, обласних рад власних виконавчих органів видається нелогічним і навіть шкідливим утворення на цих рівнях “президій” рад із постійно діючих депутатів. Таке утворення підминуватиме собою власне раду і, крім постійної конфронтації з відповідною адміністрацією, не зробить нічого корисного.

Щодо зауважень Президента України стосовно співвідношення повноважень ради та сільського, селищного, міського голови (третя група зауважень), то вони також є доречними, оскільки спрямовані на зменшення потенційної загрози виникнення суперечностей між радою та головою, між головою і секретарем, між головою та виконкомом. Адже в законі закладена модель влади, коли всенародно обраний голова міста, села, селища має досить обмежені повноваження порівняно з по-

вноваженнями ради. Причому рада правочинна брати у своє відання будь-які питання, які належать до компетенції територіальної громади. Тобто за певних умов рада може виконувати повноваження виконкому, а то й голови міста.

Президент України, відповідно до підходу і зауважень, умовно виділених нами у першу групу, запропонував чітко зафіксувати виключні повноваження ради, голови та виконкому. До речі, такий підхід був закладений у старому законі про місцеве самоврядування. У пропозиціях Президента України також були положення, що посилюють реальну можливість сільського, селищного, міського голови формувати виконавчі органи та здійснювати політику в населеному пункті, не надто зважаючи на раду. Можливо, таке надмірне обмеження відповідальності голови перед радою є не найкращим способом позбутися вад системи “сильна рада – слабкий мер”, але залишати схему співвідношень повноважень ради та голови згідно з ухваленим законом також було б неправильно. Цілком логічною тут виглядала пропозиція про деяке обмеження повноважень секретаря ради, який, за Законом, є досить сильною фігурою і потенційним конкурентом голови.

У разі прийняття таких пропозицій Президента України система влади у населених пунктах більше нагадувала б схему “сильний мер – слабка рада”.

Не можна не погодитися з Президентом України у тому, що законодавець при формуванні норм стосовно районних та обласних рад спирався на старе уявлення про них як про органи державної влади (четверта група зауважень). Конституція України визначила їх органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, і встановила досить обмежену їх компетенцію. Тому передбачений законом довгий перелік повноважень, які ради можуть делегувати місцевим державним адміністраціям, є досить сумнівним. Не можуть ради делегувати більше повноважень, ніж мають самі, а отже, і їх вплив на адміністрації має бути значно меншим, і підпорядкованість адміністрацій радам – більш обмеженою. Саме тому Президент України запропонував привести положення закону, що стосуються повноважень районних та обласних рад у відповідність із Конституцією України, а також виключити положення про вплив рад на призначення голів адміністрацій Президентом України.

Президент України висловив побажання, щоб відповідно до Перехідних положень Конституції України місцеві державні адміністрації існували і в районах Києва та Севастополя, а також у районах Автономної Республіки Крим.

Пропозиції Президента були спрямовані на приведення законів “Про місцеве самоврядування” та “Про місцеві державні адміністрації” у відповідність із нормами Конституції України, а також на пом'якшення можливих конфліктів у системі місцевого самоврядування через перерозподіл повноважень між радою і головою

на користь останнього, а також обмеження повноважень рад районного та обласного рівня і їх впливу на діяльність відповідних місцевих державних адміністрацій.

Парламент не підтримав пропозиції про непрямий спосіб формування районних та обласних рад, про обмеження їх впливу на кадрові призначення в системі місцевих державних адміністрацій, а також про їх підзвітність і підконтрольність відповідним радам.

Хоча Верховна Рада України не набрала 300 голосів для подолання президентського вето з інших основних зауважень, Президент України Закон підписав і він набув чинності 14 червня 1997 р.

Відразу ж, на другий день після цього, норми закону було застосовано у м. Києві, де знову склалась непроста правова ситуація двовладдя: з одного боку – законно обраний голова міської ради, який за законом став міським головою і дістав легальний статус “головної посадової особи територіальної громади”, з другого боку – голова Київської міської державної адміністрації, легальний статус якого є невизначеним. Адже закон про місцеві державні адміністрації не набув чинності разом із Законом України “Про місцеве самоврядування”, а в Конституції України (ст. 118 та 140) сказано, що особливості здійснення виконавчої влади і місцевого самоврядування у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Перше суперечливе застосування прийнятого і введеного в дію Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” свідчить, що його ухвалення не вирішило і не могло вирішити всіх проблем, що стоять сьогодні перед місцевим самоврядуванням, але це добра основа для майбутнього законодавства.

Однією з основних форм місцевої демократії є місцеві вибори (засади їх проведення розглядатимуться далі), референдуми, загальні збори громадян за місцем їх проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання тощо.

Місцевий референдум – найвища нормативна форма безпосереднього волевиявлення територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення. Він є також основним актом локальної нормотворчості територіальної громади, який дозволяє їй брати безпосередню участь в управлінні місцевими справами. Відповідно до ст. 70 Конституції України, право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягають на день їх проведення вісімнадцяти років. Згідно із Законом України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” від 3 липня 1991 р. місцеві референдуми проводяться в межах адміністративно-територіальних одиниць; рішення, прийняті місцевим референдумом, мають вищу юридичну чинність поряд із рішеннями рад, на території яких він проводиться; ці рішення не потребують будь-якого затвердження державними органами і можуть бути скасовані або

змінені лише у порядку, передбаченому цим законом. Відповідно до зазначеного закону предметом місцевого референдуму може бути: прийняття, зміна або скасування рішень із питань, віднесених законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць; прийняття актів, які визначають зміст рішень рад та їх виконавчих органів.

У ст. 6 згаданого Закону визначаються питання, що виносяться на місцеві референдуми. Оскільки вони мають належати лише до відання місцевого самоврядування, на місцеві референдуми не виносяться питання про скасування законних рішень органів державної влади і самоврядування; питання, віднесені до відання органів суду і прокуратури; питання, пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, що належать до компетенції відповідної місцевої ради та її виконавчих органів. Проведення референдумів з питань, що не належать до відання органів місцевого самоврядування, не допускається, а результати таких референдумів визнаються такими, що не мають юридичної чинності.

Рішення щодо проведення референдумів територіальних громад міст із районним поділом у питанні утворення (неутворення) районних у містах рад відповідно до ст. 5 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” ухвалюються на вимогу не менш як однієї десятої членів цих громад або половини від загального складу депутатів відповідних міських рад. Рішення міських рад з цього питання приймаються з урахуванням думки районних у містах рад та членів територіальних громад цих міст.

Рішення територіальних громад міст з районним поділом або міських рад із зазначеного питання мають бути прийняті не пізніше ніж за шість місяців до дня проведення чергових виборів.

Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення. Під загальними зборами розуміють зібрання всіх або частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення. Як свідчить історична практика, загальні збори громадян є однією з наймасовіших форм безпосередньої демократії. Вони найбільш доступні для громадян і є одним із засобів їх самоорганізації. Забезпечуючи громадянам можливість поєднувати колективне обговорення питань і прийняття рішень з їх особистою активністю та ініціативою, які виявляються в їхніх виступах, участі в голосуванні тощо, загальні збори відіграють важливу роль у системі місцевого самоврядування, є 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 найваж-

лівіших питань, що зачіпають інтереси громадян, формування органів місцевого самоврядування та інших питань місцевого життя. В загальних зборах мають право брати участь громадяни, мешканці територіальних громад із правом голосу, тобто фізичні особи, які проживають у територіальній громаді й відповідають усім вимогам Закону “Про вибори до органів місцевої влади”. З цим статусом пов’язане право впливати на політичні, економічні, культурні, соціальні, екологічні та інші процеси розвитку територіальної громади.

Закон забороняє будь-які обмеження права 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). Пункт 2 ст. 8 Закону встановлює, що рішення загальних зборів громадян враховують у своїй діяльності органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради, які представляють відповідні громади.

Передбачається, що порядок проведення загальних зборів громадян (періодичність, місце проведення, засоби оголошення про збори, способи прийняття і оприлюднення рішень та ін.) визначається законом та статутом територіальної громади.

Конституція України (ст. 140) визначає, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Розвиваючи це положення, ст. 9 Закону закріплює право членів територіальної громади ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Це можуть бути питання, пов’язані з управлінням майном, що перебуває в комунальній власності; затвердженням програм соціально-економічного та культурного розвитку і контролем за їх виконанням; встановленням місцевих податків і зборів відповідно до закону; забезпеченням проведення місцевих референдумів та реалізації їх результатів; утворенням, реорганізацією та ліквідацією комунальних підприємств, організацій і установ, а також здійсненням контролю за їх діяльністю та ін.

Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування (сільською, селищною, міською радою) або статутом територіальної громади. Надаючи таке право органам місцевого самоврядування, закон допускає різні варіанти порядку внесення місцевої ініціативи на розгляд ради, що дає можливість найбільш оптимально врахувати історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості здійснення місцевого самоврядування, але на основі Конституції України та в межах цього Закону.

Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розглядові на засіданні ради, яке відбувається у відкритій формі. Цим самим закон забезпечує гласність і відкритість роботи органів місцевого самоврядування. У засіданні беруть участь члени ініціативної групи, які ініціювали те чи інше питання.

Рада, розглянувши внесені на розгляд шляхом місцевої ініціативи питання, ухвалює рішення. Це рішення, хоч би яким воно було, обов'язково оприлюднюється. Порядок оприлюднення визначається органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Він залежить від території громади, чисельності її мешканців, технічних та фінансових можливостей і т. д. Зазвичай, оприлюднення рішень відбувається через їх опублікування в одній або кількох щоденних газетах, виданням відомчого бюлетеня ради або, у крайньому випадку, через вивішування публічних оголошень на дошці об'яв, розміщеній у певних місцях на території громади.

Конституція України (ст. 140) проголошує первинним суб'єктом місцевого самоврядування територіальну громаду як певну самоорганізацію громадян, об'єднаних за територіальною ознакою з метою задоволення в межах закону своїх колективних потреб та запитів і захисту своїх законних прав та інтересів. Інакше кажучи, в Конституції України йдеться про підвищення ролі різноманітних форм безпосередньої участі територіальних громад – жителів сіл, селищ, міст в управлінні місцевими справами. Проте Конституція України не конкретизує самих форм участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, а залишає їх для врегулювання окремими законами. Встановлюється, що 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, що мають єдиний адміністративний центр) має право проводити громадські слухання. Ці слухання проходять у формі зустрічей членів територіальної громади з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування (особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету).

Закон надає право членам територіальної громади під час слухань заслуховувати звіти депутатів відповідних рад про їх роботу в цілому або з якогось конкретного питання, а також порушувати проблеми та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, які належать до відання місцевого самоврядування (ст. 26 Закону). Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розглядові органами місцевого самоврядування. Цим ще раз підкре-

слюється те значення, яке відіграє територіальна громада у вирішенні важливих місцевих питань.

Закон не визначає порядок організації, періодичність, терміни проведення громадських слухань, надаючи право регулювати ці питання територіальній громаді. Закріплюючи положення про те, що слухання проводяться не рідше одного разу на рік, вказує на важливість цієї форми безпосередньої участі територіальних громад в управлінні місцевими справами. Звичайно, представницький орган місцевого самоврядування, приймаючи статут територіальної громади села, селища, міста і передбачаючи в ньому таку форму безпосередньої участі територіальних громад в управлінні місцевими справами, як громадські слухання, повинен врахувати необхідність забезпечення регулярності таких слухань, тобто проведення їх через приблизно рівні відтинки часу, а також найбільш зручний як для жителів, так і для депутатів і посадових осіб місцевого самоврядування час.

Однією з основних форм місцевої нормотворчості є статут територіальної громади села, селища, міста. Попередники міських статутів з'явилися ще в середні віки за часів магдебурзького права. Українські міста розвивалися, як і кумулятивні міста на решті території Європи, в окремі корпоративні утворення. В міру того, як міста росли й відповідно збільшувалася їхня зацікавленість у самоврядуванні, великі міста отримували магдебурзьке право від польських королів і литовських великих князів. За київським магдебурзьким статутом, городяни, наприклад, були звільнені від сплати податку і створили магістрат, який мав адміністративні та судові повноваження. Виборний мер (війт) виконував свої обов'язки довічно. Київські мешканці зберігали ці права упродовж литовського, польського та частково російського правління.

Орлатий

Відповідно до ст. 140–146 Конституції України Статут створює такі механізми, за допомогою яких кожному мешканцю громади гарантується право брати участь у місцевому самоврядуванні, а органи місцевого самоврядування створюють умови та виробляють дійові механізми для реальної можливості брати участь у місцевому самоврядуванні [33].

Цей Статут відповідно до Конституції України, законів України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, інших законодавчих актів закріплює систему самоврядування міста, форми та порядок здійснення міського самоврядування територіальною громадою міста, зумовлені історичними, географічними, національно-культурними, соціально-економічними та іншими особливостями, порядок створення органів самоорганізації населення, функції і повноваження органів та посадових осіб органів місцевого самоврядування, статус органів самоорганізації населення, гара-

нтує усім членам територіальної громади право участі у міському самоврядуванні, встановлює регламентні правила і процедури реалізації цього права.

Розділ I. Загальні _____ положення

Глава 1.1. Загальна характеристика міста (селища, села)

Стаття 1.1.1. Місто (селище, село) _____ є самоврядною територіальною одиницею, у межах якої територіальна громада здійснює місцеве самоврядування, яка має орган(и) міського самоврядування, свою комунальну власність та свій місцевий бюджет.

Місто (селище, село) _____ засноване у _____ році.

Коротка соціально-економічна та демографічна характеристика населеного пункту. _____

_____.

Стаття 1.1.2. Територія поселення як адміністративно-територіальної одиниці та її межі визначаються державним актом, виданим _____

_____.

До складу території поселення включаються території житлової та громадської забудови, виробничої та комунальної зон, ландшафтно-рекреаційні, сільськогосподарські, водогосподарські та лісгосподарські території.

Стаття 1.1.3. Межа адміністративно-територіальної одиниці відокремлює її територію від території інших адміністративно-територіальних одиниць. Зміна межі здійснюється відповідно до чинного законодавства з урахуванням думки територіальної громади міста.

Будь-які зміни міської межі, що здійснені відповідно до чинного законодавства, відображаються в генеральному плані населеного пункту.

До повноважень міської ради у галузі земельних відносин на території міста належать:

- розпорядження землями територіальної громади;
- передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб;
- надання земельних ділянок у користування земель комунальної власності;
- вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності;
- викуп земельних ділянок для суспільних потреб територіальної громади;
- організація землеустрою;
- координація діяльності місцевого органу земельних ресурсів;

- здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, додержанням земельного та екологічного законодавства;
- обмеження, тимчасова заборона (зупинення) використання земель громадянами і юридичними особами у разі порушення ними вимог земельного законодавства;
- підготовка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок;
- інформування населення щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок;
- внесення пропозицій до районної ради щодо встановлення і зміни меж міста;
- вирішення земельних спорів.

Стаття 1.1.4. З метою раціональної організації управління містом територія може поділятися на райони (мікрорайони).

Межі районів (мікрорайонів) затверджуються рішенням міської ради за поданням міського голови із врахуванням пропозицій міських жителів.

На території кожного району (мікрорайону) з дозволу місцевої ради можуть функціонувати відповідні органи самоорганізації населення.

Стаття 1.1.5. Органи місцевого самоврядування можуть об'єднуватись з органами місцевого самоврядування інших міст (селищ, сіл) України в асоціації, фонди, союзи тощо.

Стаття 1.1.6. Органи місцевого самоврядування на договірних засадах можуть вступати у відносини з органами місцевого самоврядування міст зарубіжних країн або їх асоціаціями та входити до міжнародних асоціацій (союзів, фондів тощо) органів місцевого самоврядування.

Стаття 1.1.7. Асоціаціям та іншим добровільним об'єднанням органів місцевого самоврядування не можуть передаватися повноваження органів міського самоврядування.

Стаття 1.1.8. Територіальна громада має свою символіку – герб, прапор, положення про порядок використання яких затверджується рішенням місцевої ради.

Стаття 1.1.9. Пам'ятна дата міста (селища, села) _____.

Територіальна громада міста (селища, села) має власну символіку. Зміст, опис, порядок використання символіки територіальної громади визначаються Положенням про символіку, яке затверджується місцевою радою.

Глава 1.2. Правова основа статуту

Стаття 1.2.1. Статут територіальної громади міста приймається місцевою радою більшістю депутатів від загального складу ради. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування приймаються відповідно до законодавства та цього Статуту. Дія Статуту поширюється на всю територію міста (селища, села).

Стаття 1.2.2. Статут відповідає положенням Конституції України, Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” та іншим законам України, указам Президента України, постановам Кабінету Міністрів України.

Стаття 1.2.3. Статут є постійно діючим актом і не підлягає перезатвердженню новообраним складом місцевої ради.

Стаття 1.2.4. Тлумачення положень Статуту може давати лише місцева рада. Рішення міської ради, в яких дається тлумачення цього Статуту, є обов’язковими для застосування і виконання в межах території міста (селища, села).

Стаття 1.2.5. Внесення змін і доповнень до Статуту здійснюється міською радою. Рішення місцевої ради про внесення змін і доповнень до Статуту приймаються більшістю депутатів від загального складу місцевої ради.

Пропозиції щодо змін і доповнень до Статуту вносяться до місцевої ради групою депутатів ради (підписані не менш як десятьма депутатами), міським (селищним, сільським) головою або групою жителів міста (селища, села) за місцевою ініціативою.

Зміни і доповнення до Статуту, які передбачають приведення його у відповідність з положеннями Конституції та законів України, указів Президента України та постанов Кабінету Міністрів України, вносяться міською радою за пропозицією міського (селищного, сільського) голови у двомісячний термін після набуття чинності цими актами або в строки, визначені цими актами.

Глава 1.3. Взаємовідносини органів та посадових осіб місцевого самоврядування з органами державної влади, установами, підприємствами та організаціями

Стаття 1.3.1. Взаємовідносини органів та посадових осіб місцевого самоврядування з органами виконавчої влади, діяльність яких поширюється на територію міста (селища, села), базуються на засадах співробітництва та взаємодопомоги з метою забезпечення здійснення завдань соціально-економічного та культурного розвитку міста і реалізації у місті функцій виконавчої влади.

Органи і посадові особи міського самоврядування здійснюють функції місцевого самоврядування незалежно від органів виконавчої влади.

Органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб міського самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією та законами України до повноважень органів та посадових осіб міського самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм міською радою повноважень та в інших випадках, передбачених Законом.

Органи і посадові особи місцевого самоврядування підконтрольні з питань здійснення ними наданих законом повноважень органів виконавчої влади відповідним органам виконавчої влади.

Міський (селищний, сільський) голова відповідає за організацію зв'язків органів і посадових осіб міського самоврядування з органами виконавчої влади.

Стаття 1.3.2. Органи і посадові особи місцевого самоврядування сприяють правоохоронним органам в їх діяльності, надають у передбачених законодавством випадках допомогу в здійсненні їх функцій.

Міський (селищний, сільський) голова або за його дорученням інша посадова особа відповідає за організацію зв'язків органів і посадових осіб місцевого самоврядування з правоохоронними органами.

Стаття 1.3.3. Взаємовідносини органів і посадових осіб місцевого самоврядування з підприємствами, установами і організаціями, що перебувають на території міста, базуються на суворому дотриманні законодавства і визначаються формою власності підприємств, установ і організацій.

Щодо підприємств, установ і організацій, що перебувають у комунальній власності територіальної громади, відповідні органи і посадові особи місцевого самоврядування здійснюють наступні функції:

- утворюють, реорганізують, перепрофілюють та ліквідують підприємства, установи і організації комунальної власності територіальної громади в порядку, визначеному чинним законодавством; призначають та звільняють з посади їх керівників;
- визначають цілі, функції, організаційні форми, порядок діяльності та затверджують статuti створюваних ними підприємств, установ і організацій;
- встановлюють у порядку і в межах, визначених законодавством, тарифи щодо оплати побутових, комунальних, транспортних та інших послуг, які надаються підприємствами та організаціями комунальної власності територіальної громади;
- приймають рішення в межах, визначених законодавством, про відчуження об'єктів комунальної власності;
- встановлюють для підприємств, установ, організацій, що належать до комунальної власності територіальної громади, розмір частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету;
- контролюють ефективність і законність використання майна комунальних підприємств, установ і організацій міста (селища, села) в порядку, визначеному чинним законодавством.

З підприємствами, установами і організаціями, що перебувають у комунальній власності територіальної громади, органи і посадові особи місцевого самоврядуван-

ня будують свої відносини на договірній та податковій засадах. При цьому органи і посадові особи міського самоврядування в межах своїх повноважень, визначених законодавством і цим Статутом, можуть приймати наступні рішення щодо:

- надання фінансової допомоги, а також пільг на податки, які надходять до міського бюджету, для підприємств, установ і організацій, діяльність яких має важливе значення для соціально-економічного і культурного розвитку міста (селища, села);
- встановлення відповідно до чинного законодавства норм та правил ведення ними господарської діяльності з питань, що стосуються екологічної безпеки, соціально-економічного і культурного розвитку міста (селища, села);
- залучення підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку міста (селища, села);
- розміщення замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади;
- залучення підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності територіальної громади міста (селища, села), до участі в обслуговуванні населення засобами транспорту і зв'язку;
- залучення підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності до участі в розвитку потужностей будівельної індустрії і промисловості будівельних матеріалів, у створенні, розвитку та реконструкції об'єктів інженерного забезпечення і транспортного обслуговування.

Органи міського самоврядування мають право брати на розгляд і інші питання, віднесені до питань місцевого значення законодавством України.

Розділ II. Система міського самоврядування

Глава 2.1. Загальні засади формування і функціонування системи самоврядування територіальної громади

Стаття 2.1.1. Система самоврядування територіальної громади міста визначається Конституцією України, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Система міського самоврядування включає:

- територіальну громаду міста (селища, села) – первинний суб'єкт місцевого самоврядування, яка може безпосередньо вирішувати будь-яке питання, віднесене Конституцією та законами України до відання міського самоврядування;
- міську (селищну, сільську) раду – представницький орган місцевого самоврядування;
- міського (селищного, сільського) голову;
- виконавчі органи місцевої ради;

– органи самоорганізації населення.

Стаття 2.1.2. Розмежування повноважень між елементами системи місцевого самоврядування здійснюється відповідно до чинного законодавства України.

Глава 2.2. Територіальна громада міста (селища, села)

Стаття 2.2.1. Територіальну громаду міста утворюють жителі міста (селища, села).

Стаття 2.2.2. Реєстрація актів громадського стану. Документи реєстрації передаються у виконавчий комітет місцевої ради у порядку та строки, визначені чинним законодавством.

Стаття 2.2.3. Право на участь у здійсненні місцевого самоврядування в повному обсязі здійснюють члени територіальної громади міста (селища, села) – громадяни України, які досягли 18-річного віку та не визнані судом недієздатними. Вони мають право обирати органи і посадових осіб місцевого самоврядування, бути обраними або призначеними до органів місцевого самоврядування або їх посадовими особами, брати участь у місцевих референдумах, зборах громадян за місцем проживання та користуються іншими передбаченими Конституцією і законами України та цим Статутом правами на участь у здійсненні місцевого самоврядування.

Стаття 2.2.4. Особам, які мають видатні заслуги перед територіальною громадою міста (селища, села) та зробили суттєвий внесок в соціально-економічний та культурний розвиток міста (селища, села), за рішенням ради може бути присвоєно звання “Почесний громадянин міста”.

Звання почесного громадянина міста присвоюється незалежно від громадянства особи та місця її проживання. Підстави та порядок присвоєння почесного громадянина міста, його статус визначаються Положенням про почесне громадянство міста, яке затверджується рішенням місцевої ради.

Міська (селищна, сільська) рада може заснувати відзнаки, якими нагороджуються жителі, інші громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства, які мають значні заслуги перед містом та зробили суттєвий внесок у соціально-економічний та культурний розвиток міста (селища, села).

Перелік відзнак, підстави і порядок нагородження ними, а також статус осіб, нагороджених цими відзнаками, встановлюються Положенням про відзнаки міста (селища, села), яке затверджується рішенням місцевої ради.

Стаття 2.2.5. Жителі міста (селища, села) здійснюють своє право на місцеве самоврядування безпосередньо або через органи місцевого самоврядування.

Стаття 2.2.6. Правожителів міста (селища, села) брати участь у здійсненні місцевого самоврядування може бути реалізовано в таких формах:

– місцевий референдум;

- вибори депутатів місцевої ради, депутатів обласної ради та міського (селищного, сільського) голови;
- загальні збори громадян за місцем проживання;
- колективні та індивідуальні звернення жителів міста (селища, села) до органів і посадових осіб місцевого самоврядування;
- громадські слухання;
- місцеві ініціативи;
- участь у роботі органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та робота на виборних посадах місцевого самоврядування.

Стаття 2.2.7. Вищими формами безпосереднього здійснення територіальною громадою міста (селища, села) місцевого самоврядування є місцевий референдум і місцеві вибори.

Глава 2.3. Місцевий референдум

Стаття 2.3.1. Місцевий референдум – це прийняття рішення з питань, віднесених Конституцією і законами України до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого волевиявлення жителів міста (селища, села), які мають право голосу.

Жителі міста беруть участь у місцевих референдумах.

Місцевий референдум проводиться з метою безпосереднього вирішення територіальною громадою важливих питань, віднесених до відання місцевого самоврядування.

На місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені законом до відання органів державної влади, а також питання затвердження місцевого бюджету та встановлення місцевих податків.

Питання, які не віднесені чинним законодавством до відання місцевого самоврядування, але мають важливе значення для територіальної громади, соціально-економічного та культурного розвитку міста (селища, села), можуть бути винесені на місцевий консультативний референдум, наслідки якого не мають обов'язкового характеру.

Стаття 2.3.2. Участь у місцевому референдумі є вільною.

Ніхто і ні в якій формі не може бути примушений до участі в місцевому референдумі.

Стаття 2.3.3. Рішення про проведення місцевого референдуму приймає місцева рада на вимогу депутатів міської (селищної, сільської) ради.

Місцевий референдум за місцевою ініціативою проводиться на вимогу не менш як 10% жителів міста (селища, села), які постійно проживають на даній території і мають право голосу.

Стаття 2.3.4. Порядок підготовки та проведення місцевого референдуму визначається законом.

Стаття 2.3.5. Рішення місцевого референдуму вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала понад половина жителів міста (селища, села), які взяли участь у голосуванні.

Рішення місцевого референдуму не потребує затвердження будь-яким органом чи посадовою особою місцевого самоврядування або державної влади.

Рішення місцевого референдуму та результати голосування публікуються комісією з проведення місцевого референдуму протягом десяти днів після його проведення.

Рішення місцевого референдуму набувають чинності з моменту опублікування.

Про результати голосування на консультативному місцевому референдумі міський голова у десятиденний термін інформує органи і посадових осіб, до відання яких віднесені питання, що були предметом консультативного референдуму.

Глава 2.4. Місцеві вибори

Стаття 2.4.1. Місцеві вибори – це обрання депутатів міської ради та міського голови шляхом голосування жителів міста (селища, села), які мають право голосу.

Шляхом місцевих виборів можуть заміщуватися інші посади міського самоврядування, якщо це передбачено чинним законодавством України.

Стаття 2.4.2. Місцеві вибори є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Ніхто не може бути примушений до участі у місцевих виборах.

Стаття 2.4.3. Порядок призначення і проведення місцевих виборів та встановлення результатів голосування визначається законами України.

Глава 2.5. Загальні збори громадян за місцем проживання

Стаття 2.5.1. Загальні збори громадян за місцем проживання скликаються за будинками, вулицями, кварталами, житловими комплексами, мікрорайонами міста або іншими внутрішньоміськими територіальними утвореннями з метою:

- обговорення питань загальноміського (загальноселищного) значення;
- обговорення питань, віднесених до відання місцевих органів самоврядування, які мають важливе значення для відповідних жителів, та подання пропозицій з цих питань;
- створення органів самоорганізації населення;
- заслуховування повідомлень та звітів про роботу органів і посадових осіб місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення;

– прийняття рішень про участь на громадських засадах жителів міста (селища, села) в роботах з благоустрою, у сприянні охороні громадського порядку, збереженню житлового фонду, пам'яток історії і культури, наданні допомоги соціально незахищеним членам громади;

– прийняття рішення про запровадження місцевих зборів на засадах добровільного самооподаткування;

– прийняття рішення про добровільні внески та пожертви відповідних жителів міста (селища, села) на громадські потреби;

– вирішення інших питань місцевого значення відповідно до чинного законодавства.

Стаття 2.5.2. У великих внутрішньоміських територіальних громадах (у межах мікрорайонів), де неможливо провести загальні збори громадян, за рішенням виконавчого комітету ради або відповідного органу самоорганізації населення для обговорення і вирішення питань, передбачених законодавством та цим Статутом, скликаються збори представників відповідних жителів міста (селища, села).

Норми представництва на ці збори встановлюються органом, який їх скликає.

Стаття 2.5.3. У роботі загальних зборів громадян мають право брати участь жителі міста (селища, села), які мають право голосу на місцевих виборах та проживають на відповідній території (будинки, вулиця, квартал, житловий комплекс, мікрорайон).

У роботі загальних зборів з правом дорадчого голосу можуть брати участь народні депутати України, міський (селищний, сільський) голова, депутати місцевої ради, посадові особи органів місцевого самоврядування, представники органів державної влади, об'єднань громадян та підприємств.

Стаття 2.5.4. Загальні збори громадян скликаються міським (селищним, сільським) головою за власною ініціативою або з ініціативи депутатів місцевої ради, виконавчого комітету чи відповідного органу самоорганізації населення.

Загальні збори громадян можуть також скликатись міським (селищним, сільським) головою за пропозицією не менш як однієї третини від загальної кількості відповідних жителів, що мають право голосу на місцевих виборах. Розпорядження міського (селищного, сільського) голови про скликання загальних зборів громадян оприлюднюється не пізніше як за 7 днів до їх проведення із зазначенням часу скликання, місця проведення та питань, які передбачається внести на їх обговорення.

Стаття 2.5.5. Загальні збори громадян є правомочними за умов присутності на них не менше від половини відповідних жителів міста (селища, села).

Загальні збори громадян проводить міський (селищний, сільський) голова або керівник відповідного органу самоорганізації населення чи особа, визначена міським (селищним, сільським) головою.

Для ведення протоколу загальних зборів громадян обирається секретар зборів.

Порядок денний загальних зборів затверджується загальними зборами за пропозицією міського (селищного, сільського) голови. Міський (селищний, сільський) голова, місцева рада та її виконавчі органи, відповідний орган самоорганізації населення сприяють підготовці і проведенню загальних зборів громадян, надають їх учасникам необхідні приміщення, матеріально-технічні засоби, інформаційні та довідкові матеріали.

Стаття 2.5.6. Під час проведення загальних зборів громадян складається протокол, який підписується головою і секретарем загальних зборів громадян.

До протоколу загальних зборів громадян додається список їх учасників із зазначенням місця їх проживання.

Стаття 2.5.7. Загальні збори громадян з розглянутих питань приймають рішення.

Рішення загальних зборів громадян приймаються відкритим або таємним голосуванням більшістю голосів від кількості присутніх на них громадян, які проживають на відповідній території, та підписується головою і секретарем загальних зборів громадян.

Стаття 2.5.8. Рішення загальних зборів громадян є обов'язковими для виконання органами самоорганізації населення і враховуються органами місцевого самоврядування.

Рішення зборів, прийняті з питань, що мають важливе значення для територіальної громади міста (селища, села) з питань, віднесених до компетенції органів державної влади або органів міського самоврядування, мають рекомендаційний характер.

Глава 2.6. Колективні та індивідуальні звернення жителів міста (селища, села) до органів і посадових осіб міського самоврядування

Стаття 2.6.1. Жителі міста (селища, села) незалежно від їх віку та громадянства мають право направляти колективні або індивідуальні звернення до органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Жителі міста (селища, села) мають право особисто звертатися до органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та до їх посадових і службових осіб з питань, віднесених до відання місцевого самоврядування.

Стаття 2.6.2. Колективні звернення, підписані більш як п'ятдесятьма жителями міста (селища, села), розглядаються органами і посадовими особами місцевого самоврядування, до яких вони надійшли у невідкладному порядку. Інформація про колективні звернення, підписані більш як п'ятьмастами жителями міста, негайно передається до місцевої ради (в разі, якщо вони надійшли до органів або посадових осіб місцевого самоврядування).

Колективні звернення жителів міста (селища, села) можуть мати на меті:

- внесення до місцевої ради, міського (селищного, сільського) голови, виконавчого комітету місцевої ради конкретних пропозицій з питань соціально-економічного та культурного розвитку міста (селища, села) чи окремих територій;
- аналіз роботи міського (селищного, сільського) голови, місцевої ради, виконавчих органів у цілому або заслуховування звітів про виконання окремих завдань, пов'язаних із соціально-економічним та культурним розвитком міста (селища, села) чи окремих територій, станом довкілля, громадської безпеки, охорони громадського порядку, з інших питань, віднесених чинним законодавством України до відання місцевого самоврядування;
- порушення питання про утворення, реорганізацію або ліквідацію органів самоорганізації населення;
- порушення питання про недовіру посадовій особі органу місцевого самоврядування.

Глава 2.7. Громадські слухання

Стаття 2.7.1. Жителі міста (селища, села) мають право брати участь у громадських слуханнях, тобто зустрічатися з депутатами місцевої ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких заслуховується інформація про виконання ними службових обов'язків або окремих доручень чи про вирішення окремих питань, які зачіпають інтереси територіальної громади, жителів міста (селища, села), порушуються питання та вносяться пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

Метою громадських слухань є здійснення контролю за роботою депутатів місцевої ради та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Стаття 2.7.2. Громадські слухання можуть проводитися з ініціативи міського (селищного, сільського) голови, місцевої ради або її постійної комісії, органів самоорганізації населення та з ініціативи жителів міста (селища, села).

Громадські слухання з ініціативи жителів міста (селища, села) можуть проводитися за наявності колективного звернення з відповідною вимогою, яке підписане не менш як п'ятьмастами жителями міста (селища, села).

Громадські слухання скликаються міським (селищним, сільським) головою.

Стаття 2.7.3. На громадські слухання запрошуються посадові особи місцевого самоврядування, депутати місцевої ради, керівники органів самоорганізації населення, представники місцевих осередків політичних партій та громадських організацій, керівники підприємств, установ та організацій, діяльність яких пов'язана з питанням, що обговорюється.

Стаття 2.7.4. На громадських слуханнях:

– заслуховуються доповіді та інформації про роботу міського (селищного, сільського) голови, місцевої ради, постійних комісій місцевої ради, окремих депутатів, виконавчих органів місцевої ради та їх посадових осіб, органів самоорганізації населення;

– обговорюються проекти рішень місцевої ради та її виконавчого комітету з метою внесення пропозицій щодо питань місцевого значення, що віднесені до відання місцевого самоврядування;

– порушуються питання та вносяться пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

Стаття 2.7.5. Підготовку громадських слухань забезпечує виконавчий комітет місцевої ради.

Стаття 2.7.6. Про час і місце проведення та питання, які виносяться на громадські слухання, жителі міста (селища, села) сповіщаються секретарем міської ради не пізніше як за 10 днів до їх проведення.

Стаття 2.7.7. Проведення громадських слухань організує секретар місцевої ради або голова постійної комісії, до відання якої входять питання, що винесені на громадські слухання.

Стаття 2.7.8. На громадських слуханнях ведеться протокол, в якому зазначаються дата і місце проведення слухань, загальна кількість присутніх, питання, що обговорюються, зміст виступів та внесені пропозиції.

До протоколу може додаватися інформація або звіт особи, яка запрошена на слухання. Веде протокол працівник виконавчого комітету місцевої ради. Протокол громадського слухання підписується особою, яка здійснює його проведення, та особою, яка веде протокол, і передається міському (селищному, сільському) голові.

Стаття 2.7.9. Пропозиції вважаються внесеними за результатами громадського слухання, якщо за них проголосувала понад половина жителів міста (селища, села), які взяли в них участь.

Про результати громадського слухання секретар місцевої ради інформує жителів міста (селища, села) в десятиденний строк.

Глава 2.8. Місцеві ініціативи

Стаття 2.8.1. Члени територіальної громади міста (селища, села) мають право ініціювати розгляд місцевою радою (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного Конституцією і законами України до відання міського самоврядування. Місцева ініціатива передбачає внесення до місцевої ради проекту нормативно-правового акта з питань, віднесених до її відання.

Стаття 2.8.2. Суб'єктами права місцевої ініціативи може бути ініціативна група членів територіальної громади міста (селища, села) чисельністю не менше ніж 20 осіб. Проекти нормативно-правових актів, внесених в порядку місцевої ініціативи, які підтримані підписами не менш як десяти відсотків жителів міста (селища, села), які мають право голосу на місцевих виборах, підлягають оприлюдненню і першочерговому розгляду на сесії місцевої ради.

Стаття 2.8.3. Розгляд питання, внесеного в порядку місцевої ініціативи, здійснюється на відкритому пленарному засіданні міської ради з обов'язковою участю членів ініціативної групи.

Стаття 2.8.4. Рішення, прийняті місцевою радою з питань, внесених в порядку місцевої ініціативи, підлягають обов'язковому оприлюдненню в порядку, встановленому місцевою радою.

Глава 2.9. Участь у роботі органів місцевого самоврядування та робота на виборних посадах місцевого самоврядування

Стаття 2.9.1. Жителі міста (селища, села) мають право бути присутніми на відкритих засіданнях місцевої ради.

Особи, що виявили бажання відвідати сесію місцевої ради, повинні не пізніше як за день до її відкриття подати відповідну заяву на ім'я секретаря ради, на якого покладається обов'язок організувати такі відвідування.

У разі неможливості забезпечити відвідування сесії місцевої ради жителями міста з організаційних та технічних причин секретар ради має забезпечити її трансляцію по міській радіомережі.

Відмова жителям міст (селища, села) у відвіданні сесії місцевої ради, яка не пов'язана з організаційними чи технічними причинами, має бути оформлена у письмовій формі.

Жителі міста (селища, села) мають право без будь-яких обмежень бути присутніми і виступати на громадських слуханнях у зв'язку з розробкою проектів місцевого бюджету та програм соціально-економічного та культурного розвитку, проектів рішень ради з питань, які становлять суттєвий громадський інтерес.

При обговоренні питань, що винесені на громадські слухання, жителям міста (селища, села) має бути забезпечена можливість вільно висловлювати свою позицію і вносити пропозиції.

Стаття 2.9.2. Жителі міста (селища, села) мають право брати участь у засіданнях виконавчого комітету при розгляді питань, пов'язаних із реалізацією їх конституційних прав, забезпечення яких віднесено до відання місцевого самоврядування.

Жителі міста (селища, села) мають право брати участь у засіданнях відповідного органу самоорганізації населення.

Стаття 2.9.3. Жителям міста (селища, села), які мають право голосу, гарантується право бути обраними на посади в системі місцевого самоврядування, які визначені чинним законодавством як виборні, на рівних підставах.

Глава 2.10. Інші форми участі жителів міста у здійсненні міського самоврядування

Стаття 2.10.1. Перелік форм участі жителів міста (селища, села) у здійсненні місцевого самоврядування, визначений цим Статутом, не є вичерпним.

Органи та посадові особи місцевого самоврядування сприяють становленню нових форм участі жителів міста (селища, села) у здійсненні місцевого самоврядування.

Стаття 2.10.2. Крім передбачених главами 2.3-2.9 цього Статуту, можуть бути використані такі форми участі жителів міста (селища, села) у здійсненні місцевого самоврядування:

- громадське обговорення проектів актів місцевої ради та інших органів місцевого самоврядування. Підлягають оприлюдненню з метою проведення громадського обговорення проекти планів економічного і соціального розвитку міста (селища, села), місцевого бюджету, цільових програм розвитку міста (селища, села);

- членство в комісіях, які утворюються на громадських засадах при органах і посадових особах місцевого самоврядування;

- участь у роботі фахових комітетів, що створюються за рішенням виконавчого комітету місцевої ради з числа фахівців, які працюють у системі місцевого самоврядування або діяльність яких пов'язана з наданням громадських послуг членам територіальної громади, з метою їх залучення до розробки і реалізації проектів, що передбачають підвищення якості надання таких послуг. Положення про ці фахові комітети затверджуються виконавчим комітетом місцевої ради;

- участь у роботі громадських рад, що утворюються при місцевій раді з метою вивчення потреб окремих категорій жителів міста (селища, села) та існуючої практики надання їм соціальних послуг у системі місцевого самоврядування, залучення їх до здійснення місцевого самоврядування. Положення про ці ради розробляється виконавчим комітетом місцевої ради та затверджується рішенням місцевої ради;

- участь у проведенні громадських експертиз проектів рішень місцевої ради з питань, що мають суттєве значення для територіальної громади, визначають основні напрями соціально-економічного та культурного розвитку міста (селища, села);
- участь у масових акціях, метою проведення яких є привернення уваги органів і посадових осіб місцевого самоврядування до актуальних проблем загально-місцевого значення або проблем соціального забезпечення жителів міста (селища, села), охорони навколишнього середовища, підтримання громадської безпеки тощо, які вимагають негайного вирішення;
- робота в органах самоорганізації населення;
- виконання на громадських засадах робіт з благоустрою території міста (селища, села), надання послуг соціально незахищеним жителям міста (селища, села);
- надання матеріальної і фінансової допомоги місцевому самоврядуванню у формі добровільних пожертв, внесків до фондів, що утворюються органами місцевого самоврядування з метою надання допомоги соціально незахищеним жителям міста (селища, села) або з метою сприяння культурному і духовному розвитку, підтриманню в належному стані пам'яток історії, культури і архітектури, природних пам'яток.

Розділ III. Органи і посадові особи міського самоврядування

Глава 3.1. Загальні засади побудови системи органів міського самоврядування

Стаття 3.1.1. Система органів та посадових осіб місцевого самоврядування включає: представницький орган місцевого самоврядування – місцеву раду; міського (селищного, сільського) голову; виконавчі органи місцевого самоврядування – виконавчий комітет, відділи та управління.

Стаття 3.1.2. Міський (селищний, сільський) голова, місцева рада та її виконавчий орган здійснюють свою діяльність щодо реалізації функцій місцевого самоврядування за дорученням територіальної громади, від її імені та в її інтересах.

Виконавчий комітет місцевої ради здійснює надані йому законодавством окремі повноваження органів виконавчої влади.

Стаття 3.1.3. Діяльність органів місцевого самоврядування базується на засадах законності, гласності, підконтрольності, підзвітності перед територіальною громадою, розмежування повноважень представницької та виконавчої гілок влади, забезпечення повноти здійснення функцій місцевого самоврядування та пріоритету інтересів жителів міста при їх здійсненні.

Розподіл повноважень між органами і посадовими особами місцевого самоврядування здійснюється згідно із законодавством і цим Статутом. Повноваження, які можуть передаватися, та порядок їх передачі визначаються законом.

Глава 3.2. Місцева рада

Стаття 3.2.1. Місцева рада є представницьким органом місцевого самоврядування – єдиним органом представницької влади територіальної громади міста (селища, села).

Стаття 3.2.2. Місцева рада формується шляхом вільних виборів, які проводяться на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Порядок призначення, організації і проведення виборів депутатів місцевої ради визначаються Конституцією, законами України та цим Статутом.

Стаття 3.2.3. Загальний склад місцевої ради встановлюється в межах, визначених законодавством, рішенням місцевої ради, яке приймається перед кожними черговими виборами депутатів місцевої ради. Крім депутатів, до складу місцевої ради входить за посадою її голова.

Стаття 3.2.4. Депутат місцевої ради – особа, яка шляхом вільних виборів наділяється територіальною громадою міста (селища, села) повноваженнями представляти інтереси своїх виборців та здійснювати функції місцевого самоврядування, віднесені законодавством до відання місцевої ради.

Депутат місцевої ради здійснює свої повноваження, як правило, на громадських засадах. Місцева рада може прийняти рішення щодо оплати роботи окремих депутатів, які займають у раді виборні посади на постійній основі. Грошова винагорода депутатів, які працюють у місцевій раді на постійній основі, виплачується з місцевого бюджету в розмірах, визначених рішенням ради.

Депутат місцевої ради не може мати іншого представницького мандату та займати виборні посади у системі місцевого самоврядування.

Депутат місцевої ради складає присягу такого змісту: “Вступаючи в права депутата _____ місцевої ради, зобов'язуюсь усіма своїми діями дбати про благо міста (селища, села) _____ та добробут його жителів, гідно представляти своїх виборців, обстоювати їх права і свободи. Присягаю додержуватися Конституції та законів України, Статуту територіальної громади міста (селища, села), виконувати свої обов'язки в інтересах територіальної громади”.

Повноваження депутатів міської ради припиняються одночасно із припиненням повноважень місцевої ради у випадках та у порядку, передбачених законодавством. Повноваження депутата місцевої ради за рішенням ради припиняються достроково у разі:

- складення повноважень за особистою заявою;
- виїзду на постійне місце проживання за межі території міста (селища, села);
- набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього.

Стаття 3.2.5. Строк повноважень місцевої ради – чотири роки. Місцева рада є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від встановленого радою складу.

Повноваження місцевої ради починаються з моменту офіційного повідомлення виборчою комісією про обрання необхідної кількості депутатів.

Повноваження місцевої ради припиняються в день офіційного оголошення територіальною виборчою комісією про обрання міської ради нового скликання.

Підстави і порядок дострокового припинення повноважень місцевої ради визначаються законодавством.

Стаття 3.2.6. Основною організаційною формою роботи місцевої ради є її сесія.

Сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань постійних та інших комісій. Сесія місцевої ради є правомочною, якщо в її пленарному засіданні бере участь більше половини депутатів від загального складу ради.

Порядок скликання чергових та позачергових сесій місцевої ради визначається законодавством.

На сесіях місцева рада розглядає найважливіші питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, за винятком питань, які відповідно до принципу поділу влад віднесені до відання міського (селищного, сільського) голови і виконавчих органів місцевої ради.

Пропозиції до порядку денного сесії міської ради можуть вноситися місцевим головою, депутатами ради, постійними комісіями ради, виконавчим комітетом ради, головою місцевої державної адміністрації, головою обласної ради або загальними зборами громадян за місцем проживання.

Порядок підготовки і розгляду на сесіях місцевої ради питань порядку денного, а також розклад її пленарних засідань визначаються регламентом місцевої ради.

Сесії місцевої ради проводяться гласно і мають відкритий характер. На сесії мають право бути присутні жителі міста (селища, села), представники засобів масової інформації, політичних партій і громадських організацій.

Місцева рада має право у разі необхідності прийняти рішення про проведення закритого пленарного засідання.

Рішення місцевої ради приймаються відкритим або таємним голосуванням.

Порядок і процедура прийняття рішень місцевою радою визначаються її регламентом.

Прийняті на сесії рішення міської ради підписуються міським (селищним, сільським) головою.

Рішення місцевої ради нормативно-правового характеру підлягають офіційному оприлюдненню в десятиденний строк з моменту прийняття і набувають чинності з дня оприлюднення, якщо місцевою радою не встановлено більш пізній строк введення цих рішень в дію.

Глава 3.3. Постійні комісії місцевої ради

Стаття 3.3.1. Постійні комісії місцевої ради є постійно діючими органами, які обираються із числа депутатів ради на строк її повноважень для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, віднесених до відання ради та для здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчих органів.

До складу постійної комісії входять її голова, члени комісії і секретар.

Перелік постійних комісій та їх персональний склад визначаються новообраною місцевою радою на першій сесії.

Постійні комісії за дорученням місцевої ради або за власною ініціативою попередньо розглядають проекти програм соціально-економічного розвитку міста (селища, села), місцевого бюджету, звіти про виконання програм і бюджету, вивчають і готують питання про стан та розвиток відповідних галузей господарського та соціально-культурного будівництва, інші питання, які виносяться на розгляд ради, розробляють проекти рішень ради та готують висновки із цих питань, виступають на сесіях ради з доповідями і співдоповідями.

Постійні комісії попередньо розглядають кандидатури осіб, які пропонуються для обрання, затвердження, призначення або погодження місцевою радою, готують висновки із цих питань. Вони за дорученням місцевої ради, секретаря ради або за власною ініціативою вивчають діяльність підзвітних і підконтрольних раді та виконавчому комітету органів, підприємств, організацій і установ комунальної власності, подають за результатами перевірки рекомендації на розгляд їх керівників, а в необхідних випадках – на розгляд ради, здійснюють контроль за виконанням рішень ради.

Постійні комісії у питаннях, які належать до їх відання, мають право отримувати від керівників органів підприємств, установ і організацій, зазначених у частині шостій цієї статті, необхідні матеріали і документи (крім документів, порядок ознайомлення з якими регламентується законодавством).

Організація роботи постійної комісії ради покладається на голову комісії. Голова комісії скликає і веде засідання комісії, дає доручення членам комісії, представляє комісію у відносинах з іншими органами, об'єднаннями громадян, підприємствами, організаціями, установами, а також громадянами, організовує роботу з

реалізації висновків і рекомендацій комісії. У разі відсутності голови комісії або неможливості ним виконувати свої повноваження з інших причин його функції здійснює заступник голови комісії або секретар комісії.

Засідання постійної комісії скликається в разі потреби й воно є правомочним, якщо на ньому присутні не менш як половина від загального складу комісії.

За результатами вивчення і розгляду питань постійні комісії готують висновки і рекомендації. Висновки і рекомендації постійної комісії приймаються більшістю голосів від загального складу комісії і підписуються головою комісії, а в разі його відсутності – заступником голови або секретарем комісії. Протоколи засідань комісії підписуються головою і секретарем комісії.

Рекомендації постійних комісій підлягають обов'язковому розгляду органами, підприємствами, установами і організаціями, посадовими особами, яким вони адресовані. Про результати розгляду і вжиті заходи має бути повідомлено комісіям у встановлений ними строк.

Постійна комісія для розробки проектів рішень ради може створювати підготовчі комісії і робочі групи із залученням представників громадськості, вчених і спеціалістів. Питання, які належать до відання кількох постійних комісій, можуть за ініціативою комісій, а також за дорученням ради, її голови, секретаря ради розглядатися комісіями на спільних засіданнях.

Постійні комісії є підзвітними та відповідальними перед місцевою радою. Перелік, функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій визначаються регламентом місцевої ради та Положенням про постійні комісії, що затверджуються радою.

З метою підготовки і попереднього розгляду окремих питань, які мають важливе значення для соціально-економічного і культурного розвитку міста (селища, села), місцева рада утворює тимчасові комісії, які здійснюють повноваження, передбачені цим Статутом для постійних комісій.

Стаття 3.3.2. Депутати місцевої ради можуть об'єднуватися у депутатські групи, фракції, клуби та інші добровільні депутатські об'єднання, які утворюються на постійній чи тимчасовій основі. Порядок утворення та реєстрації депутатських об'єднань, їх повноваження визначаються регламентом місцевої ради.

Стаття 3.3.3. Посадовою особою місцевої ради, яка відповідає за організацію її роботи, є секретар ради.

Секретар ради обирається міською радою за пропозицією міського (селищного, сільського) голови із числа її депутатів на строк повноважень ради таємним голосуванням більшістю голосів від загального складу ради. Секретар ради працює

в раді на постійній основі, не може суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, займатися підприємницькою діяльністю.

Глава 3.4. Міський (селищний, сільський) голова

Стаття 3.4.1. Міський (селищний, сільський) голова є головною посадовою особою територіальної громади міста (селищна, села). Міський (селищний, сільський) за посадою очолює виконавчий комітет місцевої ради та головує на засіданнях місцевої ради.

Місцевий голова обирається жителями міста (селищна, села), які мають право голосу, строком на чотири роки шляхом вільних виборів на основі загального, прямого, рівного виборчого права при таємному голосуванні.

Міським (селищним, сільським) головою може бути обраний будь-який житель міста (селищна, села), який має право голосу.

Порядок обрання міського (селищного, сільського) голови визначається законодавством.

Стаття 3.4.2. Повноваження міського (селищного, сільського) голови починаються з моменту оголошення виборчою комісією на пленарному засіданні ради рішення про його обрання і закінчуються в момент вступу на цю посаду іншої обраної відповідно до закону особи.

Міський (селищного, сільського) голова складає на пленарному засіданні місцевої ради присягу такого змісту: “Я (ім’я та прізвище), волею територіальної громади міста (селищна, села) _____ обраний міським (селищним, сільським) головою, заступаючи на цей високий пост, урочисто присягаю на вірність народу України, усіма своїми справами дбати про благо міста і добробут його мешканців, відстоювати права, свободу і законні інтереси громадян, підносити авторитет міста (селищна, села) _____ як у державі, так і за її межами”.

Якщо вибори міського (селищного, сільського) голови проведені одночасно з виборами депутатів, то присяга складається ним на першому пленарному засіданні новообраної ради після складання присяги депутатами ради.

Стаття 3.4.3. Міський (селищний, сільський) голова:

- організаційно забезпечує в межах наданих законом повноважень органам виконавчої влади на відповідній території дотримання чинного законодавства;
- організовує роботу місцевої ради та її виконавчого комітету;
- підписує рішення ради та її виконавчого комітету;
- вносить на розгляд ради пропозиції щодо кандидатури на посаду секретаря ради;
- вносить на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету місцевої ради;

- вносить на розгляд ради пропозиції щодо структури і штатів виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету;
- скликає сесії ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради і головує на пленарних засіданнях ради;
- забезпечує підготовку до розгляду проектів програм соціально-економічного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її повноважень, оприлюднює затверджені радою програми, бюджет та звіти про їх виконання;
- призначає на посади та звільняє з посад керівників підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади;
- скликає загальні збори громадян за місцем проживання;
- забезпечує виконання рішень місцевого референдуму, місцевої ради, її виконавчого комітету;
- є розпорядником бюджетних коштів спеціальних фондів місцевих бюджетів, використовує їх лише за призначенням, визначеним радою;
- представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування та організаціями незалежно від форм власності, громадянами, а також у міжнародних відносинах відповідно до чинного законодавства;
- звертається до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, установ, підприємств та організацій, а також повноваження ради та органів;
- укладає від імені територіальної громади, ради її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства та подає їх на затвердження відповідної ради;
- веде особистий прийом громадян;
- забезпечує на території громади дотримання законодавства щодо розгляду звернень громадян та їх об'єднань;
- здійснює інші повноваження місцевого самоврядування, якщо вони не віднесені до виключних повноважень ради або не віднесені радою до компетенції її виконавчих органів;
- видає розпорядження в межах своїх повноважень.

Стаття 3.4.4. Повноваження міського (селищного, сільського) голови можуть бути припинені достроково на підставах і в порядку, передбачених законодавством.

Повноваження міського (селищного, сільського) голови припиняються достроково територіальною громадою шляхом місцевого референдуму.

Рішення про проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень міського (селищного, сільського) голови приймається місцевою

радою як за власною ініціативою, так і на вимогу не менш як однієї десятої частини жителів міста (селищна, села), що проживають на території територіальної громади і мають право голосу.

Повноваження міського (селищного, сільського) голови вважаються достроково припиненими у випадках:

- його звернення з особистою заявою до місцевої ради про складення ним повноважень голови;
- набрання законної сили обвинувальним вироком щодо голови;
- визнання його судом недієздатним, таким, що пропав безвісті або оголошення таким, що помер;
- припинення його громадянства;
- порушення ним вимог щодо обмеження сумісності його діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлених законодавством;
- його смерті.

У разі дострокового припинення повноважень міського (селищного, сільського) голови проводяться позачергові вибори міського голови в порядку, передбаченому законодавством.

При достроковому припиненні повноважень міського голови і до моменту вступу на посаду новообраного голови його обов'язки з організації роботи місцевої ради здійснює за рішенням ради секретар ради, а з організації роботи виконавчого комітету ради – заступник міського (селищного, сільського) голови з виконавчої роботи.

Стаття 3.4.5. Міський (селищний, сільський) голова в межах своїх повноважень видає розпорядження.

Стаття 3.4.6. На міського голову поширюються повноваження та гарантії депутатів місцевої ради, передбачені законом про статус депутатів місцевих рад, якщо інше не встановлено законом.

Стаття 3.4.7. Міський (селищний, сільський) голова може мати заступника з питань діяльності виконавчого органу ради.

Заступник міського (селищного, сільського) голови з питань діяльності виконавчих органів призначається та звільняється з посади у порядку, визначеному чинним законодавством.

Розподіл обов'язків між заступником міського (селищного, сільського) голови з питань діяльності виконавчих органів здійснюється головою та виконавчим комітетом місцевої ради.

Глава 3.5. Виконавчий комітет місцевої ради

Стаття 3.5.1. Виконавчий комітет місцевої ради є виконавчим і розпорядчим органом місцевого самоврядування, який утворюється місцевою радою на строк її повноважень.

Очолює виконавчий комітет міський (селищний, сільський) голова. У разі відсутності міського (селищного, сільського) голови або неможливості виконання ним своїх обов'язків організує роботу виконавчого комітету заступник міського (селищного, сільського) голови з виконавчої роботи.

Виконавчий комітет є юридичною особою, має свою печатку та інші реквізити юридичної особи.

Стаття 3.5.2. Кількісний склад виконавчого комітету місцевої ради визначається радою, а персональний склад затверджується радою за пропозицією міського (селищного, сільського) голови. До складу виконавчого комітету не можуть бути включені депутати ради, крім секретаря ради.

Заступник міського (селищного, сільського) голови з виконавчої роботи у разі можливості фінансування та секретар виконавчого комітету виконують свої обов'язки на постійній основі.

Члени виконавчого комітету виконують свої обов'язки, як правило, на громадських засадах. За рішенням місцевої ради окремі члени виконавчого комітету можуть працювати на постійній основі.

Стаття 3.5.3. Повноваження виконавчого комітету визначаються чинним законодавством та цим Статутом.

Стаття 3.5.4. Виконавчий комітет є підзвітним і підконтрольним місцевій раді, а з питань здійснення ним делегованих йому повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади.

Звітує про роботу виконавчого комітету міський (селищний, сільський) голова.

Місцева рада з власної ініціативи або з ініціативи жителів міста (селища, села) може прийняти рішення про внесення змін до складу виконавчого комітету та про його розпуск. Ініціатива жителів міста (селища, села) про розпуск виконавчого комітету має бути підтримана не менш як десятою частиною жителів міста (селища, села), які мають право голосу.

Підстави, на яких приймається рішення про розпуск виконавчого комітету, підлягають оприлюдненню в місцевих засобах масової інформації.

Стаття 3.5.5. Організаційною формою роботи виконавчого комітету є його засідання, які правомочні за умови присутності понад половини загального складу виконавчого комітету.

Засідання виконавчого комітету скликаються міським (селищним, сільським) головою або заступником міського голови в разі відсутності міського (селищного,

сільського) голови чи неможливості виконання ним своїх обов'язків у міру необхідності, але не рідше, ніж один раз на місяць.

Стаття 3.5.6. Організаційно-технічне та інформаційне забезпечення роботи виконавчого комітету здійснює його керуючий справами (секретар), який призначається на посаду у порядку, визначеному чинним законодавством.

Стаття 3.5.7. Виконавчий комітет місцевої ради в межах своїх повноважень приймає рішення. Рішення виконавчого комітету приймаються на його засіданнях більшістю голосів від його загального складу і підписуються міським (селищним, сільським) головою.

Розділ IV. Органи самоорганізації населення

Глава 4.1. Система та загальні засади організації і діяльності органів самоорганізації населення

Стаття 4.1.1. Органи самоорганізації населення утворюються на підставі рішення міської ради з ініціативи жителів міста.

Стаття 4.1.2. Територія, у межах якої діє орган самоорганізації населення, закріплюється рішенням місцевої ради і має відповідати території проживання жителів міста (селища, села), які утворили цей орган.

Стаття 4.1.3. Строк повноважень органів самоорганізації населення визначається жителями відповідних територій міста (селища, села) самостійно.

Стаття 4.1.4. Облік органів самоорганізації населення здійснюється виконавчим комітетом місцевої ради.

Стаття 4.1.5. Персональний склад органу самоорганізації населення визначається загальними зборами.

Стаття 4.1.6. Повноваження та порядок роботи органу самоорганізації населення визначається законом.

Глава 4.2. Порядок формування органів самоорганізації населення

Стаття 4.2.1. Рішення про утворення органу самоорганізації населення приймаються загальними зборами громадян, які проживають на відповідній території міста (селища, села).

Стаття 4.2.2. Вибори органів самоорганізації населення проводяться на загальних зборах громадян, які проживають на відповідній території міста (селища, села).

За рішенням виконавчого комітету, яке приймається за пропозицією жителів відповідної території міста (селища, села), вибори органів самоорганізації населення

ня можуть проводитися на основі загального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні по виборчих дільницях.

Стаття 4.2.3. За рішенням місцевої ради витрати, пов'язані з підготовкою та проведенням виборів органів самоорганізації населення, проводяться за рахунок місцевого бюджету.

Стаття 4.2.4. Голова органу самоорганізації населення обирається на засіданні органу або безпосередньо жителями відповідної території міста (селища, села).

Стаття 4.2.5. Підготовка і проведення виборів органів самоорганізації населення здійснюються відкрито і гласно.

Результати виборів оприлюднюються в місцевих засобах масової інформації.

Глава 4.3. Здійснення повноважень органів самоорганізації населення

Стаття 4.3.1. Повноваження органів самоорганізації населення визначаються законом і передаються їм місцевою радою.

Стаття 4.3.2. Здійснення повноважень органами самоорганізації населення не повинно завдавати шкоди інтересам територіальної громади. Органи самоорганізації населення та їх голови не можуть здійснювати повноваження місцевої ради.

Стаття 4.3.3. Органи самоорганізації населення самостійно здійснюють управління переданим їм майном і коштами відповідно до програми соціально-економічного та культурного розвитку певної території.

Стаття 4.3.4. Органи і посадові особи місцевого самоврядування надають допомогу органам самоорганізації населення у здійсненні ними своїх повноважень, забезпечують їх інформацією, приміщенням, засобами зв'язку в межах кошторису виконавчого комітету.

Розділ V. Матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування

Глава 5.1. Комунальна власність міста

Стаття 5.1.1. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування згідно з Конституцією України є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевого бюджету, позабюджетні цільові (в тому числі валютні) та інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальної громади міста), а також об'єкти спільної власності територіальних громад _____ області, що перебувають в управлінні _____ обласної ради.

Матеріальні та фінансові ресурси, що перебувають у комунальній власності міста, є надбанням територіальної громади і їх недоторканність захищається законодавством.

Стаття 5.1.2. До комунальної власності територіальної громади включається рухоме і нерухоме майно, зареєстроване у визначеному законодавством порядку. Перелік об'єктів комунальної власності територіальної громади визначається рішенням міської ради відповідно до законодавства.

До комунальної власності міста (селища, села) можуть належати:

- земля та інші природні ресурси;
- комунальні підприємства;
- банки, страхові товариства, пенсійні фонди, заклади і установи культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, соціального обслуговування та інше майно, що належить територіальній громаді міста (селища, села);
- частки (паї) у майні підприємств;
- комунальний житловий та нежитловий фонди міста (селища, села);
- доходи місцевого бюджету, позабюджетні, валютні та інші кошти та депозити (органів місцевого самоврядування) в банківських установах, цінні папери, інші передбачені чинним законодавством фінансові ресурси;
- нерухоме майно, що передається до комунальної власності територіальної громади за рішенням суду;
- інше рухоме і нерухоме майно, визначене чинним законодавством.

У комунальній власності територіальної громади перебувають об'єкти, що мають важливе загальноселищне значення для життєзабезпечення міста (селища, села), задоволення потреб територіальної громади та для збереження історико-культурних об'єктів міста (системи водо- і енергопостачання, інженерні комунікації, пам'ятки культури і архітектури, музеї, природні ландшафти тощо). Перелік об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації, визначається рішенням місцевої ради.

Стаття 5.1.3. Суб'єктом права комунальної власності територіальної громади є місцева рада.

Місцева рада, виконавчий комітет та його відділи й управління від імені та в інтересах територіальної громади відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності територіальної громади.

Рішення про відчуження комунального майна приймає місцева рада.

Стаття 5.1.4. Оперативне управління об'єктами комунальної власності територіальної громади міста (селища, села) здійснюють виконавчі органи місцевої ради, на які покладаються наступні функції:

- підготовка пропозицій на розгляд місцевої ради щодо прийняття об'єктів до комунальної власності місцевої ради;

- підготовка і передача на розгляд місцевої ради або її виконавчого комітету питань про створення, реорганізацію та ліквідацію підприємств і організацій, що перебувають у комунальній власності територіальної громади;

- надання згоди на здавання в оренду об'єктів комунальної власності територіальної громади міста (селища, села);

- реалізація затвердженої рішенням місцевої ради програми приватизації комунального майна.

Стаття 5.1.5. Загальний контроль за використанням об'єктів комунальної власності здійснює міський (селищний, сільський) голова. Міський (селищний, сільський) голова раз на рік інформує міську раду про стан комунальної власності територіальної громади міста (селища, села), реєстрацію, відчуження або придбання об'єктів комунальної власності.

Глава 5.2. Фінансова основа органів міського самоврядування

Стаття 5.2.1. Фінансова основа органів місцевого самоврядування складається із:

- коштів місцевого бюджету;
- коштів позабюджетних (цільових) фондів;
- коштів міської ради та виконавчого комітету;
- фінансово-кредитних ресурсів;
- страхових ресурсів;
- коштів підприємств, організацій і установ, що перебувають у комунальній власності територіальної громади;
- коштів валютних фондів;
- відповідної частки коштів підприємств, організацій і установ, створених за пайовою участю органів місцевого самоврядування;
- коштів, що отримані від розміщення місцевих позик і місцевих цінних паперів;
- коштів, що отримані від приватизації комунального майна міста (селища, села);
- інших фінансових ресурсів, які передані місту згідно з чинним законодавством.

Глава 5.3. Місцевий бюджет

Стаття 5.3.1. Місцева рада має власний бюджет, який розробляється, затверджується і виконується органами місцевого самоврядування самостійно, в межах її повноважень.

Будь-яке втручання в розробку, затвердження і виконання міського бюджету органів державної влади або органів місцевого самоврядування інших територіальних громад не допускається за винятком випадків, передбачених чинним законодавством.

Стаття 5.3.2. Місцевий бюджет місцевої ради складається з поточного бюджету і бюджету розвитку.

Стаття 5.3.3. Кошти поточного бюджету спрямовуються на фінансування установ і закладів, що утримуються за рахунок бюджетних асигнувань і не належать до бюджету розвитку.

Стаття 5.3.4. Кошти бюджету розвитку спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку міста (селища, села), пов'язаних із здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, а також на фінансування субвенцій та інших випадків, пов'язаних з розширенням відтворенням.

Стаття 5.3.5. В доходи місцевого бюджету зараховуються:

- місцеві податки, крім винятків, передбачених законодавством;
- надходження від закріплених законодавством окремих загальнодержавних податків або їх частини відповідно до нормативів, затверджених у встановленому законодавством порядку;
- фінансові ресурси (дотації, субсидії, субвенції, інші трансферти), передані місцевій раді з Державного бюджету безпосередньо або розподілені через обласний бюджет;
- фінансові ресурси, передані з Державного бюджету для здійснення визначених законодавством повноважень виконавчої ради;
- частина доходів від приватизації комунальної власності територіальної громади;
- надходження від місцевих позик і лотерей;
- надходження від оренди цілісних майнових комплексів, що належать до комунальної власності територіальної громади міста (селища, села);
- прибуток підприємств, що перебувають у комунальній власності територіальної громади (або частка прибутку, визначена рішенням місцевої ради);
- штрафи і відшкодування за екологічні збитки;
- кошти, отримані від господарської діяльності органів місцевого самоврядування.

У дохідній частині місцевого бюджету кошти, необхідні для здійснення самоврядних і наданих законодавством окремих повноважень органів виконавчої влади, виділяються окремо.

Місцевий бюджет має бути достатнім для виконання функцій місцевого самоврядування та наданих законодавством окремих повноважень органів виконавчої влади та забезпечення населення послугами не нижче від рівня мінімальних соціальних потреб. З метою збалансованості міського бюджету місцева рада може встановлювати граничний розмір його дефіциту.

Стаття 5.3.6. Місцева рада визначає порядок сплати місцевих податків і зборів, зокрема терміни сплати платежів, а також терміни подання звітів до податкової адміністрації.

Стаття 5.3.7. Видаткова частина місцевого бюджету окремо передбачає видатки поточного бюджету і видатки бюджету розвитку.

Видатки поточного бюджету окремо передбачають видатки, пов'язані з виконанням самоврядних повноважень, і видатки, пов'язані з виконанням делегованих законом повноважень органів виконавчої влади.

Стаття 5.3.8. Доходи місцевого бюджету, отримані додатково при його виконанні, а також суми перевищення доходів над видатками, що утворилися внаслідок збільшення надходжень до бюджету або економії у видатках, вилученню не підлягають, крім випадків, передбачених законодавством. Рішення про використання таких коштів приймається місцевою радою.

Місцева рада може приймати рішення щодо вкладання вільних коштів (отриманих способами, передбаченими частиною першою цієї статті) в акції, цінні папери тощо.

Стаття 5.3.9. Місцевий бюджет повинен передбачати резервний фонд, який використовується міським (селищним, сільським) головою без попереднього погодження із місцевою радою для фінансування непередбачених видатків, в установленому порядку.

Видатки резервного фонду включаються до звіту про виконання місцевого бюджету.

Стаття 5.3.10. Контроль за виконанням бюджету здійснює місцева рада. Контроль за використанням коштів міського бюджету відповідними підприємствами, організаціями і установами здійснює виконавчий комітет.

Стаття 5.3.11. Територіальна громада міста (селища, села) прагне до збалансованості та бездефіцитності місцевого бюджету, залучення додаткових джерел надходжень, раціонального та контрольованого витрачання бюджетних коштів.

Стаття 5.3.12. Місцевий бюджет, зміни до нього, а також звіти про його виконання підлягають оприлюдненню в засобах інформації.

Глава 5.4. Позабюджетні (цільові) і валютні фонди

Стаття 5.4.1. Місцева рада може утворювати позабюджетні (цільові) і валютні фонди та визначати порядок використання коштів цих фондів відповідно до законодавства. Порядок формування та використання коштів позабюджетних (цільових) і валютних фондів визначається відповідними положеннями, які затверджуються рішенням місцевої ради.

Стаття 5.4.2. До позабюджетних (цільових) фондів рішенням місцевої ради можуть включатися:

- додаткові доходи та зекономлені кошти, отримані в результаті успішного виконання певних організаційних заходів щодо розв'язання соціально-економічних проблем територіальної громади;
- добровільні внески та пожертви фізичних і юридичних осіб;
- доходи від випуску місцевих позик та проведення місцевих аукціонів та грошово-речових лотерей;
- доходи від розпродажу майна ліквідованих підприємств комунальної власності або здавання його в оренду;
- доходи від продажу населенню квартир та будинків із фонду комунальної власності;
- оплата за реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності;
- штрафи, які сплачуються підприємствами за отримання необґрунтованого прибутку, в установленому порядку;
- штрафи за адміністративні правопорушення, що вчинені на території громади;
- частини штрафів та платежів за забруднення довкілля, нераціональне використання природних ресурсів або утилізацію відходів на території територіальної громади міста (селища, села), а також інші платежі за порушення законодавств про охорону довкілля, санітарних норм і правил;
- інші надходження.

Стаття 5.4.3. Органи місцевого самоврядування отримані вищевказаним шляхом кошти розміщують на спеціальних рахунках установ банків України та витрачають їх на свій розсуд відповідно до положень про ці кошти, що затверджуються місцевою радою.

Стаття 5.4.4. До валютних фондів можуть за рішенням місцевої ради включатися:

- добровільні й благодійні внески і пожертви фізичних і юридичних осіб в іноземній валюті та іноземними цінними паперами;
- доходи від власної зовнішньоекономічної діяльності;
- відрахування від прибутків в іноземній валюті підприємств, організацій та установ, що перебувають у комунальній власності територіальної громади;
- інші не заборонені чинним законодавством джерела.

Стаття 5.4.5. Порядок формування та використання валютних коштів місцевого самоврядування визначається положенням про ці кошти, яке затверджується відповідною місцевою владою.

Кошти валютних фондів розміщують на спеціальних рахунках установ банків і вилученню не підлягають.

Стаття 5.4.6. Кошти позабюджетних (цільових) фондів перебувають на окремих банківських рахунках і не можуть бути вилучені. Вони використовуються міським (селищним, сільським) головою у порядку, визначеному місцевою радою. Кошти валютних фондів використовуються виключно за рішенням місцевої ради.

Розділ VI. Гарантії місцевого самоврядування

Глава 6.1. Відповідальність органів і посадових осіб міського самоврядування перед територіальною громадою

Стаття 6.1.1. Органи та посадові особи місцевого самоврядування є відповідальними, підконтрольними та підзвітними перед територіальною громадою про результати своєї роботи і надають жителям міста (селища, села) необхідну інформацію.

Стаття 6.1.2. Жителі міста (селища, села) мають право на отримання достовірної інформації щодо діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, яка може включати відомості про:

- структуру та чисельний склад органів місцевого самоврядування;
- компетенцію органів і посадових осіб місцевого самоврядування;
- призначення та звільнення посадових осіб органів місцевого самоврядування;
- зміст актів та інших документів, що приймаються в системі місцевого самоврядування;
- поточну діяльність та плани роботи органів і посадових осіб місцевого самоврядування;
- позицію цих органів і посадових осіб з найважливіших питань життя міста (селища, села);
- іншу інформацію згідно із чинним законодавством. Порядок та періодичність надання цієї інформації, способи її оприлюднення визначаються місцевою радою та міським (селищним, сільським) головою.

Стаття 6.1.3. Всі посадові особи місцевого самоврядування мають щомісяця проводити прийом жителів міста (селища, села) з особистих питань.

Стаття 6.1.4. Всі органи і посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані сприяти забезпеченню додержання прав, законних інтересів об'єднань громадян, легалізованих згідно із чинним законодавством.

Глава 6.2. Відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед державою, юридичними та

фізичними особами

Стаття 6.2.1. Органи і посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність перед державою у разі порушення ними Конституції України і чинного законодавства.

Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється згідно із законодавством.

Стаття 6.2.2. Акти, прийняті в системі місцевого самоврядування, можуть зупинятися лише з мотивів їх невідповідності Конституції України чи законам України у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

Стаття 6.2.3. Висновок суду про визнання невідповідності діяльності органів чи посадових осіб місцевого самоврядування Конституції України і чинному законодавству України може бути підставою для розгляду Верховною Радою України питання про призначення позачергових виборів відповідного органу чи посадової особи місцевого самоврядування.

Стаття 6.2.4. Шкода, завдана юридичним і фізичним особам у результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, а в результаті неправомірних рішень або дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування – за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законодавством.

Спори про поновлення порушень прав юридичних і фізичних осіб, що виникають у результаті рішень, дій чи бездіяльності органів або посадових осіб місцевого самоврядування, вирішуються в судовому порядку.

Стаття 6.2.5. Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за виконання визначених законодавством повноважень органів виконавчої влади в порядку, встановленому законодавством.

Заключні положення

Згідно з п. 2 ст. 19 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” статут територіальної громади підлягає державній реєстрації в органах Міністерства юстиції України. Постановою Кабінету Міністрів України № 1150 від 27 липня 1998 р. “Про затвердження Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад” встановлено порядок державної реєстрації статутів, перелік документів, який необхідний для реєстрації статуту, визначено, які саме органи Міністерства юстиції відповідають за реєстрацію статутів та затверджено форму заяви, з якою необхідно звертатися для реєстрації статуту.

Постановою Кабінету Міністрів України № 738 від 25 травня 1998 р. “Про розміри плати за реєстрацію асоціацій, інших добровільних об'єднань органів міс-

цевого самоврядування, статутів територіальних громад” визначено розмір плати за реєстрацію статуту територіальної громади.

Статут територіальної громади прийнято сесією місцевої ради _____ скликання. Дата _____.

Статут зареєстрований в Управлінні юстиції _____ області (свідоцтво № __ видане _____).

Дата _____.

Статут набирає чинності з дня його офіційної публікації.

Статут публікується у вигляді окремої брошури.

Статут має найвищу юридичну силу щодо інших актів, що даються в системі міського самоврядування даної місцевої громади. Дія Статуту поширюється на всю територію місцевої громади.

Питання про відповідність окремих рішень і дій, що суперечать цьому Статуту, вирішуються в судовому порядку.

Зміни і доповнення до Статуту, які передбачають приведення його у відповідність зі змінами чинного законодавства, нових законів України, указів Президента України та постанов Кабінету Міністрів України, вносяться до Статуту місцевою радою за поданням міського (селищного, сільського) голови в двомісячний термін після набуття чинності цими актами (або в строки, визначені цими актами).

Правда, сьогодні дехто вважає, що статут – це або документ, який дає можливість місцевій владі не зважати на закони, або, навпаки, – це якась забаганка, що має обмежитись хіба що прапором чи гербом міста (селища, села). На наш погляд, правда знаходиться десь посередині. Статут має бути досить докладним документом, який визначає правила діяльності органів місцевої влади і посадових осіб, встановлює порядок обрання та звітності цих органів і забезпечує участь членів громади в управлінні. З метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього Закону може прийняти статут територіальної громади міста (селища, села). Статут територіальної громади підлягає державній реєстрації в органах Міністерства юстиції України.

Підставою для відмови в державній реєстрації статуту територіальної громади може бути його невідповідність Конституції та законам України. Відмова в реєстрації статуту територіальної громади може бути оскаржена в судовому порядку. Для України на сучасному етапі її розвитку створення статутів є досить новим, але перспективним напрямком розвитку структур місцевого самоврядування в окремих населених пунктах з урахуванням власного історичного досвіду, місцевих традицій та

особливостей. Напевне, вперше за десятиліття нової історії законодавство України відійшло від принципу загальної уніфікації і надало можливість вибору варіантів.

Досвід підготовки таких документів в Україні незначний, та й середньовічні статuti навряд чи можуть бути зразком для підготовки нових важливих документів сучасного життя. Тому варто спробувати хоча б коротко розглянути досвід інших країн, де статuti є звичайним явищем уже багато років чи навіть століть.

Розглянемо положення типового статуту американського міста. Оскільки статuti різних американських міст помітно відрізняються, суттєві відмінності має і структура міської влади. Ми спробуємо узагальнити деякі норми, що регулюються статутом типового американського міста. Які положення статуту є обов'язковими незалежно від структури міської влади?

1. Статут встановлює повноваження колегіального представницького, нормотворчого (в американському розумінні – законодавчого) органу – для міської ради. Зазвичай, статут закріплює положення про те, що раді надається весь обсяг законодавчих повноважень, які за конституцією того чи іншого штату належать до компетенції громади.

2. Статут визначає склад ради та порядок обрання її членів. Тут же встановлюються вимоги щодо невиборності, несумісності, а також кваліфікаційні вимоги до кандидатів на посади радників (депутатів). Норми статуту чітко регламентують термін повноважень членів ради та порядок вступу на посади новообраних депутатів.

3. Як правило, у статуті регулюється і порядок встановлення компенсацій виборним членам ради за їхню роботу в раді.

4. Статут визначає також порядок проведення засідань ради, обговорення проєктів рішень, спосіб їх прийняття та оприлюднення, а також порядок їх оскарження і набрання ними чинності.

5. Докладно регламентується порядок подання петицій від міських мешканців та порядок їх розгляду, а також призначення і проведення місцевого референдуму.

6. Статут визначає структуру виконавчої влади у місті, повноваження голови виконавчого органу та порядок надання йому компенсацій за роботу. Слід відзначити, що у різних містах США виконавчим органом міського самоврядування може бути: голова відповідної ради; мер міста, всенародно обраний на цю посаду; виконавчий директор чи менеджер, який працює на контрактній основі, тощо. Крім цього, у деяких містах голова місцевої виконавчої влади має право вето стосовно рішень, які приймаються радою. Статут визначає як порядок накладення, так і порядок подолання вето.

7. Важливе місце у статуті відводиться унормуванню структури, порядку призначення та звітності міської адміністрації, проведення заміщення посад місь-

ких службовців – як правило, на конкурсній основі, – а також принципам та порядку призначення їм заробітної плати.

8. Статут також приділяє велику увагу бюджетним питанням, а саме: бюджетному процесові та контролю за видатками міського бюджету. У статуті часто встановлюються принципи конкурсного витрачання бюджетних коштів на виконання міських програм чи надання комунальних послуг. У цій частині статут регламентує також порядок освоєння виділених радою асигнувань і порядок покриття заборгованості бюджету, а також визначаються строки та органи, які проводять ревізію місцевих фінансів та оприлюднюють звіти.

9. Обов'язковим елементом міського статуту є норми, що регулюють питання відкритості влади та доступності її для громадян. Це стосується як доступу на засідання ради, так і врахування думок громадян при ухваленні рішень. Статутом встановлюється також порядок ознайомлення з прийнятими рішеннями та порядок опублікування річного зведення нормативних актів ради.

10. Завершується статут, як правило, розділом про порядок ініціювання перегляду статуту і внесення змін до нього.

Органи самоврядування в Німеччині приймають різні статuti, але головним статутом є конституційний статут общини, який доповнює визнане законом про міське самоврядування муніципальне право специфічними місцевими правилами. Хоча цей статут формально не є законом, але його виконання на місцевому, общинному рівні обов'язкове, як і виконання земельних законів. До статуту включаються різні норми, які не визначаються законом про самоврядування і належать до компетенції статуту. Це може стосуватися форми повідомлення громадян про роботу органів самоврядування; різних форм участі людей у діяльності самоврядування; поділу общини на дрібніші одиниці з власними представництвами; затвердження договорів між різними общинами та общинами – членами представницького органу; зарплати і компенсації для членів муніципальних зборів та комісій; створення комісій; структури виконавчого органу і кількості керівників відділів; правил прийняття і звільнення з роботи муніципальних службовців та правил оплати їхньої праці; права членів громади знайомитися з адміністративними актами самоврядування.

Оскільки сам Закон України “Про міське самоврядування в Україні” є досить детальним, а статут може регулювати лише “особливості здійснення місцевого самоврядування”, тобто регулювати ті питання, які не врегульовані даним законом, постає сакраментальне запитання, а чи є взагалі сфера для застосування міського статуту? На перший погляд, через надмірну деталізацію закону статуту територіальної громади такої сфери нема, але так здається тільки на перший погляд. Для багатьох

міст, особливо великих, правове поле для міського статуту залишається ще досить широким.

Що може регулювати статут територіальної громади міста?

1. У статуті можна закріпити територіальні межі міста, адміністративний поділ міста та визначити склад міської громади.

2. Хоча закон і визначає загалом систему місцевого самоврядування, у тому числі й для міста, статут може закріпити та розвинути положення закону, зокрема чітко визначити структуру самоврядування для даного міста, яка включатиме наявність представницького органу міста, можливо, районів у місті, органів громадського самоврядування у мікрорайонах чи кварталах тощо.

3. Повноваження міської ради щодо формування виконавчого органу, порядку призначення посадових осіб, проведення конкурсів на заміщення вакантних посад, інші кадрові питання. У тому числі статут може передбачати спеціальні способи формування, скажімо, контрольних чи ревізійних органів. У статуті варто особливо врегулювати питання винесення недовіри міському голові радою, адже ст. 79 Закону є досить загальною.

4. Питання діяльності власне представницького органу також може бути врегульоване статутом, особливо це стосується діяльності депутатів, порядку підготовки до розгляду питань, порядку участі в засіданнях громадськості, а також порядку відшкодування витрат депутатам за участь у роботі органів самоврядування. Статут також може встановити порядок оприлюднення прийнятих радою рішень та порядок одержання мешканцями міста копій ухвалених рішень.

5. Статутом також можуть бути передбачені особливості проведення міських виборів, міських референдумів, дорадчих опитувань громадян та принципів реалізації народної ініціативи, подання петицій, організації громадських слухань, порядку припинення повноважень міського голови і міської ради за ініціативою громадян тощо.

6. Окремим розділом такого статуту може бути блок норм, що стосуються фінансових питань міста, зокрема порядку встановлення міських податків і зборів; порядку формування та здійснення міського бюджету, а також контролю за його виконанням. Особливу увагу тут слід приділити порядку надання міською владою гарантій щодо кредитів, випуску муніципальних позик, порядку розподілу бюджетних замовлень серед підприємницьких структур тощо.

7. Складовою частиною статуту також має бути розділ про порядок внесення до нього змін, тобто порядок ініціювання цих змін, розгляду та прийняття.

Це, звичайно, лише основні питання, які можуть знайти своє відображення у статуті територіальної громади. Залежно від ситуації, у статуті може знайти свій вияв

історичний аспект (міста-музеї, міста-історичні пам'ятки), географічний (гірське місто, курортне, портове), демографічний та національний (наявність компактно розташованих національних меншин, біженців, переселенців, пенсіонерів, скорочених військових частин). Так само залежно від міста, активності громадськості та позиції міської влади статuti можуть суттєво відрізнятися як за змістом, так і за обсягом.

Активізація локальної нормотворчості відповідає самій природі місцевого самоврядування і сприяє зміцненню його правової, організаційної та фінансової автономності. Локальна нормотворчість дозволяє конкретизувати загальні конституційні і законодавчі положення стосовно окремих територіальних громад з урахуванням місцевих традицій та особливостей і ліквідувати (бодай частково) численні прогалини в сучасній правовій регламентації питань місцевого самоврядування.

Питання для самоконтролю

- 1.
- 2.
3. Як в історичному контексті формувались статuti територіальних громад?
4. За якими принципами має будуватись структура статуту територіальних громад?
5. Чи визначається порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання статutom територіальної громади міста?
6. Які положення порядку формування та організація діяльності рад визначаються статутами територіальних громад?

До 15 запитань !

Тема 4
ЄВРОПЕЙСЬКА ХАРТІЯ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ

- *Історія розробки та підписання хартії в Європі*
- *Специфіка підписання і ратифікація Хартії країнами-учасниками*
- *Наслідки ратифікації ЄХМС Україною*
- *Напрями імплементації ЄХМС до вітчизняного законодавства*

Питання для самоконтролю

- 1.
- 2.
- 3.

До 15 запитань !

Тема 5

ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

- *Сутність територіальної організації місцевого самоврядування*
- *Методологічні засади формування територіальної основи місцевого самоврядування*
- *Організаційно-функціональна структура органів місцевого самоврядування*
- *Місцеве самоврядування та адміністративно-територіальний устрій в Україні*
- *Основні напрями підвищення ефективності територіальної організації місцевого самоврядування*

Питання для самоконтролю

- 1.
- 2.
- 3.

До 15 запитань !

Тема 6

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТЕРИТОРІЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

- *Порядок формування органів місцевого самоврядування*
- *Компетенція органів місцевого самоврядування*
- *Сучасні муніципальні реформи у зарубіжних країнах*

У більшості сучасних держав управління всіма справами на місцях здійснюється спеціальними органами місцевого самоврядування, які формуються на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні, а також спеціально призначеними з центру органами місцевого управління.

Концепція місцевого самоврядування виходить, насамперед, з того, що місцеві співтовариства населення являють собою один з основних елементів будь-якого демократичного режиму, а право громадян на участь в управлінні суспільними справами є складовою частиною демократичних принципів побудови більшості сучасних держав.

Сила і вплив органів місцевого самоврядування в різних країнах відображають ступінь демократизму існуючого політичного режиму. Ці органи виникли і розвивалися як протипага абсолютної влади центру. Через це вони дуже часто виявлялися в опозиції до центрального уряду, і їх відносини часто характеризувалися відвертим протистоянням з питань поділу компетенції, фінансово-економічних питань тощо. Спочатку ці органи формувалися на основі обмеженого виборчого права заможними громадянами суспільства за наявності цензових бар'єрів (грамотності, походження, осідлості, майнового цензу). Згодом система формування органів місцевого самоврядування була демократизована, ці органи стали найбільш масовими і найбільш наближеними до населення.

Нині істотними ознаками системи місцевого самоврядування в інших країнах є їх універсальна виборність і значна самотійність у вирішенні місцевих питань. Ця самотійність спирається на муніципальну власність, право стягнення місцевих податків і розпорядження ними, можливість прийняття численних нормативних актів з питань місцевого управління, керування місцевою поліцією тощо.

Комунальне самоврядування, наприклад у Німеччині, характеризується такими принципами, характерними і для багатьох інших розвинутих демократичних держав:

- самотійним, незалежним від інших органів, здійсненням місцевих комунальних функцій, власною відповідальністю у вирішенні місцевих суспільних завдань, при цьому суб'єкти самоврядування є суб'єктами публічного права; діяльність службовців у комунальному представництві здійснюється на непрофесійній основі. Органи місцевого самоврядування наділені правом приймати власні нормативні акти, фінансовою автономією;

- незалежністю в проведенні кадрової політики; незалежністю в галузі комунального планування; здійсненням державного нагляду та контролю за діяльністю комуни. Такі принципи відображають найбільш характерні особливості системи місцевого самоврядування і в інших європейських країнах. Разом з тим європейська система місцевого самоврядування вплинула і на загальні принципи формування і функціонування місцевого самоврядування в інших регіонах.

Сформоване, наприклад, у Латинській Америці законодавство про місцеве управління було зумовлено низкою факторів, у тому числі впливом іспанського колоніального законодавства. Історія виникнення тут органів місцевого самоврядування бере початок саме в цей період. Органам влади на місцях надавалися, з одного боку, досить широкі повноваження, а з другого – вони перебували під суворим контролем з боку центральної влади. Перші подібні установи виникли в Мексиці ще в 1519 р. і їх діяльність регулювалася спеціальними ордонасами, прийнятими

іспанським парламентом – Кортесами. Міським муніципалітетам надавалося майно у власність, право вирішення місцевих питань, зборів податків і видання нормативних актів. Однак керівники муніципальних органів – головні алькальди (мери) чи коррехидори (радники) – вважалися службовцями органів центральної влади. Так, вперше в Латинській Америці була введена система адміністративної автономії, тобто значної самостійності місцевих установ у рамках закону, але під твердим контролем з боку центральної влади через їх представників на місцях. Цей принцип, що став основним у законодавстві про місцеве самоврядування, дотепер застосовується в Латинській Америці.

Так, ст. 29 Конституції Венесуели 1961 р. прямо закріплює автономію муніципалітетів як право вибирати органи своєї влади, здійснювати вільну діяльність у межах своєї компетенції, створювати власні джерела доходів і збирати грошові надходження.

Бразилія, наприклад, складається з 4300 муніципалітетів, що мають право самостійного управління в усьому, що віднесено до їх інтересів. Муніципалітети мають політичну, адміністративну та фінансову автономію. Разом з тим, оскільки Федеративна Республіка Бразилія побудована на принципах значної централізації, що включає право центральної влади на найбільше втручання в справи суб'єктів федерації, конституції штатів передбачають аналогічний інститут втручання в справи муніципалітетів. Підставами можуть слугувати порушення муніципальної автономії, заборгованість по федеральних платежах, невиконання федеральних законів чи судових рішень, порушення прав людини та ін. Принцип федерального втручання має конституційну основу, він закріплений статтями федеральної конституції і конституціями штатів, до складу яких входять муніципалітети. Принцип федерального втручання розглядається бразильськими дослідниками як одна з гарантій збереження цілісності держави і забезпечення нормального функціонування конституційних органів влади, демократичного режиму та системи місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування спираються звичайно на розгалужений чиновницький апарат, від якого прямо залежить ефективність роботи цих органів. Органи місцевого самоврядування безпосередньо здійснюють управлінські функції на місцях, одночасно виступаючи як юридично самостійний елемент механізму влади. На сьогодні органи місцевого самоврядування та їх виконавчий апарат являють собою один з найбільших за чисельністю елементів управлінської системи.

Юридична і фактична самостійність органів місцевого самоврядування в низці сучасних держав має особливий специфічний характер. Їх самостійність інша, ніж самостійність автономних утворень, оскільки органи місцевого самоврядуван-

ня не мають законодавчих повноважень, бо вони можуть діяти тільки на основі і в рамках законодавчих актів, виданих центральними законодавчими органами всієї країни чи суб'єкта федерації, якщо це федеративна держава.

У ФРН, наприклад, виділяють три умови правового регулювання місцевого самоврядування: федеральне законодавство, законодавство окремих земель і прийняті самими громадами правові відносини. Нормами федерального законодавства є насамперед Основний закон ФРН 1949 р., але провідне місце в правовому регулюванні місцевого самоврядування займає законодавство земель, хоча в різних землях правове становище комун має свої особливості. Конституції земель, як правило, дублюють положення ст. 28 Основного закону ФРН, а також доповнюють і конкретизують окремі його положення. Багато питань комунального самоврядування регулюється законами земель, серед яких основне місце займають статuti про комуни. Такі статuti мають усі землі ФРН.

Третьою ланкою правового регулювання місцевого самоврядування у ФРН є правові акти самих громад. Вони мають право приймати з місцевих питань власні правові акти. Усі земельні статuti про комуни містять положення про те, що кожна комуна має можливість прийняти власний статут чи положення. Ці статuti визначають можливість введення податків і їх стягування, оформлення витрат комуни, здійснення автономії у стилі планування, організації комунального управління та ін.

На практиці принцип місцевого самоврядування означає передачу тих чи інших адміністративних повноважень, що мають виключно місцеве значення, у відання органів, що обираються безпосередньо населенням даної територіальної одиниці. У демократичних державах щодо ролі органів місцевого самоврядування діє доктрина “муніципальна влада – поза політикою”. Це означає, що органи місцевого самоврядування не повинні вирішувати політичні питання, оскільки це стосується інтересів усієї держави, і отже, не може мати виключно місцевого значення. Це, звичайно, не означає, що органи місцевого самоврядування не підпадають під політичний вплив, що просто неможливо, оскільки вони обираються за партійними списками регіональних громадських організацій. Зміст концепції “муніципалісти – поза політикою” має на меті більш чітко розділити компетенцію регіональних і центральних органів, не допустити втручання регіональних органів у вирішення загальнодержавних питань.

Порядок формування органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування складаються з виборних муніципальних рад чи комісій й утворених ними виконавчих органів.

Загальний порядок формування муніципальних рад і виконавчих органів регулюється спеціальними виборчими законами і законами про муніципалітети. У фе-

деративних державах видання законів про вибори в органи місцевого самоврядування належить до компетенції суб'єктів федерації. У більшості демократичних країн вибори в органи місцевого самоврядування здійснюється на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні. Пасивне виборче право, як правило, звичайно надається громадянам у вікових рамках 18-25 років. Одночасно встановлюється і ціла низка цензових вимог – ценз осідлості, неприпустимістю зайняття інших посад на державній службі чи у виборних органах, у суді та ін.

У деяких країнах Латинської Америки для того щоб бути обраним алькальдом (мером) чи радником муніципалітету, за законом про муніципалітети необхідно володіти виборчим правом, бути народженим у відповідному муніципалітеті чи проживати там не менш ніж два роки, що передують виборам, бути внесеним у виборчий реєстр громадян чи у виборчий реєстр для іноземців, не бути засудженим карним судом.

У виборах муніципалітетів у Великобританії можуть брати участь усі британські громадяни (у тому числі пери), що живуть у країні і досягли віку 18 років. Кандидатом у депутати може висуватися кожен громадянин, який досяг віку 21 рік і який проживає на території даного муніципалітету, що там працює або орендує не менше від року землю, підприємство, будинок, квартиру. Не можуть бути обраними у пери священнослужителі, кадрові військові, цивільні, що служать, божевільні. На муніципальних виборах можуть висуватися і деякі вимоги морального характеру. Ще одна особливість – низка рубіжних країн надає право участі у виборах органів місцевого самоврядування іноземцям, які постійно проживають на території даного муніципалітету.

Порядок висування кандидатів у виборні органи місцевого самоврядування передбачає різні способи реалізації цих суб'єктивних прав виборців – найчастіше шляхом подачі петиції з підписами встановленої законом чисельності жителів певного виборчого округу, які володіють повним обсягом виборчих прав щодо підтримки кандидата на посаду члена муніципальної ради. Кандидати в муніципальні органи можуть балотуватися за партійними списками, спираючись на підтримку певної політичної партії, чи виступати як незалежні кандидати. Вибори здійснюються як по одномандатних, так і по багатомандатних округах. Для визначення результатів голосування використовуються як пропорційна, так і мажоритарна виборчі системи. Мажоритарна система може припускати і проведення виборів у два тури. На виборах у муніципальні органи заборонено введення імперативного мандата. Депутати муніципальних органів не обмежені ніякими наказами виборців і не зобов'язані звітувати перед громадянами, що їх обрали.

Муніципальні ради обираються в призначений термін. У США, наприклад, органи місцевого самоврядування залежно від рівня обираються на 2-4 роки, у Великобританії – на 4 роки, причому склад муніципалітетів може оновлюватися чи переобиратися. Чисельний склад органів місцевого самоврядування також різний, як правило, від кількох депутатів до кількох десятків. У муніципальні ради столиць держав звичайно обирається понад сто радників. Виборні муніципальні ради юридично очолюють муніципальний апарат управління, що здійснює оперативну роботу з управління всією діяльністю муніципалітету. Термін повноважень депутатського корпусу органів місцевого самоврядування різний.

У деяких кантонах Швейцарії він становить 3-4 роки, Швеції, Норвегії, Португалії, Іспанії, Великобританії, Данії, Голландії – 4 роки, в Ірландії, Туреччині, Італії, на Кіпрі – 5 років, ФРН (низка земель), Австрії – 5-6 років, у Бельгії, Франції, Люксембурзі – 6 років.

Законодавством окремих країн передбачені особливі вимоги до осіб, що мають намір зайняти посади в органах місцевого самоврядування: придатність до військової служби, обов'язкове проживання чи місце роботи в межах території органу місцевого самоврядування, сплата місцевих податків і т. ін. У латиноамериканських країнах відповідно до місцевого законодавства не можуть бути обраними алькальдами і муніципальними радниками члени будь-яких законодавчих органів, міністри уряду, особи, які служать у збройних силах і поліцейських формуваннях, члени судової влади, нотаріуси, їхні помічники, члени виборчих комісій та інші особи. Важливо зазначити, що в деяких зарубіжних країнах законодавством передбачений порядок дострокового відкликання депутатів місцевих представницьких органів, який здійснюється за допомогою голосування виборців. А характерною рисою муніципального самоврядування Мексики, наприклад, є те, що голови і радники муніципалітетів, обрані прямим народним голосуванням, не можуть бути переобраними безпосередньо на наступний термін. Посадові особи місцевого самоврядування, які призначені на посаду незалежно від її найменування, не можуть бути обраними безпосередньо на наступний термін в даному муніципалітеті навіть на іншу посаду.

По-різному регулюється питання про поєднання депутатських мандатів: від рішення поєднувати відразу кілька мандатів (у Данії – на місцевому, регіональному і парламентському рівнях), а також системи подвійного мандата на місцевому і регіональному рівнях (Норвегія, Швеція, Данія, Великобританія, Ірландія, Голландія, ФРН), до одного депутатського мандата (Австрія, Бельгія, Франція). Австрія як виняток допускає поєднання мандата найнижчого рівня з найвищим (парламентсь-

ким). В Італії не допускається поєднання мандатів на одному рівні (регіональному, провінційному і муніципальному) та з мандатом члена парламенту.

У Люксембурзі член місцевого органу самоврядування може одночасно бути членом національного парламенту і Європарламенту тощо.

Часто чисельний склад органів місцевого самоврядування може визначатися як у мінімальній, так і в максимальній кількості, а постійний склад визначається чисельністю населення певного району. У Республіці Перу, наприклад, прямо встановлено, що в муніципалітетах з чисельністю населення до 500 жителів обирається алькальд і 5 муніципальних радників, від 500 до 1000 жителів – алькальд і 8 радників і т. ін. Така регламентація чисельного складу місцевих представницьких органів запобігає надмірному збільшенню їх складу, і отже, збільшенню витрат на вибори.

На виборах в органи місцевого самоврядування звичайно досить високий відсоток абсентеїстів, тобто тих, хто не бере участі в голосуванні (у США, наприклад, до 1/3 усіх зареєстрованих виборців). У країнах, де введено обов'язковий во-тум, цей відсоток, зрозуміло, досить високий.

За структурою органи місцевого самоврядування, як правило, однопалатні. Двопалатна побудова цих органів трапляється надзвичайно рідко (наприклад муніципальна рада м. Нью-Йорка).

Структура муніципального органу, як і його чисельний склад, визначаються розмірами території і чисельністю населення. Основною формою діяльності органів місцевого самоврядування є сесії, проведення яких регулюється місцевим законодавством. У низових територіальних підрозділах ці сесії проводяться досить часто (у США – один-два рази на місяць, у Великобританії – щомісяця).

Сесії вищих органів проводяться один раз на квартал чи півріччя.

Можуть проводитись і позачергові чи надзвичайні сесії за вимогою певної кількості членів представницького органу чи місцевих виконавчих органів (мер, виконавча рада тощо). Як правило, надзвичайні сесії збираються для вирішення тільки чітко визначених питань, а вирішення інших питань не повинно мати юридичної чинності.

У межах своєї компетенції органи місцевого самоврядування приймають рішення, формулюють висновки, висловлюють побажання і рекомендації. Загальний принцип полягає в тому, що місцеві співтовариства і органи, які виражають волю органів місцевого самоврядування, що обираються населенням, мають у рамках закону повну свободу дій при здійсненні своєї діяльності з будь-яких питань, що не виключені з їхньої компетенції чи не передані у встановленому порядку іншому органу влади. Самі повноваження можуть бути поставлені під сумнів чи обмежені іншим органом влади (центральною чи регіональною), тільки в рамках закону.

Конституція Іспанії 1978 р., наприклад, у спеціальній главі “Про місцеву адміністрацію” гарантує автономію муніципалітетів, що мають усю повноту прав юридичної особи. За Конституцією управління муніципалітетами здійснюється відповідними муніципальними радами, що складаються з алькальдів і радників. Радники обираються жителями муніципалітету шляхом загального рівного, вільного і таємного голосування відповідно до спеціального закону.

Алькальд (голова ради) обирається радниками чи безпосередньо самими жителями муніципалітету.

Рішення органів місцевого самоврядування можуть бути оскаржені в судовому порядку. Законодавством низки країн (наприклад Італії) передбачена можливість розпуску місцевих виборних органів у разі здійснення ними дій, що суперечать конституції, а також серйозних порушень чинних законів, відмови виконувати постанову центрального уряду тощо. Законодавством передбачена можливість розпуску виконавчого органу місцевого самоврядування і відправлення у відставку його голови у випадках, коли вчинені незаконні дії.

Розпуск органу місцевого самоврядування може бути здійснений у разі масових відставок депутатів чи повної неефективності роботи органу місцевого самоврядування унаслідок відсутності стійкої більшості, а також виходячи з вимог національної безпеки. В Італії, наприклад, таке рішення приймається мотивованим декретом президента республіки після заслуховування доповіді спеціальної комісії центрального парламенту, яка утворюється спеціально для цього. Декретом щодо розпуску обласної ради президентом країни призначається тимчасова комісія в складі трьох осіб, які мають повний обсяг виборчих прав. Комісія призначає вибори нової обласної ради в тримісячний термін і виконує звичайну адміністративну діяльність, що належить до компетенції виконавчого органу (джунти). Комісія приймає рішення, що не можуть бути скасовані жодним іншим органом і які згодом мають бути представлені на затвердження знову обраної обласної ради.

Компетенція органів місцевого самоврядування. Основний обсяг повноважень органів місцевого самоврядування визначається національним законодавством і може відрізнятися навіть у рамках однієї країни. Загальне правило, яке стосується повноважень місцевих співтовариств, полягає в тому, що ці повноваження мають бути цілісними і всеосяжними в усьому, що стосується місцевих справ. Фактично вони мають повноваження вирішувати тільки місцеві справи. Наприклад, Конституція Баварії відносить до питань, що мають місцеве значення і належать до компетенції громади: керування власністю громади і муніципальних підприємств, місцевий громадський транспорт, місцеве дорожнє будівництво, забезпечення населення водою, газом, світлом, харчуванням; місцеве планування; будівництво жи-

тла і нагляду за його експлуатацією, місцева поліція, пожежна охорона; розвиток культури і підтримка установ культури; медицина, сімейні консультації і захист материнства; шкільна гігієна і турбота про молодь; громадські басейни, поховання померлих; збереження місцевих пам'ятників і будівель.

Американська структура місцевого самоврядування визначається спеціальною хартією, прийнятою законодавчим органом штату. Хартія звичайно встановлює межі муніципалітетів, їх функції, організаційну структуру, методи фінансування, систему призначення і виборів посадових осіб міських органів місцевого самоврядування. Міські хартії закріплюють право громадян на проведення референдумів з найбільш важливих проблем життєдіяльності населення, у тому числі з оподаткування, зміни самої хартії тощо. Рішення щодо проведення референдуму може бути ініційовано необхідною за законом кількістю громадян шляхом подачі петиції в муніципальну раду. Як правило, органи місцевого самоврядування не можуть приймати рішення чи здійснювати дії суто політичного характеру, що стосуються політичних інтересів країни у цілому. Однак на практиці можна спостерігати прийняття саме таких рішень. Зокрема, кілька муніципалітетів Японії приймали рішення про оголошення своєї території без'ядерними зонами і протестували проти американських військових баз на території своїх муніципалітетів.

Компетенція органів місцевого самоврядування поширюється насамперед на керівництво і розвиток комунального господарства, охорону навколишнього середовища, планування розміщення і будівництва населених пунктів, загальний нагляд за містобудуванням, розвиток системи місцевого транспорту і встановлення порядку регулювання його руху, місцеве дорожнє будівництво, каналізацію, водо- і газопостачання, енергозабезпечення, очищення вулиць, боротьбу із забрудненням водойм та ін.

Органи місцевого самоврядування управляють муніципальною власністю. На них покладено виконання повноважень у сфері місцевого господарства (видача дозволів на право відкриття магазинів, видовищних закладів, визначення правил забудови міст тощо).

Повноваження у сфері охорони громадського порядку, захисту прав і волевиявлення громадян включають: установлення правил поведінки в громадських місцях, видачу дозволів на діяльність населення певного муніципального утворення, видання розпоряджень щодо здійснення санітарного нагляду, медичного обслуговування населення тощо.

У деяких країнах (США, Канаді, Франції та ін.) у віданні органів місцевого самоврядування перебувають поліцейські сили, на які покладається несення патрульної й охоронної служби та інші види поліцейської діяльності.

Найважливіші повноваження органів місцевого самоврядування представлені в бюджетно-фінансовій сфері. Відповідно до Європейської хартії про місцеве самоврядування місцеві співтовариства мають право в рамках економічної політики держави на власні достатні ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися при здійсненні своїх повноважень.

Конституція Іспанії, наприклад, безпосередньо закріплює положення про те, що місцеві фінанси мають бути достатніми для виконання функцій, покладених законом на відповідні органи самоврядування, для чого використовуються переважно місцеві податки, а також участь в податкових зборах держави і регіональних автономних об'єднань.

Фінансові відносини центрального уряду й органів місцевого самоврядування в більшості країн визначає принцип фінансової автономії місцевих самоврядних одиниць. Це означає, що муніципальні утворення є незалежними з фінансового погляду, але вони не можуть витратити більше коштів, ніж передбачено місцевим бюджетом. За певних умов, коли муніципальне утворення виявляється не в змозі керувати своїми фінансами, держава, звичайно, надає йому додаткові субсидії, які гарантують платоспроможність муніципального утворення.

Мексиканські муніципії, наприклад, самостійно розпоряджаються своїми доходами, отриманими від майна, яке їм належить, а також від податків та інших надходжень, що встановлюються на їх користь законодавчим органом штату. В обов'язковому порядку вони одержують податки, включаючи додаткові збори, які установлені штатами на нерухоме майно в зв'язку з його поділом, податки, що встановлюються при зміні цін на нерухомість, а також федеральні надходження, що надає муніципіям федерація в розмірах і в терміни, які щорічно встановлюються законодавчими органами штатів, і надходження, які отримані від громадських служб, що перебувають у їх віданні.

У свою чергу, законодавчі органи мексиканських штатів мають право відповідно до спеціального закону про доходи муніципій перевіряти їх річні фінансові звіти, звертаючи особливу увагу на відповідність витрат муніципії.

Муніципальні утворення для стабілізації свого фінансового становища, як правило, намагаються залучити кошти приватних кредиторів. Фінансові вкладення в будівництво і ремонт місцевих доріг і зведення соціального житла є для муніципальних утворень досить легким джерелом одержання фінансових коштів, оскільки це приносить значний прибуток власникам капіталу. Найбільшою загрозою для фінансової діяльності муніципальних утворень є необхідність виплачувати з власного бюджету значні суми на соціальні потреби, особливо у зв'язку зі зростаючим рівнем безробіття, збільшенням чисельності бездомних, хворих, інвалідів тощо.

Складання і затвердження бюджету є прерогативою місцевого представницького органу, що в такий спосіб регулює свої повноваження у фінансовій сфері і може визначити фінансово-економічну політику. Проект бюджету зазвичай готує виконавчий орган муніципалітету з урахуванням можливого зростання витрат на непередбачені цілі. Крім щорічного бюджету, як правило, готується і довгостроковий бюджет, розрахований на кілька років, і кілька доповнень до нього, які містять інформацію про витрати на утримання кадрів, капітальні витрати, позички, субсидії і т. ін.

Чинними законами про муніципалітети передбачено перелік обов'язкових витрат муніципального утворення, які мають включатися у видаткову частину місцевого бюджету. У цей перелік звичайно входять витрати на освіту, виплату зарплати представникам виконавчої влади (мера, місцевого уряду і т. ін.), витрати на експлуатацію доріг, утримання пожежної, поліцейської, медичної й інших служб, відсотки і виплати по позичках, епізодичні витрати. Вихідним орієнтиром при складанні щорічного і перспективного бюджетів є поточна політика й економічне становище як країни в цілому, так і конкретної громади. При цьому має враховуватися можливе зростання цін і підвищення заробітної плати, а також зростання або скорочення чисельності населення. Будь-які інші непередбачувані витрати включаються, як правило, у статтю епізодичних видатків. Основна мета щорічного бюджету - показати співвідношення доходів і видатків певного муніципального утворення. Але бюджет має й інше важливе призначення. Щорічний бюджет є основним документом для виконавчої муніципальної влади, що визначає витрати по кожній статті. У процесі витрачання коштів виконавча влада має суворо дотримуватися встановлених бюджетом сум і не виходити за рамки затверджених витрат по кожній статті бюджету. У щорічному бюджеті має бути продумане співвідношення різних статей дохідної і видаткової частин, враховані можливі й очікувані доходи і видатки (наприклад, збільшення податків, зростання безробіття тощо). Через рік щорічний бюджет використовується для звітності і порівняння його з бюджетом інших муніципалітетів, що дає можливість удосконалювати проект нового щорічного бюджету.

Основною метою довгострокового бюджету, як правило, є створення запасів коштів для розвитку різних сторін подальшої діяльності муніципального співтовариства. Цей бюджет дає змогу передбачити можливості економії фінансових коштів для здійснення нових видів діяльності. Довгостроковий бюджет відіграє роль документа перспективного планування, визначення пріоритетних сфер діяльності муніципального утворення, даючи змогу визначити справжній фінансово-економічний стан муніципалітету і порівняти його з майбутнім станом. Довгостроковий бю-

джет спирається на такі показники, як кількісна динаміка чисельності населення, зростання житлового будівництва, зміна індексу цін і зростання процентної ставки, зміна витрат на утримання персоналу, різні експлуатаційні витрати, кошторис податків і витрат, розширення нових видів діяльності відповідно до виборчих програм депутатів муніципальних представницьких органів.

Для муніципальних утворень існують, як правило, два види джерел доходів. Перший – це місцеві джерела: податки, компенсації і мита, штрафні санкції і прибутки від муніципальних підприємств. Другий – центральні джерела: субсидії з муніципальних фондів, виділені центральним урядом чи його структурами (міністерствами) як загальні субсидії, що спрямовуються на підтримку муніципалітетів, так і спеціальні, що мають цільове призначення, а саме: утворення, добробут населення, житлове будівництво тощо.

Муніципальна влада має право установлювати власні податки на нерухомість, доходи з капіталу, будівництво, туристичну діяльність, рекламну діяльність, на власників собак і т. ін. Більшість місцевих податків установлено відповідно до законів про муніципалітети. Норма цих законів забороняє муніципалітетам вводити не передбачені законом податки. Найбільш важливим серед перерахованих податків є податок на нерухому власність, платники якого є користувачами нерухомої власності: це як фізичні, так і юридичні особи. Основою для нарахування податку на нерухому власність є її ринкова вартість. Податок на прибуток стягується з фізичних і юридичних осіб, які одержали прибуток завдяки муніципалітету.

Велике значення для доходів муніципалітетів мають місцеві джерела доходів, такі як компенсації за надані послуги муніципалітетам. Сюди входять плата за водопостачання і каналізацію, ринкові мита, плата за паркування машин, видачу дорожніх документів і т. ін. До місцевих муніципальних доходів відносять мита за користування спортивними спорудами, плата за право користування музеями, плата за наданий сервіс та ін.

Виконавча влада (мер і його уряд) несуть відповідальність за надходження доходів, а також за витрату бюджетних коштів.

Іноді це входить у поняття “політична відповідальність” місцевого уряду, оскільки він проводить фінансово-економічну політику, розроблену і затверджену місцевим представницьким органом і закладену в щорічному бюджеті. Наприкінці бюджетного року мер повинен подати звіт представницькому органу про виконання щорічного бюджету. Як при здійсненні фінансово-економічної політики, так і при підготовці звіту мер звичайно одержує допомогу від центральних органів управління, зокрема від департаменту фінансів.

В органах місцевого самоврядування деяких зарубіжних країн обираються або призначаються спеціальні категорії посадових осіб зі своєю чітко визначеною компетенцією.

В американських графствах, наприклад, існує велика кількість виборних посадових осіб, таких як скарбник, інспектор, асесор, реєстратор, клерк, прокурор, шериф та інші, повноваження яких визначаються законодавством відповідного штату і які входять до структури органів місцевого самоврядування. Скарбник організовує збирання податків, збереження коштів графства, видачу коштів, асигнованих на різні місцеві потреби, контролює витрати цих коштів. Інспектор чи інженер графства несе відповідальність за проектування доріг, мостів, установлення меж, землевпорядкування тощо. Асесор виявляє і оцінює всі види власності, що підлягає оподатковуванню, реєстратор здійснює реєстрацію купівель, продажів, застав та інших дій відносно майна, а також заповітів, свідчень про шлюб, розлучення і т. ін. Клерк відповідає за належне збереження й оформлення документів графства, організацію реєстрації виборців, проведення голосування і підрахунок поданих голосів. Шериф очолює поліцію графства, керує в'язницею графства, здійснює арешти. Прокурор переслідує в судовому порядку осіб, які звинувачуються у здійсненні злочинів, представляє графство в суді, консультує раду графства і посадових осіб з юридичних питань.

Невід'ємною частиною структури органів місцевого самоврядування є різні відділи й організації, що акумулюють у собі різні сфери діяльності. Найбільш поширені з них – відділи охорони здоров'я, поліції, фінансів, пожежної охорони, робіт, соціальних служб, робочої сили, транспорту, комунальних послуг, відпочинку населення, у справах споживачів тощо. Звичайно питаннями працевлаштування і зайнятості населення відає відділ робочої сили і відділ громадських робіт, що здійснює підбір і надання постійного місця роботи, оцінку працездатності громадян, їхньої професійної підготовки і т. ін. До компетенції відділу соціальних служб належить надання фінансової і продовольчої допомоги родинам з низькими доходами, бездомним. Відділ у справах споживачів розслідує скарги на якість товарів і послуг, розробляє систему місцевих правил щодо захисту прав споживачів, інспектує застосування торговельними підприємствами вимірювальних приладів, контролює якість пакування товарів, видає ліцензії на роздрібну торгівлю, експлуатацію таксі, регулює діяльність кабельного телебачення на території округу тощо. Відділ охорони здоров'я розслідує випадки інфекційних захворювань, здійснює програми медичної допомоги у школах, перевіряє санітарний стан навколишнього середовища.

Сучасні муніципальні реформи у зарубіжних країнах. Новітній етап розвитку місцевого самоврядування в Європі розпочався в 60-ті рр. XX ст. і характеризується

ся проведенням важливих структурних, функціональних та організаційних реформ систем організації влади на місцях. Ці реформи стосуються різних територіальних рівнів управління, охоплюючи відносини між місцевими та центральними органами влади, між різними рівнями місцевого і регіонального управління та самоврядування.

Структурні реформи стосуються організаційних відносин між різними рівнями місцевого управління. Вони пов'язані з реформуванням системи адміністративно-територіального устрою держави, а також із запровадженням самоврядування на регіональному рівні.

Наслідком таких реформ стало укрупнення територіальних громад (наприклад Велика Британія, ФРН, Швеція). Європейський досвід свідчить, що зміна територіальних меж муніципалітетів, укрупнення громад, питання про їх об'єднання має вирішуватися законодавчим шляхом з урахуванням думки членів відповідних громад.

Функціональні реформи були спрямовані на перерозподіл функціональних відносин між місцевими, регіональними та центральними органами управління. Вони проводилися одночасно із структурними реформами та тісно пов'язані з такими поняттями, як “централізація”, “децентралізація”, “деконцентрація”. Їх результатом стало розширення компетенції регіональних та місцевих органів влади, тобто децентралізація управління, під якою розуміють передачу центральною владою окремих владних повноважень органам місцевого самоврядування (“передачу прав на прийняття рішень органам, які ієрархічно не підпорядковані центральним органам влади і які часто обираються зацікавленими громадянами”). На відміну від децентралізації централізація являє собою “форму організації адміністративної служби за умови, якщо держава виступає як юридична особа, забезпечуючи функціонування адміністративної служби”.

Децентралізація може супроводжуватися деконцентрацією – передачею повноважень з центрального на місцевий рівень чиновникам, які призначаються центральною владою (“організаційна техніка, яка полягає у передачі важливих прав з прийняття рішень представникам центральної влади, поставлених на чолі різних адміністративних округів або державних служб”). При цьому розрізняють вертикальну і горизонтальну деконцентрацію. В межах вертикальної деконцентрації всі повноваження з представництва інтересів центральної влади на місцевому рівні передаються одному державному чиновнику (префекту, комісару тощо), а горизонтальна деконцентрація пов'язана з розподілом обов'язків між кількома центрами влади на місцевому рівні за галузевим принципом.

Водночас необхідно мати на увазі, що демократизм політичної системи в цілому не завжди безпосередньо пов'язаний з рівнем децентралізації і централізації. В демократичних державах необхідність децентралізації владних повноважень може бути обумовлена не стільки демократичними принципами, деякі з яких краще забезпечуються централізовано, скільки чинниками адміністративного характеру. А в державах, де ще немає сталих демократичних традицій, а формально існуюча система місцевих органів влади не відповідає реальному механізму місцевої влади, децентралізація може навіть призвести до зниження рівня демократизму місцевого управління – передані центральною владою повноваження спрямовуються на задоволення корпоративних інтересів локальних еліт.

Тому надмірну централізацію та автономію місцевих органів влади не можна розглядати як абсолютне благо з точки зору демократії. Централізація влади також має певне позитивне значення, вона забезпечує переваги єдиного управління, вільного від місцевих політичних спорів і запобігає, як зазначав Ж.Ведель, “зловживанням владою з боку сільських самодурів”. В окремих випадках централізація дає змогу краще скоординувати діяльність місцевих служб та знизити вартість послуг, які надаються місцевими органами. Таким чином, при проведенні реформ у європейських державах децентралізація і централізація не розглядаються як діаметрально протилежні концепції організації влади на місцях.

Головна проблема, пов'язана з проведенням реформ, полягає не в тому, щоб зробити вибір між децентралізацією і централізацією, а в тому, щоб встановити необхідний і доцільний баланс між ними, який адекватно відповідав би реальним соціально-економічним та політичним умовам конкретної країни.

У цілому ознайомлення із зарубіжним досвідом місцевого самоврядування дає змогу виділити такі тенденції його розвитку:

1. При збереженні провідної ролі представницьких органів місцевого самоврядування (рад) у вирішенні місцевих справ поступово підвищується значення виконавчого апарату, зростає вплив муніципальних чиновників, що свідчить про підвищення професіоналізму муніципального управління.

Зміцнення виконавчих органів може здійснюватися в різних формах. Зокрема, при визначенні структури та статусу органів місцевого самоврядування все більший обсяг повноважень закріплюється законом за виконавчими органами. Представницькі органи добровільно передають частину своїх функцій виконавчим органам (тимчасово або на постійній основі).

2. Зміцнюються матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування. Так, кожна громада має свою муніципальну (комунальну) власність, яка необхідна для функціонування життєво важливих комунальних служб. Муніципалітети широко

застосовують економічні методи управління – місцеві податки, ліцензування, укладання контрактів на виконання муніципальних функцій з приватними фірмами тощо.

Усе це сприяє збільшенню дохідної частини місцевих бюджетів, розвитку муніципального господарства та стимулюванню підприємницької діяльності. Водночас у багатьох державах (особливо в “пострадянських” та “третього світу”) гострою залишається проблема формування достатньої фінансової основи місцевого самоврядування.

3. Суттєвих змін зазнають функції органів місцевого самоврядування. Це зумовлено такими чинниками: по-перше, з'являються нові функції, потреби в реалізації яких на місцевому рівні раніше не було (наприклад екологічна) і які сьогодні делегуються органам місцевого самоврядування державою; по-друге, частина функцій, які раніше традиційно виконувалися органами місцевого самоврядування, передаються приватним компаніям або громадським об'єднанням, органам самоорганізації населення (наприклад прибирання та переробка сміття); по-третє, знижується роль органів місцевого самоврядування у вирішенні соціальних питань.

4. Процеси урбанізації та демографічні зміни сприяють, з одного боку, зменшенню кількості сільських поселень та зростанню кількості міських, з другого – поглибленню кризи міст (розростання передмість призводить до переміщення об'єктів промисловості та соціального обслуговування від центру міста до периферії і, як результат, – до масового переселення “середнього класу” у передмістя, а бідноти – в міський центр).

Унаслідок урбанізації виникають різні агломерації (мегаполіси ареали), що являють собою сукупність власне міста, передмість, а також навколишніх невеликих містечок, економічно пов'язаних між собою. В межах цих агломерацій функціонує багато різних незалежних одна від одної систем муніципального управління, а відсутність координаційних органів ускладнює проведення узгодженої політики в рамках агломерації.

У разі невикористання підходу до агломерації як до єдиного цілого виникають феномени територіальної невідповідності ресурсів і потреб та безоплатного споживання. Перший феномен пов'язаний з тим, що органи місцевого самоврядування тих громад, які існують у межах агломерації, намагаються надавати населенню максимально широкий спектр послуг, що призводить до нераціонального використання ресурсів (вартість послуг зростає при зменшенні чисельності жителів, яким вони надаються).

Ефект безоплатного споживання полягає в тому, що окремими послугами користуються ті, для кого вони безпосередньо не призначені і хто за них не платить. Зокрема, жителі передмість (які є самостійними муніципальними утворення-

ми) користуються деякими послугами, які місто надає своїм жителям. Багато муніципальних послуг (охорона довкілля, робота пожежних та поліцейських служб тощо) не можна локалізувати в межах окремого муніципального утворення агломерації, їх важко визначити в певних кількісних показниках і обмежити відповідними територіальними межами, з тим щоб виключити сторонніх осіб, які проживають в інших муніципальних утвореннях агломерації, з кола користувачів цих послуг.

5. Досить стійкою тенденцією є укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, скорочення кількості місцевих органів влади, створення різних регіональних форм управління. Ці процеси спрямовані на формування достатньої територіальної, демографічної та матеріально-фінансової бази для утримання сучасних комунальних та інших муніципальних служб [29].

Наприклад, в Італії, відповідно до Закону про устрій місцевих автономій (1990 р.) нові комуни можуть створюватися за наявності не менше від 10 тис. жителів, а провінції - не менше від 200 тис. жителів. Передбачаються суттєві фінансові стимули для об'єднання і наступного злиття комун з населенням менше ніж 5 тис. жителів або їх приєднання до більш великих комун [43].

Радикальні заходи щодо зменшення кількості комун були застосовані в останні десятиріччя в Швеції, Бельгії, Данії, ФРН та інших європейських країнах. Наприклад, у Швеції кількість комун було скорочено з 848 (1969 р.) до 288 (1995 р.), в Бельгії – з 2359 (1975 р.) до 589 (1988 р.) Водночас кількість низових самоврядних одиниць (комун) у країнах-членах Ради Європи ще залишається досить високою: у Франції – 36757 (в 1851 р. – 36835 комун); ФРН – 8500; в Італії – 8090; в Іспанії – 8056; Греції – 5750; Нідерландах – 714; Бельгії – 589; Фінляндії – 464; Португалії – 305; Данії – 275.

У більшості країн Ради Європи середня площа низових самоврядних одиниць (комун) становить від 10 до 40 м², зокрема у Франції – 15, Люксембурзі – 22, Греції – 23, ФРН – 29, Італії – 37, Бельгії – 52, Нідерландах – 57, в Іспанії – 62, Данії – 141, Португалії – 310, Великій Британії – 505, Ірландії – 837.

Середня чисельність населення комун у цих країнах становить 5-7 тис. жителів. В окремих країнах-членах Ради Європи значна питома вага нечисленних комун. Наприклад, в Італії 8,1% комун мають чисельність меншу ніж 500 жителів, а 60% – менше ніж 3 тис. жителів. Разом з тим існують і комуни-гіганти, наприклад, м. Рим (2,8 млн жителів).

В окремих країнах (постюгославські держави) відбуваються зворотні процеси – комуни розкрупнюються. Це пов'язано з тим, що існуючі комуни мають занадто великі розміри. Наприклад, у Словенії площа території середньої комуни дорівнює 321 км² і населення 31740 жителів, а в Македонії середній розмір муніципалі-

тету становить 850 км², а чисельність жителів перевищує 60 тис. У багатьох державах вирішення проблеми формування належної матеріальної основи місцевого самоврядування вбачають не в укрупненні комун, а в розвитку співробітництва між окремими комунами (кооперативний підхід). Таке співробітництво звичайно здійснюється шляхом укладання контрактних угод щодо надання послуг та спільної діяльності в певних галузях між різними органами і рівнями місцевої влади.

Так, у США муніципалітети вступають в контрактні відносини з іншими муніципалітетами або органами влади графств у таких галузях, як будівництво, протипожежна безпека, цивільна оборона, охорона здоров'я, боротьба з наслідками стихійного лиха тощо. В Ізраїлі створюються конфедерації міст, які виконують такі функції, що не під силу територіальним громадам окремих міст.

У Франції формами такого співробітництва є синдикати комун, які можуть мати монопрофільний (прибирання сміття та його переробка, водозабезпечення тощо) чи поліпрофільний характер та дистрикти. Останні здійснюють певний мінімум обов'язкових повноважень (управління житловими службами, протипожежними центрами тощо). Французьке законодавство також передбачає можливість формування міських об'єднань, які наділяються набагато ширшими, ніж дистрикти, обов'язковими повноваженнями.

Міське об'єднання відкрите для приєднання нових членів, але закон не передбачає можливості виходу з об'єднання. Воно може бути розпущене лише на вимогу кваліфікованої більшості комун, що входять до нього (3/4 комун, що представляють 2/3 населення, або навпаки) [29].

Отже, система місцевого самоврядування кожної країни має власну історію, особливості, повноваження та відповідальність, але всі ці країни будують свою систему муніципального управління на дотриманні вимог Європейської хартії місцевого самоврядування.

Питання для самоконтролю

- 1.
- 2.
- 3.

До 15 запитань !

ПРАКТИЧНІ ЗАНЯТТЯ

Завдання 1. *Аналіз сучасних законопроектів у сфері місцевого самоврядування на основі концепцій місцевого самоврядування*

	1. Запропонуйте критерії систематизації груп законопроектів, що перебувають у профільному комітеті Верховної Ради України. 2. Проаналізуйте домінування певних концепцій місцевого самоврядування у відповідних групах законопроектів. 3. Визначте пріоритетність певних концепцій у формуванні сучасного правового поля місцевого самоврядування.
---	--

Форма звітності для завдання

Формування критеріїв систематизації законопроектів:	
1.	
2.	
3.	
...	
Основні концепції місцевого самоврядування:	
1.	
2.	
3.	
...	

Рекомендації щодо підготовки до практичного заняття:

1. Опрацюйте теоретичний матеріал розділу.

2. Зверніть увагу на специфіку груп законопроектів, що перебувають на розгляді у профільному комітеті Верховної Ради України.

Завдання 2. Аналіз “сильних” і “слабких” сторін принципів автономії місцевого самоврядування

	1. Визначте сильні та слабкі сторони для основних принципів автономії місцевого самоврядування – правової, організаційної та фінансової. 2. Виявіть можливості та загрози основних принципів автономії місцевого самоврядування. 3. Виявіть засоби перетворення загроз на можливості.
---	---

Форма звітності для завдання

Основні принципи місцевого самоврядування:	
1. 2. 3. ...	
Шляхи використання можливостей основних принципів:	
1. 2. ...	1. 2. ...

Рекомендації щодо підготовки до практичного заняття:

1. Опрацюйте теоретичний матеріал розділу.
2. Зверніть увагу на

Завдання 3. Аналіз відображення принципів автономії місцевого самоврядування у загальнодержавному правовому полі

	1. 2. 3.
---	--

Форма звітності для завдання

Рекомендації щодо підготовки до практичного заняття:

1. Опрацюйте теоретичний матеріал розділу.
2. Зверніть увагу на

Завдання 4. Аналіз відображення принципів автономії місцевого самоврядування в локальних нормативних актах

	1. 2. 3.
---	--

Форма звітності для завдання

Рекомендації щодо підготовки до практичного заняття:

1. Опрацюйте теоретичний матеріал розділу.
2. Зверніть увагу на

Завдання 5. Європейська хартія місцевого самоврядування: проблеми імплементації

	1. 2. 3.
---	--

Форма звітності для завдання

Рекомендації щодо підготовки до практичного заняття:

1. Опрацюйте теоретичний матеріал розділу.
2. Зверніть увагу на

Завдання 6. *Аналіз та оцінка територіальної організації місцевого самоврядування в Україні*

	1. 2. 3.
---	--

Форма звітності для завдання

Рекомендації щодо підготовки до практичного заняття:

1. Опрацюйте теоретичний матеріал розділу.
2. Зверніть увагу на

Завдання 7. *Удосконалення територіальної організації місцевого самоврядування*

	1. 2. 3.
---	------------------------

Форма звітності для завдання

Рекомендації щодо підготовки до практичного заняття:

1. Опрацюйте теоретичний матеріал розділу.
2. Зверніть увагу на

Завдання 8. Досвід країн світу щодо територіальної організації місцевого самоврядування

	1. 2. 3.
---	------------------------

Форма звітності для завдання

Рекомендації щодо підготовки до практичного заняття:

1. Опрацюйте теоретичний матеріал розділу.
2. Зверніть увагу на

СЕМІНАРСЬКІ ЗАНЯТТЯ

Завдання 1. Розвиток концепцій місцевого самоврядування

Мета:

- закріплення теоретичних знань щодо державотворчого значення концепцій місцевого самоврядування;
- формування у слухачів навичок використання ситуаційних досліджень розвитку та взаємовпливу концепцій місцевого самоврядування.

Запитання для обговорення

	1. Визначте державотворче значення концепцій місцевого самоврядування. 2. Охарактеризуйте відображення у концепціях сутності місцевого самоврядування.
---	--

Рекомендації щодо підготовки до семінарського заняття:

1. Опрацюйте теоретичний матеріал розділу.
2. Зверніть увагу на специфіку розвитку та взаємовпливів концепцій місцевого самоврядування.

Завдання 2. Аналіз основних принципів місцевого самоврядування

Мета:

- поповнення теоретичних знань щодо основних функцій та принципів місцевого самоврядування;
- формування у слухачів навичок володіння понятійно-категоріальним апаратом при аналізі принципів місцевого самоврядування.

Запитання для обговорення

	1. Визначте сутнісні ознаки місцевого самоврядування. 2. Охарактеризуйте функції та принципи місцевого самоврядування. 3. Виявіть атрибутивні принципи локальної самоврядності. 4. Проаналізуйте законодавче регулювання принципів місцевого самоврядування.
---	--

Рекомендації щодо підготовки до семінарського заняття:

1. Опрацюйте теоретичний матеріал розділу.

2. Зверніть увагу на специфіку сучасного стану реалізації основних принципів місцевого самоврядування.

Завдання 3. Конституція України, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, Європейська хартія місцевого самоврядування: узгодження норм

Мета:

-;
-

Запитання для обговорення

	1. 2. 3.
--	--

Рекомендації щодо підготовки до семінарського заняття:

1. Опрацюйте теоретичний матеріал розділу.
2.

Завдання 4. Адміністративно-територіальний устрій як просторова основа місцевого самоврядування

Мета:

-;
-

Запитання для обговорення

	1.
	2.
	3.

Рекомендації щодо підготовки до семінарського заняття:

1. Опрацюйте теоретичний матеріал розділу.
2.

Завдання 5. Розвиток вітчизняного законодавства у сфері місцевого самоврядування

Мета:

-
.....;
-
.....

Запитання для обговорення

	1.
	2.
	3.

Рекомендації щодо підготовки до семінарського заняття:

1. Опрацюйте теоретичний матеріал розділу.
2.

Завдання 6. Основні ознаки місцевого самоврядування: проблеми визначення

Мета:

-
.....;
-
.....

Запитання для обговорення

	1.
	2.
	3.

Рекомендації щодо підготовки до семінарського заняття:

1. Опрацюйте теоретичний матеріал розділу.
2.

Завдання 7.

Мета:

-
.....;
-
.....

Запитання для обговорення

	1.
	2.
	3.

Рекомендації щодо підготовки до семінарського заняття:

1. Опрацюйте теоретичний матеріал розділу.
2.

Завдання 8.

Мета:

-
.....;
-
.....

Запитання для обговорення

	1. 2.
---	----------

Рекомендації щодо підготовки до семінарського заняття:

1. Опрацюйте теоретичний матеріал розділу.
2.

ОРГАНІЗАЦІЯ САМОСТІЙНОЇ РОБОТИ СЛУХАЧА

Організація самостійної роботи слухача. Самостійна робота слухачів – один з основних засобів оволодіння навчальним матеріалом у час, вільний від аудиторних навчальних занять.

Головною метою самостійної роботи є закріплення, розширення та поглиблення набутих у процесі аудиторної роботи знань, вмінь та навичок, а також самостійне вивчення та засвоєння нового матеріалу під керівництвом викладача, але без його безпосередньої участі.

Питання, що виникають у слухачів стосовно виконання запланованих завдань, вирішуються на консультаціях, які проводяться згідно з графіками, затвердженими кафедрою.

Самостійна робота слухачів включає такі форми:

- самостійне вивчення тем;
- самостійна робота з літературними джерелами з метою кращого засвоєння програмного матеріалу після відвідування лекцій;
- підготовка одного обов’язкового модульного завдання (за погодженням з викладачем);
- практична підготовка на базах стажування або за місцем роботи та оформлення звіту про виконання практичних завдань (для слухачів усіх форм навчання);
- підготовка творчої роботи на базі критичного огляду наукових публікацій, розробки пропозицій щодо вирішення актуальних проблем або прогнозів за обраною тематикою;
- презентація результатів творчої роботи завдання на практичному занятті;
- систематизація вивченого матеріалу дисципліни перед іспитом (тестом).

Всі завдання самостійної роботи слухачів поділяються на обов’язкові та вибіркові, виконуються у встановлені терміни, з відповідною максимальною оцінкою та передбачають певні форми звітності щодо їх виконання. Обов’язкові завдання виконуються кожним без винятку слухачем у процесі вивчення дисципліни, вибіркові завдання є альтернативними.

Тематика обов’язкових модульних завдань. Тематика обов’язкових модульних завдань обирається слухачем за погодженням із викладачем.

Основна тематика творчої роботи. Слухачем вибирається одне вибіркове завдання за погодженням із викладачем.

Карта самостійної роботи слухача. Перелік завдань для самостійної роботи представлені у Kartі самостійної роботи слухача, яка включається до “Методичних матеріалів щодо змісту та організації самостійної роботи слухачів, поточного і підсумкового контролю їх знань”, що розміщуються на сайті НАДУ.

1.1. КАРТА САМОСТІЙНОЇ РОБОТИ СЛУХАЧА з дисципліни “Загальні засади місцевого самоврядування в Україні”

Види самостійної роботи	Планові терміни виконання	Форми контролю та звітності	Максимальна кількість балів
1.Обов’язкові завдання			
Систематичність та активність роботи на практичних заняттях			
1.1.Підготовка до прак-	Відповідно	Активна участь у	

тичних занять	до розкладу занять	практичних за- няттях	
Виконання модульних (контрольних) завдань			
1.2. Підготовка до обов'язкового модульно- го завдання	Відповідно до розкладу занять	Перевірка ре- зультатів вико- нання обов'яз- кових модульних завдань	
Виконання завдань для самостійного опрацювання			
1.3. Виконання творчої роботи за обраною тема- тикою	Протягом вивчення модулю	Перевірка пра- вильності вико- нання завдань	
1.4 Виконання поточних тестів	Протягом вивчення модулю	Перевірка пра- вильності вико- нання тестів	
<i>Разом балів за обов'язкові види СРС</i>			
2. Вибіркові завдання			
2.1. Критичний огляд на- укових публікацій за об- раною тематикою	Протягом вивчення модулю	Оцінювання яко- сті підготовле- них матеріалів	
2.2. Розробка пропозицій щодо вирішення виявле- них проблем за обраною тематикою	Протягом вивчення модулю	Оцінювання яко- сті підготовле- них матеріалів	
2.4. Презентація результа- тів дослідження за обра- ною тематикою, у тому числі виступ на конферен- ції	Протягом вивчення модулю	Оцінювання якості презентацій	
<i>Разом за вибіркові види СРС</i>			
<i>Всього балів за СРС</i>			

Кожен слухач повинен роздрукувати для себе Карту самостійної роботи та на власний розсуд визначитись з вибіркоким елементом самостійної роботи, узгодити його з викладачем.

Після виконання обов'язкових та вибірових завдань у встановлені терміни слухач звітує викладачеві, а набрані ним бали проставляються у індивідуальному плані слухача і враховуються як кількість балів за поточну успішність в навчальній роботі.

Розподіл часу, відведеного на самостійну підготовку, по темах програми для вивчення теоретичного матеріалу і практичної підготовки кожен слухач здійснює особисто.

Модульні завдання можуть бути здійснені слухачем у таких формах:

- Критичний огляд наукових публікацій за обраною тематикою.
- Розробка пропозицій щодо вирішення виявлених проблем за обраною тематикою.
- Розробка прогнозів з обраної тематики.

- Презентація результатів дослідження за обраною тематикою, у тому числі виступ на науково-практичній конференції.

ІНДИВІДУАЛЬНО-КОНСУЛЬТАЦІЙНА РОБОТА

Індивідуально-консультативна робота є формою організації навчальної роботи викладача зі слухачами, яка проводиться з метою посилення мотивації слухачів до пізнавальної діяльності та розвитку їх індивідуальних здібностей.

Індивідуально-консультативна робота проводиться у формі індивідуальних занять, консультацій, перевірки виконання індивідуальних завдань, перевірки та захисту завдань, що винесені на поточний контроль за графіком індивідуально-консультативної роботи викладачів, який затверджується завідувачем кафедри один раз на семестр. Графік індивідуально-консультативної роботи доводиться до відома слухачів на початку вивчення дисципліни.

СИСТЕМА ПОТОЧНОГО І ПІДСУМКОВОГО КОНТРОЛЮ

Об'єктом поточного контролю знань слухача є:

1. Систематичність та активність роботи протягом семестру над вивченням програмного матеріалу дисципліни.
2. Виконання одного модульного завдання.
3. Виконання вибіркового дослідницького завдання.
4. Презентація результатів вибіркового дослідницького завдання.

Навчальні результати слухача оцінюються на основі виконання практичних завдань, участі у семінарських і практичних заняттях та підсумкового контролю у формі тесту.

Об'єктом поточного контролю знань слухача є:

1. Систематичність та активність роботи над вивченням програмного матеріалу дисципліни (участь у семінарських і практичних заняттях).

2. Виконання та захист творчої роботи (індивідуальні практичні завдання).

Контроль і оцінювання навчальної активності слухача. З метою стимулювання свідомої ритмічної роботи слухача застосовується оцінювання його навчальної активності:

- активність і рівень знань при обговоренні проблемних питань на лекційних, семінарських і практичних заняттях оцінюється в діапазоні від 0 до 30 балів;
- підготовка та захист оцінювання вибіркового дослідницького завдання (творчої роботи) оцінюється в діапазоні від 0 до 40 балів.
- у поточний контроль знань слухача включається підготовка вибіркового дослідницького завдання (реферату) по одній з важливих проблем предмету навчальної дисципліни.

Визначення загальної підсумкової оцінки з навчальної дисципліни. Підсумкове оцінювання знань слухачів із дисципліни (модулю) здійснюється виключно за результатами поточного контролю. Одержані слухачем бали за систематичність та активність роботи протягом семестру, виконання модульного завдання (тестів), виконання вибіркового завдання сумуються.

Загальна (сумарна) кількість балів з навчальної дисципліни є основою для прийняття рішення щодо отримання слухачем оцінки.

Слухачі, які набрали за вивчення дисципліни:

91–100 балів одержують оцінку “А” – відмінно;

81–90 балів – одержують оцінку “В” – дуже добре;

71–80 балів – одержують оцінку “С” – добре;

61–70 балів – одержують оцінку “D” – задовільно;

51–60 балів – одержують оцінку “Е” – достатньо;

31–50 балів – одержують оцінку “FX” – незадовільно;

0–30 балів – одержують оцінку “F” – незадовільно.

FX – означає “незадовільно” з можливістю повторного складання”.

F – означає “незадовільно” з обов’язковим повторним вивченням дисципліни.

Структура підсумкової оцінки з навчальної дисципліни. Загальна підсумкова оцінка формується за такими складовими:

Вид роботи	Оцінка в балах	
	максимальна	мінімальна
Типові (обов’язкові) види поточного контролю (участь в обговоренні проблематики семінарських і практичних занять)	30	0

Типові (обов'язкові) види поточного контролю (виконання індивідуальних практичних завдань – написання та захист творчої роботи)	40	0
Контрольні випробування (тест)	30	0
Уся робота	100	0

Визначені таким чином оцінки разом з результатами поточного контролю вносяться викладачем в екзаменаційну відомість.

СЛОВНИК ОСНОВНИХ ТЕРМІНІВ

Автономія – форма самоуправління частини території унітарної, а іноді й федеральної держави, наділена самостійністю у вирішенні питань місцевого значення в межах, установлених центральною владою.

Агломерація населених пунктів – групова форма територіального зосередження населених пунктів, переважно міських, а також сільських, об'єднаних інтенсивними господарськими, трудовими й культурно-побутовими зв'язками.

Адміністративна реформа – вид політико-правової реформи, яка здійснюється у сфері виконавчої влади і стосується як її організаційної структури, функцій, кадрового забезпечення, так і взаємовідносин з органами місцевого самоврядування. А. р. полягає в системній перебудові державного управління всіма сферами життя та в розбудові нових інститутів державного управління, що відповідають економічному та соціальному стану країни, сучасному цивілізованому суспільству, спрямованому в постіндустріальний інформаційний простір.

Принципи адміністративної реформи – це головні засади її проведення, які засновані на відповідній ідеології і політиці адміністративної реформи. У принципах розкривається головне призначення і сутність даної реформи.

Правова основа адміністративної реформи – це нормативно-правові акти, які є відправною точкою і механізмом забезпечення даної реформи. Серед цих актів головна роль належить Конституції і законам України. У міру поглиблення адміністративної реформи її правова основа вдосконалюється і оновлюється.

Ідеологія адміністративної реформи – це сукупність філософських, етичних, правових, політичних та інших ідей і поглядів на адміністративну реформу. Тип ідеології адміністративної реформи визначається соціальними та іншими інтересами суспільства, політичних партій і громадських організацій та відбивається в актах органів державної влади, документах партій, матеріалах засобів масової інформації тощо. Він може бути ліберально-демократичний, соціал-реформістський чи національно-демократичний.

Адміністративно-територіальна одиниця – область, район, місто, район у місті, селище, село.

Населені пункти, які є на території України, поділяються на міські і сільські. До міських населених пунктів належать міста республіканського, обласного, районного підпорядкування і селища міського типу, до сільських – села і селища незалежно від їх адміністративної підпорядкованості.

Адміністративно-територіальний устрій – поділ країни на систему адміністративних одиниць, відповідно до якого утворюються місцеві органи влади й управління. Систему А.-т. у. України становлять: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України.

Адміністративні методи – заходи державної влади (управління), що мають своїм змістом заборону, дозвіл або примусові дії щодо діяльності суб'єктів економіки.

Бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень органів місцевого самоврядування.

Бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень органів місцевого самоврядування.

Бюджетна децентралізація – процес передачі частини прав, компетенцій, відповідальності і фінансових ресурсів у бюджетній сфері від центральної влади місцевим органам державної влади і органам місцевого самоврядування.

Бюджетна дотація – трансферт, що передається з одного бюджету до іншого на безповоротній та безоплатній основі для використання на загальне вирівнювання доходної спроможності бюджету, який цю дотацію отримує. Це, як правило, фіксована

грошова допомога, що за певних умов надається бюджетом вищого рівня місцевим бюджетам з метою забезпечення виконання ними своїх функцій без обмеження сфери використання коштів і не вимагає вкладення коштів з боку отримувача.

Бюджет розвитку – доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази.

Виконавча влада – це одна з трьох гілок державної влади, яка відповідно до конституційного принципу поділу державної влади покликана розробляти і втілювати державну політику щодо забезпечення виконання законів, управління сферами суспільного життя, насамперед державним сектором економіки. У відносинах із законодавчою і судовою владою вона користується певною самостійністю.

Виконавчі органи рад – органи, які відповідно до Конституції України та цього Закону створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами.

Власні повноваження органу самоорганізації населення – повноваження, надані відповідно до Конституції та законів України сільською, селищною, міською або районною у місті (у разі її створення) радою органу самоорганізації населення під час його утворення.

Гарантії – передбачені законодавством умови, засоби та заходи, спрямовані на забезпечення й охорону прав та інтересів громадян у сфері трудових, житлових, земельних, кредитно-фінансових та інших відносин.

Громадські послуги – послуги (муніципальні), що надаються територіальній громаді, громадянам з метою задоволення їх потреб органами місцевого самоврядування.

Делеговані повноваження – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

Делеговані повноваження органу самоорганізації населення – повноваження сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, якими вона додатково наділяє орган самоорганізації населення.

Депутат сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради є представником інтересів територіальної громади села, селища, міста чи

їх громад, який відповідно до Конституції України і Закону України “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” обирається на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування на строк, встановлений Конституцією України”.

Депутат місцевої ради як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу зобов’язаний виражати і захищати інтереси відповідної територіальної громади та її частини – виборців свого виборчого округу, виконувати їх доручення в межах своїх повноважень, наданих законом, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування.

Державне управління – вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади. В той же час державне управління здійснюється і за межами функціонування виконавчої влади, наприклад, на рівні державних підприємств, установ і організацій. Завдяки цьому поняття “державне управління” за змістом є ширшим, ніж поняття “виконавча влада”. Для визначення змістовно поєднаних сфер або галузей суспільного життя, що потребують державного управління, використовується термін “сектор державного управління”.

Загальні збори – зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення.

Загальний склад ради – кількісний склад депутатів ради, визначений радою відповідно до Закону.

Комунальне об’єднання територіальних громад означає соціально-політичне, територіальне утворення, що одночасно виступає територіальною спільністю людей – суб’єктів місцевого самоврядування і низовою одиницею у системі адміністративно-територіального поділу.

Контроль у державному управлінні – одна із найважливіших функцій державної влади та управління, яка дає змогу порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед нею; виявити недоліки та помилки в роботі і запобігти їм, оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданням, що поставлені перед ним. Контроль стає можливим завдяки наявності суб’єкта, об’єкта управління та взаємозв’язку між ними. Відповідно контроль розглядається як тип відносин щодо ставлення суб’єкта до власної діяльності або до діяльності інших суб’єктів з точки зору дотримання певних норм. За допомогою контролю суб’єкт управління отримує інформацію для коригування управлінської діяльності **К. д. у.** Діяльність об’єднаних у

певну структуру суб'єктів контролю, спрямована на досягнення управлінських цілей і заснована на використанні принципів, типів, методів і технологій контролю, визначається як процес контролю.

У державному управлінні розрізняють такі види контролю:

Управлінський контроль – це процес спостереження і регулювання діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з метою поліпшення виконання організаційних завдань.

Бюджетний контроль здійснюється у формі різних перевірок з метою виявлення відповідності здійснюваних видатків заздалегідь затверджуваним кошторисам.

Для забезпечення ефективності контроль має відповідати таким вимогам: об'єктивності, плановості, систематичності, комплексного підходу до оцінки стану справ; гласності; дієвості; особистої відповідальності керівника за стан і організацію контролю.

Місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади (жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста) самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України. **М. с.** є складовою частиною організації управління суспільством. На відміну від місцевого управління, **М. с.** є діяльністю із забезпечення потреб та інтересів місцевого населення. У політичному аспекті **М. с.** розглядається як інститут парламентського режиму, специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної як від держави, так і від об'єднань громадян.

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

Мінімальний бюджет місцевого самоврядування – розрахунковий обсяг місцевого бюджету, необхідний для здійснення повноважень місцевого самоврядування на рівні мінімальних соціальних потреб, який гарантується державою.

Мінімальний рівень соціальних потреб – гарантований державою мінімальний рівень соціальних послуг на душу населення в межах усієї території України.

Місцевий референдум – форма прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування.

Обласний бюджет – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання.

Органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених Законом.

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

Політика державна – діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що віддзеркалює суспільний устрій та економічну структуру держави, а також діяльність партій, суспільних організацій і об'єднань, що визначається їх цілями та інтересами.

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

Посадами в органах місцевого самоврядування є: виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою; виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою; посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Поточний бюджет – доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для покриття поточних видатків.

Право комунальної власності – 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.

Правомочний склад ради – кількість депутатів, обраних до відповідної ради, повноваження яких визнано і не припинено в установленому законом порядку, яка становить не менш як дві третини від загального складу ради.

Представницький орган місцевого самоврядування – виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення.

Районні та обласні ради – органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст.

Районний бюджет – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання.

Служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих Законом.

Склад ради – кількість депутатів, обраних до відповідної ради, повноваження яких визнано і не припинено в установленому законом порядку.

Статут територіальної громади – основний нормативно-правовий акт, який регламентує питання організації та функціонування системи місцевого самоврядування, участі населення, а також підприємств, організацій, установ у здійсненні завдань, функцій та повноважень місцевої ради, його фінансової та матеріальної основи тощо.

Самооподаткування – форма залучення на добровільній основі за рішенням зборів громадян за місцем проживання коштів населення відповідної території для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру.

Територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища або міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Трансферти – кошти, що передаються з Державного бюджету до місцевих бюджетів або з місцевих бюджетів вищого рівня до бюджетів нижчого рівня у вигляді дотацій, субсидій, субвенцій та в інших формах.

Трансфертні доходи – кошти, що надходять до місцевого бюджету від бюджету вищого або однакового рівня у вигляді дотацій, субсидій та субвенцій.

Фінансове вирівнювання – процес перерозподілу фінансових ресурсів на користь адміністративно-територіальних одиниць, які не мають достатньої власної доходної бази. Цей процес забезпечується центральними органами державної влади. Синонім поняття “бюджетне регулювання”. Фінансове вирівнювання є не абсолютним вирівнюванням доходів територіальних одиниць, а лише в цілому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Агранофф Р. та ін.* Розбудова місцевих Рад в Україні: Матеріали до нових програм. Програма сприяння Парламентові України / Р. Агранофф, Г. Краун, А. Ткачук. - К., 2000. - 122 с.
2. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: колект. моногр. / В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін.; за заг. ред. : В.В. Кравченка, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов. - К. : Атіка, 2007. - 864 с.
3. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : кол. моногр. / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін. ; за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. - К. : Атіка, 2007. - 864 с.
4. *Андресюк Б. П.* Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи / Б. П. Андресюк ; НАН України ; Ін-т нац. відносин і політології. - К. : Інформ.-видав. центр, 1997. - 222 с.
5. *Анимица Е. Г.* Основы местного самоуправления / Е. Г. Анимица, А. Т. Тертышный. - М. : ИНФРА-М, 2000. - ... с.
6. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. - М. : Юрид. лит., 1997. - 398 с.
7. *Бакуменко В. Д.* Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія / В. Д. Бакуменко. - К. : Вид-во УАДУ, 2000. - 328 с.
8. *Біленчук П.Д. та ін.* Місцеве самоврядування в Україні. Муніципальне право: Навч. посіб. для вищ. навч. закл. / П.Д. Біленчук, В.В. Кравченко, М.В. Підмогильний; Європ. ун-т управління, безпеки та інформ.-прав. технологій; Т-во науковців по сприянню муніцип. реформі. - К.: Атіка, 2000. - 304 с.
9. *Борденюк В.* Деякі проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування у містах з районним поділом // Право в Україні. - 2001. - № 2. - С. 53-57.
10. *Борденюк В.* Контроль у сфері місцевого самоврядування та його співвідношення з контролем у державному управлінні / В. Борденюк // Зб. наук. пр. УАДУ / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. - К. : Вид-во УАДУ, 2001. - Вип. 2. - С. 188-197.
11. *Борденюк В.* Співвідношення органів державної влади та органів місцевого самоврядування / В. Борденюк // Зб. наук. пр. УАДУ / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. - К. : Вид-во УАДУ, 2002. - Вип. 2. - С. 347-363.
12. *Борденюк В.І.* Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : монографія / В. І. Борденюк. - К.: Парлам. вид-во, 2007. - 576 с.

13. Бюджетний кодекс України // Відом. Верховної Ради України. - 2001. - Ст. 189.
14. Бюджетний кодекс України // Офіц. вісн. України. - 2001. - № 29. - С. 1-58.
15. Вакуленко В. М. Управління розвитком міста : навч. посіб. / В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий, О. С. Ігнатенко та ін. - К. : Вид-во НАДУ, 2007. - 389 с.
16. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. - К. ; Ірпінь : ВТФ "Перун", 2005. - 1728 с.
17. Всесвітня Декларація про місцеве самоврядування // Місцеве самоврядування. - 1997. - № 1. - С. 95-97.
18. Грузд А. Конституційно-правове регулювання в Україні: деякі питання теорії та практики / А. Грузд, О. Заржицький, Д. Смирнов // Право України. - 1998. - № 8. - С. 75-80.
19. Гураль П. Статут територіальної громади як джерело муніципального права / П. Гураль // Вісн. Львів. нац. ун-ту ім. Івана Франка. - Львів, 2001. - Вип. 36. - (Серія юрид.).
20. Державне будівництво і місцеве самоврядування : навч. посіб. для студ. юрид. спец. / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. - К. : Юрінком Інтер, 2001. - 303 с.
21. Державне будівництво і місцеве самоврядування: Навч. посіб. для студ. юрид. спец. / А.М.Колодій, А.Ю.Олійник. - К.: Юрінком Інтер, 2001. - 303 с.
22. Державне управління : слов.-довід. / уклад. В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко, І. М. Варзар та ін.; заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. - К. : Вид-во УАДУ, 2002. - 228 с.
23. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у табл. і схемах / кол. авт. ; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г. С. Одінцової. - Х. : ХРІДУ УАДУ, 2002. - 492 с.
24. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми : монографія / кол. авт. ; за ред. д-ра філос. наук, проф. В. М. Князева. - К. : Вид-во НАДУ ; Міленіум, 2003. - 320 с.
25. Европейская хартия местного самоуправления, Страсбург, 15 окт. 1985 // <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=122&CM=1&CL=RUS>
26. Европейская хартия местного самоуправления, Страсбург, 15 окт. 1985. - Режим доступа : <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=122&CM=1&CL=RUS>
27. Економіка міст: Україна і світовий досвід : навч. посіб. / В. Вакуленко, Ю. Дехтяренко, О. Драпіковський та ін. - К. : Основи, 1997. - 243 с.
28. Економіка міст: Україна та світовий досвід: Навч. посіб. / В.М. Вакуленко, Ю.Ф. Дехтяренко, О.І. Драпіковський та ін. -К.: Основи, 1997. – 243 с.

29. Економічна демократія та розвиток місцевого самоврядування в Україні: Зб. наук. ст. за ред. Я.А.Жаліла. - К.: Альтерпрес, 2003. - 148 с. - (Сер. "Безпека економ. трансформацій"; Вип. 23).
30. Економічна демократія та розвиток місцевого самоврядування в Україні : зб. наук. ст. / за ред. Я. А. Жаліла. - К. : Альтерпрес, 2003. - 148 с. - (Серія "Безпека економ. трансформацій"; Вип. 23).
31. Європейська хартія місцевого самоврядування // Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні. - К.: Крамар, 2003. - С. 71-78.
32. Закон про місцеве самоврядування в Україні: Наук.-практ. комент. / В.І. Батриченко, В.І. Борденюк, Г.В. Виноградова та ін.; В.Ф. Отришко та ін.; Ін-т законодавства Верховної Ради України. - К., 1999. - 367 с.
33. Закон України про благодійність та благодійні організації // Відом. Верховної Ради України. - 1997. - № 46. - С. 879-888.
34. Закон України про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів // Відом. Верховної Ради України. - 2004. - № 30-31. - Ст. 382.
35. Закон України про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів // Відом. Верховної Ради України. - 1998. - № 3-4. - С. 15.
36. Закон України про Всеукраїнський та місцеві референдуми // Відом. Верховної Ради України. - 1991. - № 33. - С. 443.
37. Закон України про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні // Голос України. - 1996. - 26 листоп. 23. Закон України про місцеве самоврядування в Україні // Уряд. кур'єр. - 1997. - № 107. - С. 11-20.
38. Закон України про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії // Агрокомпас. - 2000. - № 12. - С. 11-15.
39. Закон України про місцеве самоврядування в Україні // Відом. Верховної Ради України. - 1997. - № 24. - С. 379-429.
40. Закон України про місцеві державні адміністрації // Відом. Верховної Ради України. - 1999. - № 20-21. - С. 190.
41. Закон України про органи самоорганізації населення // Відом. Верховної Ради України. - 2001. - №. 48. - Ст. 254.
42. Закон України про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування // Уряд. кур'єр. - 1997. - 24 лип.
43. Закон України про систему оподаткування // Відом. Верховної Ради України. - 1991. - № 39. - Ст. 510.

44. Закон України про службу в органах місцевого самоврядування // Відом. Верховної Ради України. - 2001. - № 33. - Ст. 175.
45. Закон України про службу в органах місцевого самоврядування // Офіц. вісник України. - 2001. - № 6. - С. 6-47.
46. Закон України про статус депутатів місцевих рад // Відом. Верховної Ради України. - 2002. - № 40. - Ст. 290.
47. Закон України про стимулювання розвитку регіонів // Відом. Верховної Ради України. - 2005. - № 51. - Ст. 548.
48. *Іванова Т. В.* Організація місцевого самоврядування в Україні : навч. посіб. / Т. В. Іванова. - К. : ВД "Професіонал", 2005. - 112 с.
49. *Кампо В.* Як організувати муніципальну просвіту (Право громадян на участь у місцевому самоврядуванні: законодавство і практика) / В. Кампо // Людина і влада. - 1999. - № 1. - С. 49-50.
50. *Кампо В.М.* Місцеве самоврядування в Україні / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. - К.: Ін Юре, 1997.-36 с.
51. *Кириленко О. П.* Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / О. П. Кириленко. - К. : НІОС, 2000. - 384 с.
52. *Козюра І. В.* Місцеве самоврядування в Україні. Становлення та еволюція : навч. посіб. / І.В. Козюра, О.Ю. Лебединська. - Ужгород : Патент, 2003. - ... с..
53. *Колодій А. М.* Державне будівництво і місцеве самоврядування : навч. посіб. / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. - К. : Юрінком Інтер, 2000.
54. Конституція України (із змінами та доповненнями) // Відом. Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
55. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
56. Концепція сталого розвитку населених пунктів : Постанова Верховної Ради України. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
57. *Кравченко В. В.* Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. - К. : [б. і.], 2001. - 176 с.
58. *Кравченко В. В.* Основи муніципального менеджменту : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик, І. М. Салій ; за ред. В. В. Кравченка. - К. : Атіка-Н, 2003. - 304 с.
59. *Кравченко В. В.* Муніципальне право України / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. - К. : Атіка, 2003. - 672 с.
60. *Кравченко В.В., Пітцик М.В.* Муніципальне право України. - К.: Атіка, 2003. - 672 с.

61. *Кравченко В.В., Пітцик М.В., Салій І.М.* Основи муніципального менеджменту: Навч. посіб. / За ред. В.В.Кравченка. - К.: Атіка-Н, 2003. - 304 с.
62. *Куйбіда В. С.* Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні / В. С. Куйбіда. - Л. : Літопис, 2001. - 326 с.
63. *Куйбіда В. С.* Міське самоврядування і управління територіальним розвитком: історичні аспекти, сучасні реалії і проблеми удосконалення / В. С. Куйбіда. - Л. : НАН України, Ін-т регіон. дослідж., 1999. - 72 с.
64. *Куйбіда В. С.* Реформа місцевого самоврядування назріла давно / В. С. Куйбіда // Віче. - 2004. - № 11. - С. 5-7.
65. *Куйбіда В. С.* Самоврядування територіальної громади : монографія / В. С. Куйбіда, І. К. Кавер. - Л. : Літопис, 2006. - 108 с.
66. *Куйбіда В. С.* Сучасні проблеми і регіональні особливості місцевого самоврядування в Україні / В. С. Куйбіда. - Л. : Літопис, 2001. - 176 с.
67. *Куйбіда В.С.* Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні. - Л.: Літопис, 2001. - 326 с.
68. *Куйбіда В.С.* Міське самоврядування і управління територіальним розвитком: історичні аспекти, сучасні реалії і проблеми удосконалення / НАН України; Ін-т регіон, дослідж. - Л., 1999. - 72 с.
69. *Куйбіда В.С.* Реформа місцевого самоврядування назріла давно // Віче. - 2004. - № 11. - С. 5-7.
70. *Куйбіда В.С.* Сучасні проблеми і регіональні особливості місцевого самоврядування в Україні. - Л.: Літопис, 2001. - 176 с.
71. *Куйбіда В.С., Кавер І.К.* Самоврядування територіальної громади: Монографія. - Л.: Літопис, 2006. - 108 с.
72. *Лазор О. Д.* Публічна самоврядна влада в Республіці Італія: особливості організації та функціонування : монографія / О. Д. Лазор, І. П. Шелепницька ; за заг. наук. ред. д-ра держ. упр., проф. О. Я. Лазора - К. : Дакор, 2008. - 172 с.
73. *Лазор О.Я.* Міське самоврядування : навч. посіб. / О.Я. Лазор, О.Д. Лазор. - К., 2004. - 560 с.
74. *Малиновський В. Я.* Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. - Луцьк : Вежа, 2000. - 560 с.
75. *Мамонова В. В.* Методологія управління територіальним розвитком : монографія / В. В. Мамонова. - Х. : Вид-во ХарРІНАДУ "Магістр", 2006. - 196 с.
76. *Маннапов Р. Г.* Актуальные проблемы развития муниципального управления / Р. Г. Маннапов, В. М. Рябов. - Самара : Дом печати, 1998. - 262 с.
77. *Маннапов Р.Г, Рябов В.М.* Актуальные проблемы развития муниципального управления. - Самара: Дом печати, 1998. - 262 с.

78. Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку: Наказ Міністерства економіки та з питань європ. інтеграції України від 29 лип. 2002 р. № 224. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
79. Місцеве самоврядування в столиці України / О.М.Невелєв (ред.): НДІ соц.-екон. проблем міста (НДІСЕП). - К.: НДІСЕП, 2000. - 279 с.
80. Місцеве самоврядування в Україні: закон, практика, проблеми / О.А. Нескоромний (упоряд.); В.А. Граб (відп. ред.); Упр. по зв'язках з місцев. органами влади і органами місцев. самоврядування Апарату Верховної Ради України. - К.: Парлам. вид-во, 2000. - 144 с.
81. Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку: Навч. посіб. / В.В.Кравченко, Н.В.Кравченко, В. Лисюченко та ін. - К., 2001. - 231 с.
82. Муниципальная кадровая политика : учеб. пособие для вузов / А. Г. Гладышев, В. Н. Иванов, Е. С. Савченко и др. ; под общ. ред. В. Н. Иванова, В. И. Патрушева ; Акад. наук соц. технологий и местн. самоупр. - 2-е изд. - М. : Муницип. мир, 2003. - 256 с.
83. Муниципальная кадровая политика: Учеб. пособие для вузов / А.Г.Гладышев, В.Н.Иванов, Е.С.Савченко и др.; Под общ. ред. В.Н.Иванова, В.И.Патрушева; Акад. наук соц. технологий и местного самоуправления. - 2-е изд. - М.: Муницип. мир, 2003. - 256 с.
84. Муніципальне право України : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. - К. : [б. і.], 2001. - 352 с.
85. Муніципальне право України: Підруч. / В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін.; За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. - К.: Юрінком-Інтер, 2001. - 352 с.
86. *Оболонский А. В.* Государственная служба (комплексный подход) / А. В. Оболенский, А. Г. Барабашев. - М. : Дело, 1999. - 440 с.
87. Основи місцевого самоврядування в Україні: Конспект лекцій. Ч. I. / Уклад.: О.С. Ігнатенко, С.М. Рюмшин. - К.: Вид-во УАДУ, 2002. - 68 с.
88. Основи місцевого самоврядування сільських громад : навч. посіб. / В.М. Вакуленко, В.В. Вітвицький, Г.Д. Дець та ін. ; за заг. ред. М.К. Орлатого. - К., 2005. - 386 с.
89. Основи місцевого самоврядування України : конспект лекцій / уклад. : О.С. Ігнатенко, А.М. Ткаченко. - К., 2004. - ... с.
90. Основи муніципального права України: Навч. посіб. / М.І. Корнієнко, БЛ. Кравченко, Ю.М. Крупка та ін.; М.І. Корнієнко (ред.); Акад. муніцип. упр. - К.: Знання, 2000. - 118 с.

91. Основи муніципальної бюджетної політики : навч. програма для працівників місцев. самоврядування / В. І. Кравченко, О. Я. Лилик. - К. : [б. в.], 2006. - 142 с.
92. *Панейко Ю.* Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко. - Львів : Літопис, 2002. - ... с.
93. Пархоменко В. Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років / Ін-т демократії імені Пилипа Орлика. -К., 1999. - 187 с.
94. *Петрусь В.* Про поняття та юридичну природу статуту територіальної громади / В. Петрусь // Вісн. Львів. нац. ун-ту ім. Івана Франка. - Львів, 2001. - Вип. 36. - (Серія юрид.).
95. *Пікуляк М.* Зауваги до реформування територіального устрою держави / М. Пікуляк // Аспекти самоврядування. - 2005. - № 4 (30). - С. 57-60.
96. Про затвердження Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України №1150 від 27 лип. 1998 р. // Правова база "Ліга". – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
97. Про земельну реформу : Постанова Верховної Ради Української РСР від 12 груд. 1990 р. № 563-XII // Відом. Верховної Ради України. - 1991. - № 10. - Ст. 100.
98. Про розміри плати за реєстрацію асоціацій, інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, статутів територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України № 738 від 25 трав. 1998 р. // Правова база "Ліга". - Режим доступу : [http:// zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua)
99. Про схвалення Декларації цілей та завдань бюджету на 2008 рік (Бюджетної декларації) : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 берез. 2007 р. № 316. - Режим доступу : [http:// www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
100. Проект нового закону "Про місцеве самоврядування в Україні" // www.rada.gov.ua
101. Регіональне управління : навч. посіб. / за наук. та заг. ред. Л. М. Зайцевої. - Дніпропетровськ : ДФ УАДУ, 2000. - 239 с.
102. Регіональний економічний розвиток / За ред. О. Крайник. - Л. : Ліга-Прес, 2003. - 211 с.
103. Реформування міжбюджетних відносин і зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, В. Г. Бодров та ін. - К. : [б. в.], 2004. - 400 с.
104. Рішення Конституційного Суду України від 9 лют. 2000 р. №1-рп/2000 (справа про місцеве самоврядування) // Правова база "Ліга". - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

105. *Розенберг, Джерри М.* Бизнес. Менеджмент : терминолог. слов. / Джерри М. Розенберг : пер. с англ. - М. : ИНФРА-М, 1997. - 463 с.
106. *Романюк С. А.* Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості : регіональні дослідження : монографія / С. А. Романюк. - К. : Вид-во УАДУ, 2001. - 112 с.
107. *Салов О. А.* Местное самоуправление: историческая практика и современность / О. А. Салов, Г. И. Королева-Конопляная. - М. : [б. в.], 2003.
108. Самоврядування та територіальна організація влади в Польщі / Я. Гонціяз, Н. Гнидюк, В. Гуменюк. - К.: Міленіум ; Вид-во УАДУ, 2001. - 184 с.
109. Словарь иностранных слов. - М. : Рус. яз., 1989. - 623 с.
110. Социологический энциклопедический словарь : на рус., англ., нем., фр. и чеш. языках / ред.-координатор - акад. РАН Г. В. Осипов. - М. : Издат. гр. ИНФРА-М-НОРМА, 1998. - 397 с.
111. *Сунцова О. О.* Місцеві фінанси / О. О. Сунцова. - К. : Центр навч. л-ри, 2005. - 560 с.
112. Теорія фінансів : навч. посіб. / За заг. ред. О. Д. Василика. - К. : Центр навч. л-ри, 2005. - 480 с.
113. Територіальна організація влади в Україні. Опорний конспект до дистанційного курсу / В.М. Вакуленко, О.С. Ігнатенко, О.М. Коваль, В.С. Колтун. - К., 2004. - 80 с.
114. *Удовиченко В.* Ефективна економічна політика місцевої влади. Формула успіху // Аспекти самоврядування. - 2005. - № 2 (28). - С. 28-31.
115. *Удовиченко В.* Ефективна економічна політика місцевої влади. Формула успіху / В. Удовиченко // Аспекти самоврядування. - 2005. - №2 (28). - С. 28-31.
116. *Удовиченко В. П.* Новітні моделі соціально-економічного розвитку міст в умовах формування ринкових відносин / В. П. Удовиченко. - К. : Заповіт, 2003. - 340 с.
117. *Удовиченко В. П.* Україна: від соціального міста до соціальної держави / В. П. Удовиченко. - К. : РВПС України НАН України, 1997. - 60 с.
118. Управління міським бюджетом за програмно-цільовим методом : посіб. для орг. місцев. самоврядування. - 2-ге вид. / Проект "Реформа місцевих бюджетів в Україні", RTI International. - К. : [б. в.], 2005. - 56 с.
119. Управління сучасним містом : підручник / кол. авт. ; за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. - К. : НАДУ, 2008. - 632 с.
120. Финансы : учеб. / под ред. М. В. Романовского и др. - М. : Юрайт, 2002. - 205 с.
121. Філософія : курс лекцій : навч. посіб. / Л. В. Губернський, І. Ф. Надольний, В. П. Андрущенко та ін. ; за ред. проф. І. Ф. Надольного. - К. : Вікар, 2000. - 516 с.

122. Філософський енциклопедичний словник / НАН України, Ін-т філософії ім. Г. С. Сковороди ; редкол. : В. І. Шинкарук (голова) та ін. - К. : Абрис, 2002. - 744 с.
123. *Шаповал В.* Сутність місцевого самоврядування (питання теорії) / В. Шаповал // Муніципальний рух: новий етап розвитку : матеріали VII Всеукр. муніцип. слухань (6-8 верес. 2001 р., м. Бердянськ). - К. : [б. в.], 2002.
124. *Щёкин Г. В.* Социальная теория и кадровая политика : монография / Г. В. Щёкин. - К. : МАУП, 2000. - 576 с.
125. Эффективность государственного управления : пер. с англ. ; под. ред. С. А. Батчикова и С. Ю. Глазьева. - М. : Консалтбанк, 1998. - 848 с.
126. Administering State Government Productivity Improvement Program. - State University of New York at Albany : New York, 1975.
127. *Balk W.* Improving Government Productivity: Sage. – Beverly Hills: California, 1975.
128. *Balk W.* Productivity in Government: A. Legislative Focus // Public Productivity Review. - 1984. - № 8.
129. *Bryant S., Joyce R.* Federal Productivity Lesson // The Bureaucrat. - 1984. - V. 13. - № 1.
130. *Hampton W.* Local Government and Urban Politics. -UK, 1991.
131. *Hatry H. P., Fisk D.* Improving Productivity and Productivity Measurement in Local Government. - The Urban Institute: Washington, 1971.
132. *Merton R.K.* Social theory and social structure, Glencoe (III), 1957. - P. 33-34.
133. *Poister T.H.* Performance Monitoring. - Lexington Books: Lexington, Mass., 1983.
134. *Coulter P.* Organizational Effectiveness in the Public Sector:
135. The Example of Municipal Fire Protection // Administrative Science Quarterly. - 1979. - V. 24. - № 1.

Зміст

ВСТУП	
Тема 1. ТЕОРЕТИЧНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	
Тема 2. ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	
Тема 3. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	
Тема 4. ЄВРОПЕЙСЬКА ХАРТІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	
Тема 5. ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	
Тема 6. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	
ПРАКТИЧНІ ЗАНЯТТЯ	
СЕМІНАРСЬКІ ЗАНЯТТЯ	
ОРГАНІЗАЦІЯ САМОСТІЙНОЇ РОБОТИ СЛУХАЧА	
ІНДИВІДУАЛЬНО-КОНСУЛЬТАЦІЙНА РОБОТА	

СИСТЕМА ПОТОЧНОГО І ПІДСУМКОВОГО КОНТРОЛЮ
СЛОВНИК ОСНОВНИХ ТЕРМІНІВ
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

Автори-упорядники:

**Вакуленко Володимир Миколайович, Жовнірчик Ярослав Федорович,
Іванова Тамара Вікторівна, Ігнатенко Олександр Семенович,
Орлатий Михайло Кузьмович**

ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Навчальний посібник

Київ, НАДУ

Общие основы местного самоуправления в Украине. Учебное пособие.
/ За общ. ред. В.М. Вакуленко, М.К. Орлатого. – К.: НАГУ, 2010. – 211 с.

В учебном пособии рассмотрены теоретические и методологические аспекты местного самоуправления как особенной формы публичной власти территориальных обществ, конституционно-правовые основы местного само-

управления, территориально-функциональную систему местного самоуправления, составление устава территориального общества, зарубежный опыт территориальной организации местного самоуправления.

Рассчитано на слушателей Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, студентов, аспирантов и преподавателей высших учебных заведений, специалистов органов государственного управления и органов местного самоуправления, всех тех, кто интересуется современными проблемами местного самоуправления.