

Лекція 16. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО ОСОБЛИВА РІЛЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

16.1 Світові моделі та наукові теорії розвитку місцевого самоврядування як форми реального народовладдя

Для з'ясування природи системи місцевого самоврядування в Україні необхідно проаналізувати розповсюджені у світі їх моделі. Такий аналіз матиме важливе теоретичне та прикладне значення, оскільки дає змогу прослідкувати ступінь участі жителів територіальних громад у вирішенні публічних справ місцевого значення.

Сучасні науковці, як правило, виділяють англо-саксонську, романо-германську, іберійську, радянську, традиційні та змішані моделі місцевого самоврядування. Згадані моделі відображають певні традиції державотворення та функціонування публічної влади, механізм взаємодії державної влади та місцевого самоврядування, а також конкретно-історичні обставини.

Англо-саксонська модель місцевого самоврядування (Великобританія, США, Канада) ґрунтується на широкій автономності муніципалітетів. Вона характеризується наявністю місцевого самоврядування на всіх рівнях нижче держави, суб'єкта федерації чи регіону. При цьому відсутні адміністративно-територіальні одиниці загального характеру. Дана система не передбачає призначення з центру чиновників на місцях для контролю за діями органів місцевого самоврядування. Такий контроль здійснюється шляхом фінансових ревізій, міністерських інспекцій, судового контролю [26, с. 313].

Для *романо-германської (континентальної)* системи місцевого самоврядування характерне його поєднання із місцевим управлінням, тобто місцевими органами державної виконавчої влади і виходить з різного тлумачення «природних» та «штучних» адміністративно-територіальних одиниць. Виділяють два різновиди такої системи:

1) на всіх субнаціональних рівнях, за винятком низового, водночас 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. При цьому на низовому рівні діють виключно органи первинної територіальної громади (Франція, Італія) [4, с. 14].

Зокрема, в Італії на рівні нижче області (носія державної автономії) засновано місцеве самоврядування на рівні провінцій та комун. До системи органів місцевого самоврядування належать представницькі органи влади – ради, виконавчі – джунти, які створюються радами. У провінції функції адміністративного контролю здійснює префект, який призначається Радою міністрів, а на рівні комуни – синдик [5].

2) на низовому рівні – в «природних» адміністративно-територіальних одиницях утворюються лише органи місцевого самоврядування, а на регіональному та субрегіональному рівнях (у «штучних» адміністративно-територіальних одиницях) функціонують призначені місцеві державні адміністрації загальної компетенції. Допустимий варіант, коли і на регіональному (субрегіональному) рівні функціонують виборні органи місцевого самоврядування, але вони мають інший характер – це не представницькі органи територіальних громад «штучних» адміністративно-територіальних одиниць (їх існування не визначається), а органи представництва інтересів територіальних громад «природних» адміністративно-територіальних одиниць на регіональному (субрегіональному) рівні. Подібна система існує, зокрема, у Польщі, Болгарії, Туреччині, Фінляндії [4, с. 14].

У цілому, для континентальної моделі є характерним поєднання місцевого самоврядування з місцевим управлінням на всіх основних рівнях політико-територіальної організації публічної влади або поєднання місцевого самоврядування на низовому рівні з державним управлінням на вищому.

Іберійська модель характерна для іспаномовних країн Латинської Америки. Основною рисою цієї моделі є те, що жителі територіальної громади обирають місцеву раду і головну посадову особу муніципалітету (префекта, регідора, мера). Префект, регідор одночасно очолює місцеву раду та виконавчий орган місцевого самоврядування. У деяких державах він обирається радою та затверджується президентом або урядом. Таким чином в особі префекта поєднуються функції місцевого самоврядування та державного управління [26, с. 315].

Радянська система (система рад та їх виконавчих органів) ґрунтується на запереченні розподілу влад і визнанні повновладдя представницьких органів знизу доверху. Ця система передбачає, що всі ради, починаючи з найнижчого рівня, є органами державної влади і підпорядковані радам. Система рад характеризується ієрархічною підпорядкованістю всіх її елементів та відсутністю самостійності місцевих органів. Така система збереглася лише в деяких країнах, зокрема в КНР, КНДР [4, с. 15].

Традиційні моделі місцевого самоврядування функціонують у більшості країн Африки та Азії. У даному випадку функції місцевого самоврядування можуть здійснюватись вождями племен, родоплемінною знаттю.

Змішана модель – поєднання елементів того чи іншого типів (Німеччина, Японія) [18, с. 141].

Питання місцевого самоврядування активно вивчається юридичною наукою вже більше двохсот років. Теоретичні основи вчення про місцеве самоврядування було закладено ще в кінці XVIII – першій половині XIX ст. представниками французької, бельгійської та німецької юридичних шкіл.

Серед теорій місцевого самоврядування найбільш відомими та обґрунтованими є теорії *природних прав вільної громади, громадівська, державницька та муніципального дуалізму*. Як похідні від цих теорій або від

відомих теорій походження держави і права розглядаються *господарська, теорія самоврядних одиниць як юридичних осіб* (корпоративна), *соціологічна, органічна, теорія соціального обслуговування* тощо.

Внаслідок розвитку теорії природних прав людини виникла на початку XIX ст. *теорія вільної громади* (*теорія природних прав громади*). Основні ідеї цієї теорії були сформульовані Туре у доповіді щодо законопроекту про реформу місцевого управління на Національних зборах Франції 1790 року та знайшли своє віддзеркалення в положеннях Конституції Бельгії 1831 року щодо особливої «громадівської» влади. Теорія природних прав громади ґрунтується на ідеях природного права й виходить з того, що право територіальної громади самостійно вирішувати свої справи має такий самий природний характер, як і права та свободи людини. Територіальна громада визнавалася незалежно від держави органічною корпорацією, що сформувалася природним шляхом, відповідно й її право на місцеве самоврядування виводиться з природи територіальної громади. Таким чином, місцеве самоврядування розглядається як самостійна по відношенню до держави публічна влада територіальної громади.

Теорія вільної громади визначила основні засади організації місцевого самоврядування: а) виборність органів місцевого самоврядування територіальною громадою; б) розподіл питань на самоврядні (віднесені до відання місцевого самоврядування) та такі, що передоручені органам місцевого самоврядування державою; в) місцеві та державні справи мають різну природу; г) органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади. Вони є органами відповідної територіальної громади; д) органи державної влади не мають права втручатися у вирішення питань місцевого значення, їх функція зводиться лише до адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування [4, с. 15-16].

Прихильники *громадівської теорії місцевого самоврядування* (В. Лешков, А. Васильчиков) розглядали його первинні суб'єкти – громади – як самостійне джерело такої публічної влади, яка належить не державі, а є самостійною, так званою «*муніципальною*».

Основні постулати цієї теорії:

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

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

– місцеве самоврядування, його органи мають вирішувати питання лише місцевого значення, а здійснення повноважень державної влади має покладатися на місцеві органи державної виконавчої влади;

– при вирішенні питань місцевого значення органи місцевого самоврядування мають діяти за принципом: «*Дозволено все, що не заборонено законом*» [22, с. 6].

Однак, ця теорія не набула широкого поширення, оскільки вона не могла пояснити публічно-правовий характер багатьох функцій, які здійснюють органи місцевого самоврядування.

Дана теорія ґрунтується на протиставленні характеру державної влади та місцевого самоврядування, з тих міркувань, що місцеве самоврядування має громадський, а не публічно-правовий характер. Цій теорії, як і попередній, притаманний певний корпоративний колорит. Як зазначається у науковій літературі [20, с. 58], у цьому випадку змішуються самоврядні територіальні одиниці з різного роду приватноправовими асоціаціями (товариствами, фондами, спілками, клубами тощо).

Громадівська теорія місцевого самоврядування надзвичайно поширена у Сполучених Штатах Америки та Канаді.

Модифікацією *громадівської теорії місцевого самоврядування* стала *громадсько-господарська теорія* (Р. Моль, О. Васильчиков). Тут спостерігається намагання обґрунтувати статус самоврядної громади як відмінного від держави суб'єкта права та акцентування на змісті комунальної діяльності. Територіальна громада розглядається як елемент громадянського суспільства, а тому місцеве самоврядування – недержавне за своєю природою, володіє власною компетенцією у неполітичній сфері, тобто у місцевих громадських та господарських справах, у здійсненні яких держава не втручається.

У середині XIX ст. набуває поширення *державницька теорія місцевого самоврядування*, основні положення якої були розроблені німецькими вченими Л. Штейном та Р. Гнейстом. Державницька теорія розглядає місцеве самоврядування не як автономну форму публічної влади, природне право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення, а як одну з форм організації місцевого управління, тобто як один із способів децентралізації державної влади на місцевому рівні. Відповідно, всі повноваження територіальної громади, її органів своїм джерелом мають державну владу.

Прихильники *державницької теорії* виділяють два напрямки: *політичний* (Р. Гнейст) та *юридичний* (Л. Штейн), які по-різному визначали відмінність місцевого самоврядування від місцевого управління. За Р. Гнейстом самостійність місцевого самоврядування має гарантувати виконання обов'язків посадових осіб органів місцевого самоврядування на громадських засадах, що звільняє їх від економічної залежності від держави. Л. Штейн вважав гарантією самостійності місцевого самоврядування в тому, що органи місцевого самоврядування є органами територіальної громади, на які держава покладає здійснення відповідних завдань та функцій державного управління [4, с. 16-17].

Відомий російський державознавець *В.Г. Барабашиєв* розглядає місцеве самоврядування як «*державну владу особливого роду*». Щодо недержавної природи місцевого самоврядування, то він назвав її міфом, який «ми самі створили, мається на увазі практика державного будівництва» [1, с. 124].

Ю. Панейко вважає, що твердження про існування якихось первинних власних прав місцевих громад, незалежних від державного правового порядку, «є витвором фантазії теоретиків природного права», бо теорію про природні права громади не можна погодити з теорією суверенітету народу, який виявляється «в суверенності зверхньої державної влади» [24, с. 84].

Державницька теорія місцевого самоврядування отримала найбільше поширення в Європі та знайшла своє втілення в Європейській Хартії місцевого самоврядування, яка визначає місцеве самоврядування як право й спроможність місцевих властей у межах закону здійснювати регулювання управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення (п. 1 ст. 3).

Державницьку теорію характеризує визнання певної правової, організаційної та фінансової автономії місцевого самоврядування та його органів стосовно центральних та місцевих органів державної влади. Органи місцевого самоврядування є інститутами здійснення функцій держави за допомогою недержавних суб'єктів права. Таким чином, певною мірою самостійні права територіальної громади вписуються органічно у механізм демократії, відповідають принципу суверенної влади народу.

Недоліком цієї теорії є певне дистанціювання публічної влади територіальних колективів та держави. Зокрема, державницька теорія органічно не може вирішити питання про засоби забезпечення публічної влади територіальних колективів (у крайніх випадках навіть у формі примусу), наприклад, через функціонування органів правосуддя, систему правоохоронних органів.

Великим визнанням у XIX ст. користувалася *теорія самоврядних одиниць як юридичних осіб* (О. Градовський, Г. Єллінек, О. Лабанд), яка виникла на базі державницької теорії місцевого самоврядування. Її прибічники зводили суть місцевого самоврядування до однієї основної ознаки – самоврядні одиниці є відокремленими від держави публічно-правовими особами. Вони вважали, що права органів місцевого самоврядування є невід'ємними і недоторканими для держави. Органи самоврядування, на їхню думку, здійснюють волю не держави, а місцевих співтовариств. У спільноти є особлива мета і інтереси, які відрізняються від мети та інтересів держави.

Однак, ця теорія має ряд недоліків: а) недоторканість прав органів місцевого самоврядування існує тільки для конкретних органів адміністрації, а не для самої держави, яка має право в законодавчому порядку змінити їх або взагалі відібрати; б) самоврядні одиниці є суб'єктами прав, які їм надаються, так само, як і органи державної адміністрації, підлягають контролю уряду; в) неможливо визначити критерії, за допомогою яких можливо було б встановити, які функції, що виконуються органами самоврядування, відповідають їх особистим інтересам, а які – інтересам держави (розмежувати ці дві сфери намагалась і громадівська теорія самоврядування) [25].

Спробою поєднання сильних сторін громадівської та державницької теорій виступає *теорія муніципального дуалізму*. Це – досить поширена теорія у світовій літературі, яка має також прихильників і в Україні. Дана теорія виходить з подвійного характеру муніципальної діяльності – самостійного вирішення місцевих справ і здійснення на місцевому рівні певних державних функцій. Зокрема, *М.П. Орзіх* зауважує, що такий синтез дає змогу забезпечити конституційну можливість «входити у правові ворота», а не «трошити муніципальні огорожі» [23, с. 64].

Відповідно до основних постулатів цієї теорії інституції місцевого самоврядування є незалежними від держави лише в суто громадських справах, до яких держава байдужа, а у сфері політичній – розглядаються як інституції держави, що виконують її функції та повноваження. Тому ті справи, які мають здійснювати інституції місцевого самоврядування, мають також поділятися на «власні» та «делеговані». У здійсненні власних справ органи місцевого самоврядування мають діяти незалежно та самостійно від державницьких органів, дотримуючись лише законів. У виконанні ж делегованих повноважень органи місцевого самоврядування діють під контролем та адміністративною опікою відповідних державних органів [18, с. 12].

Теорія муніципального дуалізму не дає відповіді на питання щодо характеру публічної влади територіальної громади, зокрема яким чином суміщаються права територіальної громади, з одного боку, з правами і свободами людини і громадянина, та суверенним правом народу – з іншого. Очевидно, що позитивним у цій теорії є дослідження питання про перерозподіл владних повноважень між державою та місцевим самоврядуванням у контексті конституційного принципу поділу влад.

Основні ідеї цих теорій знайшли своє втілення у міжнародних документах: Європейській хартії місцевого самоврядування та Всесвітній декларації місцевого самоврядування. Вони істотно вплинули на зміст відповідних розділів Конституції України.

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

З іншого боку, ряд важливих положень Основного Закону України написано в дусі державницької теорії місцевого самоврядування. У них послідовно проведено ідею, що коріння місцевого самоврядування — в 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, наприклад, 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).

На користь державницької теорії місцевого самоврядування свідчить також збереження місцевого самоврядування на регіональному рівні, хоч і в якості районних та обласних рад, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Певні мотиви концепції муніципального дуалізму звучать в тих положеннях ст. 143 Конституції України, відповідно до яких «органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади», а також що «органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади».

16.2 Правовий статус органів місцевого самоврядування в системі державного управління

Однією з найважливіших ознак побудови демократичної держави є розвиток місцевого самоврядування.

Конституція України закріпила дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації, які є відповідними органами виконавчої влади, та місцеве самоврядування як публічну владу територіальних громад.

Поява і розвиток інституту місцевого самоврядування зумовлені усвідомленням суспільством того, що зміцнення державної влади у центрі не може бути ефективним і корисним для суспільства в цілому без її одночасної децентралізації, функціонування первинних територіальних громад, об'єднаних певними спільними місцевими інтересами. Це також пов'язано з тим, що більшість звернень громадян до влади стосовно забезпечення різноманітних умов життєзабезпечення зосереджуються на місцевому рівні й мають тут вирішуватись. Прагнучи розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу, Конституція України (ст. 7) закріпила принцип, згідно з яким *«в Україні визначається та гарантується місцеве самоврядування»*.

Місцеве самоврядування – це право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування є складовою організацією управління суспільством. На відміну від місцевого управління, місцеве самоврядування є діяльністю, спрямованою на забезпечення потреб та інтересів місцевого населення. У політичному аспекті місцеве самоврядування розглядається як інститут парламентського режиму, специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної як від держави, так і від об'єднань громадян.

Нормативне регулювання організації та діяльності місцевого самоврядування здійснюється внутрішнім правом кожної держави, а також відповідними актами міжнародного рівня, зокрема Європейською Хартією місцевого самоврядування. Ця хартія визначила принципи, основні напрями місцевого самоврядування, його співвідношення з місцевим управлінням. Правовою основою місцевого самоврядування в Україні є Конституція України, яка закріпила систему місцевого самоврядування, його фінансову та матеріальну базу, роль територіальної громади, фінансові гарантії місцевого самоврядування з боку держави та роль місцевого самоврядування як гаранта прав і свобод. Усі організаційні питання щодо діяльності органів місцевого самоврядування та їх повноважень врегульовуються Законом *«Про місцеве самоврядування в Україні»* (від 21 травня 1997 р.) [7].

Основними рисами місцевого самоврядування в Україні є: демократичний характер, здійснення на всіх щаблях адміністративно-територіального устрою держави, відсутність ієрархії між територіальними громадами, їх органами і посадовими особами, характер соціальної служби, фінансово-економічний, політичний характер, специфічний правовий статус.

Важливими ознаками будь-якого органу місцевого самоврядування є його правова, організаційна та фінансова автономія щодо інших органів місцевого самоврядування, а також державних органів. Суть правової автономії виявляється у наявності в органів місцевого самоврядування власних повноважень, визначених Конституцією і законодавством. Організаційна автономія виражається в тому, що орган місцевого самоврядування має змогу сам визначати власну внутрішню структуру з тим, щоб вона відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління. Фінансова автономія полягає у праві органів місцевого самоврядування на володіння і розпорядження власними коштами, достатніми для здійснення своїх функцій і повноважень.

Хоча місцеве самоврядування, його органи згідно з Конституцією України не входять до механізму державної влади, це не означає його повної автономності від державної влади, державного управління. Місце та роль органів місцевого самоврядування в системі державного управління визначаються структурою їх повноважень, що включають: 1) власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню; 2) делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади, надані законом органам місцевого самоврядування), здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях.

16.3 Система місцевого самоврядування в Україні

Система самоврядування включає первинний рівень самоврядування – село, селище, місто і вторинний – район, область. Головним осередком місцевого самоврядування є села, селища і міста, де живуть люди і природним шляхом утворюють громади.

Згідно зі статтею 140 Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, тобто через певний структурно-організаційний механізм, який іменується системою місцевого самоврядування. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 5) до елементів системи місцевого самоврядування відносить: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні в місті ради, які створюються в містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Суб'єктом і основним носієм функцій у системі місцевого самоврядування і повноважень є територіальна громада. *Територіальна громада* – це спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ і міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Територіальна громада села, міста є організаційною основою місцевого самоврядування. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватись в одну територіальну громаду, і, навпаки, жителі, які входять до територіальної громади, сусідніх сіл можуть виходити з неї й утворювати власну територіальну громаду.

Територіальні громади чинним законодавством наділено функціями і повноваженнями у різних сферах місцевого життя. Вони управляють майном, що є в комунальній власності, і затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку й контролюють їх виконання; затверджують відповідно до закону місцеві податки і збори; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, організують та ліквідують комунальні підприємства, установи та організації, здійснюють контроль за їх діяльністю та виконують інші функції, віднесені законом до їх компетенції.

Територіальна громада функціонує безпосередньо, через органи і посадових осіб місцевого самоврядування. Формами прямої (безпосередньої) місцевої демократії є місцеві вибори, місцеві референдуми, консультативні опитування, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи і громадські слухання. Представницькими органами місцевого самоврядування у територіальних громадах є сільські, селищні й міські ради, які складаються із депутатів, обраних жителями сіл, селищ, міст. Ради наділено функціями і повноваженнями, які є основою для їх практичної діяльності, працюють за принципом розподілу повноважень, мають визначену виключну компетенцію у визначених організаційних, контрольних і нормативних питаннях. Сільські, селищні й міські ради в межах своїх повноважень приймають рішення, які є обов'язковими на підвідомчій території.

Юридична природа сільського, селищного, міського голову є дуалістичною. Дуалізм його полягає в тому, що він одночасно як головна посадова особа територіальної громади (далі – глава територіальної громади) очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради та головує на її засіданнях.

Така модель глави територіальної громади, на думку деяких вчених, є однією із форм втілення модифікації «сильного мера», однак вона не здається оптимальною. Вадою цієї моделі є те, що глава територіальної громади за своїм статусом повинен відволікатися на організаційні питання при проведенні засідань ради. Гарантії статусу глави територіальної громади подібні до гарантій статусу депутата місцевої ради.

Статус глави територіальної громади характеризується наступними ознаками: а) він обирається безпосередньо жителями територіальної громади; б) він очолює діяльність по здійсненню місцевого самоврядування на території відповідної громади; в) за законом та статутом територіальної громади він наділяється власною компетенцією по вирішенню питань місцевого значення; г) він головує на засіданнях відповідної сільської, селищної, міської ради та одночасно їй підзвітний і підконтрольний; д) глава територіальної громади очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради і одночасно виступає муніципальним службовцем.

Повноваження глави територіальної громади визначені у ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7]. Голова здійснює інші повноваження місцевого самоврядування, визначені законодавством України, якщо вони не віднесені до виключних повноважень ради або не віднесені радою до відання її виконавчого комітету.

Глава територіальної громади наділений наступними повноваженнями: а) дотримання Конституції та законів України, тобто виконання нормативно-правових актів органів державної влади та органів місцевого самоврядування; б) представницькі повноваження, зокрема підтримує зв'язки територіальної громади з органами держави та місцевого самоврядування, добровільними об'єднаннями органів місцевого самоврядування; в) керівництво виконавчими органами місцевого самоврядування; г) забезпечує взаємодію виконавчого комітету, його управлінь та підрозділів з відповідно сільською, селищною, міською радою; д) здійснення управлінських функцій, тобто керівництво виконавчим комітетом, головує на його засіданнях; е) здійснює повноваження у сфері комунального господарства, приймає рішення про створення комунальних служб; є) здійснює правотворчі повноваження, зокрема одноособово приймає розпорядження, укладає від

імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства, а з питань, віднесених до виключної компетенції рад, подає їх на затвердження відповідної ради.

Специфічним є статус голів міст Києва і Севастополя, який регулюється спеціальним законодавством [12]. Голови цих міст обираються жителями міст Києва, Севастополя, а відповідно до змісту положень ч. 2, 4 ст. 118 Конституції України факт обрання повинен стати юридичною підставою для наділення їх статусом голови відповідної місцевої державної адміністрації Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Таким чином, міський голова Києва, Севастополя виступає головою відповідної місцевої державної адміністрації, що є своєрідною організаційно-правовою формою функціонування виконавчого комітету відповідної ради.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад. Виконавчі органи у системі місцевого самоврядування є юридичними особами, наділені виконавчо-розпорядчими функціями і повноваженнями, від свого імені видають нормативно-правові акти, які є обов'язковими для виконання на території відповідної громади. Виконавчі органи є відповідальними і підзвітними перед відповідною радою. Одночасно при виконанні делегованих повноважень вони є відповідальними перед органами державної виконавчої влади (ч. 2 ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Виконавчим органом сільської, селищної, міської, районної у місті ради є виконавчий комітет. Він утворюється відповідною радою на строк її повноважень за пропозицією персонального складу від глави відповідної територіальної громади (ч. 2 ст. 51). Закон гарантує, що у склад виконавчого комітету ради повинні входити окрім голови, його заступник (заступники) з окремих питань його діяльності, керуючий справами (секретар) виконавчого комітету, а також керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради (далі – структурні підрозділи), інші особи. Звичайно голова виконавчого органу має заступників у сфері фінансово-економічної діяльності; у сфері комунально-побутового обслуговування; у сфері соціального захисту населення і соціальної політики та інших. Розподіл обов'язків між заступниками встановлює голова виконавчого комітету.

Структура виконавчого органу ради, за винятком невеликих сільських рад, включає різноманітні підрозділи галузевого і функціонального призначення: відділи, управління, комітети (освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту, економічного планування та прогнозування тощо). Окрім цього створюється допоміжний апарат: управління справами, бухгалтерія, юридична служба, відділ кадрів тощо. Структурні підрозділи виконавчого комітету ради здійснюють свою роботу на основі положення, яке затверджується радою.

Керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради призначаються на посаду і звільняються з посади головою територіальної громади, а у випадках, передбачених законом, – за погодженням з відповідними органами виконавчої влади.

На сучасному етапі існує потреба теоретичного осмислення забезпечення конституційної гарантії місцевого самоврядування, шляхом законодавчої конкретизації повноважень визначених у ч. 1 ст. 143 Конституції України. Такі повноваження необхідно розглядати як обов'язкові у сфері місцевого самоврядування і повинні бути забезпечені організаційно-правовими, фінансово-економічними та соціальними гарантіями з боку держави. Таким чином, необхідно змінити підхід до нормативного регулювання предмета відання виконавчих органів відповідних місцевих рад із закріплення належних гарантій їх діяльності та відповідальності за ефективне управління комунальними справами.

Спроможність населення до самоорганізації та активної участі у прийнятті рішень місцевого значення є принциповою ознакою розвитку громадянського суспільства країни. Важливу роль у цьому процесі відіграють органи самоорганізації населення. Потенціал впливу цих органів є достатнім для того, щоб активізувати окремих членів громадянського суспільства до вирішення питань, пов'язаних із сумісним проживанням на певній території, та реагування на неналежне виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень.

За формами діяльності можна вирізнити такі функції органів самоорганізації населення, як *правотворча, правозастосовча, установча, контрольна і правоохоронна*.

Правотворча функція полягає в тому, що органи самоорганізації в межах своїх повноважень приймають рішення не тільки організаційно-розпорядчого, але й нормативного характеру. Якщо рішення цього органу не відповідають чинному законодавству або прийняті з питань, не віднесених до повноважень органу, вони зупиняються відповідною радою з одночасним зверненням до суду про їх скасування.

Правозастосовча функція органів самоорганізації тісно пов'язана з правотворчою, оскільки зумовлена реалізацією їх повноважень, у тому числі шляхом видання правозастосовчих актів. Ця функція знаходить відбиття в таких повноваженнях органів самоорганізації, як сприяння додержанню Конституції та законів України, реалізація актів Президента України та органів виконавчої влади, рішень місцевих рад та їх виконавчих органів, розпоряджень сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті (у разі її створення) ради, рішень, прийнятих місцевими референдумами.

Забезпечуючи свою організаційну самостійність, органи самоорганізації виконують установчу функцію. Реалізуючи її, ці органи вирішують питання щодо переліку, чисельності та складу комісій у разі їх створення. Згідно з ч. 5 ст. 19 Закону орган самоорганізації може створювати комісії, робочі групи, інші власні органи для забезпечення своєї роботи в порядку, передбаченому Положенням про цей орган.

Наприклад, Типові положення про органи самоорганізації населення, прийняті у м. Київ, Одеса, Хмельницький, передбачають створення саме таких органів.

Правоохоронна функція реалізується у повноваженнях органів самоорганізації населення щодо охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, забезпечення законності та правопорядку, сприяючи своєю діяльністю правоохоронним органам в охороні громадського порядку.

Сутність контрольної функції органів самоорганізації населення полягає в тому, що ці органи: 1) контролюють якість наданих громадянам, які проживають у жилих будинках на території діяльності органу самоорганізації, житлово-комунальних послуг і якість проведених у цих будинках ремонтних робіт; 2) можуть брати участь у здійсненні громадського контролю за додержанням вимог пожежної безпеки; 3) сприяють захисту прав, свобод та інтересів жителів у межах території діяльності органу самоорганізації.

Ефективна діяльність суб'єктів місцевого самоврядування щодо захисту й забезпечення прав членів територіальної громади можлива лише при широкому залученні населення до процесу опрацювання і прийняття рішень, формування й урахування громадської думки на рівні мікрорайону, кварталу, вулиці, будинку, оскільки такі питання фактично не є предметом діяльності депутатів місцевих рад.

За об'єктами впливу можна вирізнити *політичну, економічну, соціальну, культурну, екологічну, ідеологічну, виховну, інформаційну* функції органів самоорганізації населення.

Політична функція органів самоорганізації населення виявляється в забезпеченні реалізації громадянами конституційного права брати участь в управлінні державними та громадськими справами. Шляхом створення органів самоорганізації вони беруть активну участь у здійсненні місцевого самоврядування й, відповідно, у вирішенні питань місцевого значення.

Економічна функція спрямовується на утворення локального сектора економіки і полягає в можливості внесення органами самоорганізації населення у встановленому порядку пропозицій до проєктів місцевих програм соціально-економічного й культурного розвитку та проєктів місцевих бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць тощо.

Соціальна функція знаходить прояв у діяльності органів самоорганізації населення щодо обладнання дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами, організації допомоги громадянам похилого віку, інвалідам, сім'ям загиблих воїнів, партизанів і військовослужбовців, малозабезпеченим і багатодітним сім'ям, самотнім громадянам, дітям-сиротам і дітям, позбавленим батьківського піклування, внесення пропозицій з цих питань до органів місцевого самоврядування, ведіння обліку громадян за віком, місцем роботи чи навчання, які мешкають у межах території діяльності органу самоорганізації населення.

Про наявність культурної функції свідчать повноваження органів самоорганізації населення з: а) надання допомоги навчальним закладам, закладам та організаціям культури, фізичної культури і спорту у проведенні культурно-освітньої, спортивно-оздоровчої й виховної роботи серед населення, в розвитку художньої творчості, фізичної культури і спорту, у сприянні збереженню культурної спадщини, традицій народної культури, охороні пам'яток історії й культури, впровадженню у побут нових обрядів; б) організації на добровільних засадах участі населення у здійсненні заходів з охорони пам'яток історії й культури.

Виховна функція органів самоорганізації населення пов'язана з формуванням політичної свідомості й активності членів територіальної громади, підвищенням їх правової культури. Органи самоорганізації допомагають органам місцевого самоврядування у складанні списків виборців, здійснюють роботу з роз'яснення прав громадянам, положень Закону України «Про органи самоорганізації населення» та іншого законодавства, доводиться до їх відома інформація про внесення змін і доповнень до окремих нормативно-правових актів, рішення місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації.

Інформаційна функція органів самоорганізації полягає в інформуванні громадян про діяльність цих органів, в організації обговорення проєктів його рішень з найважливіших питань. Органи самоорганізації, взаємодіючи з територіальною громадою, мають забезпечити перехід від організації роботи за місцем проживання до розвитку колективної діяльності самих жителів, постійну участь жителів у соціальному контролі за діяльністю державного апарату, вплив на формування думки територіальних громад тощо, що свідчить про реалізацію ними принципу гласності й інформаційної функції.

Однією з найсуттєвіших вад законодавства є відсутність єдиного підходу до визначення правового статусу органів самоорганізації населення, суб'єктів їх створення та межі їх діяльності. Конституція України не відносить органи самоорганізації населення (*дали* – ОСН) до форм здійснення територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування. Так, відповідно до ч. 6 ст. 140 Конституції «сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші ОСН та наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна». Водночас Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визнає ОСН самостійним елементом системи місцевого самоврядування.

По-різному визначається коло осіб, які можуть створювати ОСН. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначені ОСН можуть створюватися частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста. Закон України «Про органи самоорганізації населення» в абзаці 2 ст. 2 передбачає, що ОСН створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин.

Закон України «Про органи самоорганізації населення» встановлює складну процедуру створення ОСН, яка вимагає проведення, як мінімум, 2-3 зборів (конференцій) жителів за місцем проживання. Вона передбачає декілька стадій: ініціювання створення ОСН; подання до відповідної ради заяви про створення даного органу; отримання дозволу на створення ОСН; обрання ОСН; затвердження Положення про орган самоорганізації населення; легалізація ОСН. Крім того, правові прогалини у врегулюванні її окремих етапів створюють труднощі для реалізації громадської ініціативи. Основними прогалинами є такі.

1. Відсутність процедури проведення зборів громадян з висунення представників на конференцію, які звертаються з ініціативою про створення представницького органу.

2. Невизначеність терміну, протягом якого можна проводити голосування, неможливість заздалегідь надрукувати бюлетені для голосування, відсутність механізму організації голосування та підрахунку голосів тощо.

3. Проблема практичної реалізації ст. 9 Закону України «Про органи самоорганізації населення», що встановлює порядок надання радою дозволу на утворення ОСН. Із змісту цієї статті випливає, що рада має розглядати та приймати рішення щодо кожної окремої ініціативи. Оскільки термін звернення із заявами не визначено, не обмежено певним періодом, відповідно вони можуть надходити протягом усього скликання. Через це виникають сумніви щодо спроможності ради прийняти відповідні рішення, якщо сесії відбуваються переважно один раз на квартал.

4. Обмеження права членів територіальної громади через вимоги до ініціативної групи. Так, ініціативна група має подати до відповідної ради список учасників зборів (конференцій) жителів за місцем проживання із зазначенням прізвища, імені, по батькові, року народження, серії та номера паспорта та домашньої адреси кожного учасника зборів (конференцій) жителів.

Перешкоджає ефективному здійсненню ОСН своїх повноважень встановлення єдиного порядку дострокового припинення їх повноважень та ліквідації за рішенням ради. Відповідно до ст. 25 Закону України «Про органи самоорганізації населення» повноваження ОСН можуть бути достроково припинені в разі невиконання рішень ради, її виконавчого комітету – за рішенням відповідної ради, яка дала дозвіл на його створення. За логікою ліквідувати ОСН мають загальні збори (конференції) громадян, які ініціювали створення такого органу. Тому варто погодитися з думкою фахівців у сфері місцевого самоврядування, які вважають, що наслідком виявлення зазначених вище порушень у діяльності таких органів має бути рішення відповідної ради про дострокове припинення повноважень складу органу, а не припинення його діяльності взагалі.

Суттєвим недоліком правового регулювання діяльності ОСН слід визнати також відсутність переліку делегованих повноважень ОСН. На практиці це спричинює наділення ОСН з боку місцевих рад лише власними повноваженнями, що не сприяє ефективному захисту ними інтересів жителів відповідної території.

Аналіз основних проблем законодавчої регламентації діяльності органів самоорганізації населення дає можливість визначити такі напрями її удосконалення:

- уніфікація правового статусу ОСН;
- виключення норм, що фактично створюють відносини подвійного підпорядкування ОСН;
- спрощення процедури створення ОСН;
- поліпшення фінансових можливостей ОСН;
- розвиток локального законодавства;
- оптимізація правового регулювання здійснення ОСН власних та делегованих повноважень.

Список використаної і рекомендованої літератури

- Барабашев Г.В.* Местное управление : теория и практика // Гос-во и право. – 1993. – № 8. – С. 124.
- Батанов О.В.* Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні : Монографія. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 260 с.
- Біленчук П.Д.* Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право). Навчальний посібник. / П.Д. Біленчук, В.В. Кравченко, В.М. Підмогильний. – К. : Атіка, 2000. – 304 с.
- Васильева Т.А.* Реформа государственных институтов в Италии // Государство и право. – 1993. – N 3. – С. 133-140.
- Васюков Г.Г.* Развитие механизма финансирования местного самоуправления в контексте реформирования административно-территориального устройства Украины / Г.Г. Васюков // Экономика та держава. – 2009. – № 4. – С. 105-107.
- Європейська хартія місцевого самоврядування. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
- Закон України «Про місцеві державні адміністрації». – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
- Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
- Закон України «Про органи самоорганізації населення». – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
- Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування». – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
- Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
- Козюра І.В.* Місцеве самоврядування в Україні (становлення та еволюція) : Навч. посіб. / І.В. Козюра, О.Ю. Лебединська. – Ужгород. : Патент, 2003. – 224 с.

- Конституционное (государственное) право зарубежных стран. В 4-х т. / Под ред. Б.А. Страшуна. – Т. 2. – М. : БЕК, 1995. – 448 с.
- Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. (зі змінами від 2004 р.). – К. : Преса України, 2004. – 84 с.
- Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации : Учебник / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2001. – 198 с.
- Лаврик В. Законодавча база існування рад в містах з районним поділом // Право України. – 2000. – № 3. – С. 34-36.
- Лазор О.Д. Місцеве самоврядування. Вітчизняний та зарубіжний досвід. Навчальний посібник. / О.Д. Лазор, О.Я. Лазор. – Видання друге, доповнене і перероблене. – К. : Дакор, 2004. – 560 с.
- Місцеве самоврядування в Україні : історія, сучасність, перспективи розвитку. Навчальний посібник. / В.В. Кравченко, Н.В. Кравченко, В.П. Лисюченко, В.А. Негода та інші. – К. : Арарат-Центр, 2000.
- Муниципальное право Украины / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 430 с.
- Муниципальное право России / Под ред. И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов. – М. : Норма, 2002. – 187 с.
- Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні : Монографія. / За заг. ред. : Ю.О. Куца; Авт. кол. : Ю.О. Куц, С.В. Болдирев, А.Є. Тамм та ін. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ Магістр, 2004. – 180 с.
- Орловський О.С. Правовий статус органів самоорганізації населення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / О.С. Орловський. – Одеса, 2004.
- Свирский Б.М. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине : Учебное пособие. – Х. : Эспада, 2001. – 215 с.
- Терещенко Д.А. Роль інформаційно-комунікативного забезпечення потреб споживачів у процесі надання управлінських послуг на рівні місцевих органів влади / Д.А. Терещенко // Державне будівництво (електронне наукове фахове видання ХарПІ НАДУ при Президентіві України). – 2007. – № 1, ч. 2. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua>.
- Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран : учебник / В.Е. Чиркин. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮРИСТЪ, 2002. – 622 с.
- Юридична енциклопедія. Т. 3. – К. : Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2001. – С. 731-732.
- Юрченко Л. Територіальні комітети як щабель самоврядування / Л. Юрченко // Аспекти самоврядування : Часопис Укр.-америк. прогр. «Партнерство громад». – 2003. – № 1. – С. 19.