

МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



МАУП

В. В. Утвенко

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Навчальний посібник

Київ
ДП «Видавничий дім «Персонал»
2017

Рецензенти: *П. Ф. Вознюк*, канд. політ. наук
В. В. Омельчук, канд. іст. наук
Л. В. Чупрій, канд. філос. наук

*Схвалено Вченою радою Міжрегіональної Академії
управління персоналом (протокол № 8 від 25.09.13)*

Утвенко В. В. Теорія та історія місцевого самоврядування: Навч. посібник / В. В. Утвенко. — К.: ДП «Вид. дім «Персонал», 2017. — 234 с. — Бібліогр.: с. 226–231.

ISBN 978-617-02-0180-5

Навчальний посібник містить вступ, тематичний план, зміст дисципліни “Теорія та історія місцевого самоврядування”, основний текст, питання для самоконтролю, теми рефератів, висновки, термінологічний словник, а також список літератури.

Для студентів вищих навчальних закладів.

© В. В. Утвенко, 2017

© Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП), 2017

© ДП «Видавничий дім «Персонал», 2017

ISBN 978-617-02-0180-5

ВСТУП

Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні потребує вирішення широкого кола питань, пов'язаних з будівництвом демократичної держави з ринковою економікою, розвинутою системою соціальних стандартів і гарантій для кожного її громадянина незалежно від місця проживання.

Важлива роль у демократичній державі належить місцевому самоврядуванню — головному елементу саморегуляції та самоуправління громадян. Місцеве самоврядування сприяє усуненню певної відчуженості населення від влади, є одним із механізмів, здатним підвищити ефективність управління на всіх рівнях.

Упровадження основ місцевого самоврядування потребує подальшого правового регулювання діяльності міських та сільських територіальних громад, їхніх рад, виконавчих комітетів, а також інформаційного забезпечення розвитку місцевого самоврядування.

“Теорія та історія місцевого самоврядування” є однією з базових дисциплін, спрямованих на ефективну підготовку фахівців для органів місцевого самоврядування, державного управління, роботи в громадських організаціях, муніципальних установах, галузях міського господарства та має на меті дати читачам теоретичні знання та виробити в них практичні навички подання конкретних пропозицій, які стосуються актуальних проблем місцевого самоврядування, муніципального управління, соціально-економічного розвитку територіальних громад.

У зв'язку з цим у навчальному посібнику з дисципліни “Теорія та історія місцевого самоврядування” для студентів освітньо-кваліфікаційного рівня бакалавр міститься як теоретичний матеріал, так і специфіка застосування отриманих знань та навичок на практиці.

У результаті вивчення дисципліни студенти повинні **знати**:

- теорію місцевого самоврядування як комплексну галузь права та державного управління;
- поняття та головні ознаки місцевого самоврядування, об'єкт та предмет, мету і завдання дисципліни;
- основні засади місцевого самоврядування як форми здійснення влади народом;
- матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування, яка охоплює комунальну (муніципальну) власність, муніципальний бюджет та фінанси, позабюджетні джерела доходів органів місцевого самоврядування тощо;
- роль територіальної громади в системі місцевого самоврядування;
- нормативно-правове забезпечення та правові основи здійснення населенням місцевого самоврядування;
- структуру органів місцевого самоврядування в Україні;
- компетенцію та повноваження, види відповідальності в системі місцевого самоврядування, особливості реалізації конституційно-правових засад місцевого самоврядування в Україні;
- витоки місцевого самоврядування в Україні, розвиток системи місцевого самоврядування в добу Київської Русі, Галицько-Волинського князівства, Литовсько-Польський період та в добу Речі Посполитої;
- роль козацтва та магдебурзького права у становленні та розвитку національної системи місцевого самоврядування;
- розвиток місцевого самоврядування в Українській Козацькій державі та Запорозькій Січі;
- наступ царизму на автономні права України, внаслідок чого майже на століття було зведено нанівець систему місцевого самоврядування в Україні;
- особливості розвитку місцевого самоврядування в Наддніпрянській та Західній Україні в XIX – на початку XX ст.;

- відродження та розвиток національної системи місцевого самоврядування під час Української Національної революції 1917–1920 рр.;
- специфіку розвитку місцевого самоврядування в Україні в радянську добу та на західноукраїнських землях у міжвоєнний період (20–30-ті рр. ХХ ст.);
- розвиток місцевого самоврядування в радянську добу;
- становлення інституту місцевого самоврядування в новітній історії України;
- особливості становлення та розвитку місцевого самоврядування в зарубіжних країнах;
- види муніципальних систем у країнах Європи, Америки, Азії та інших континентів, і особливості проведення муніципальних реформ у зарубіжних країнах на сучасному етапі розвитку.

Отже, студенти зможуть порівняти вітчизняний та зарубіжний досвід розвитку системи місцевого самоврядування.

Таким чином, навчальний посібник з дисципліни “Теорія та історія місцевого самоврядування” дасть можливість студентам, які навчаються за спеціалізаціями “Менеджмент організацій місцевого самоврядування”, “Менеджмент регіонального і державного управління”, “Соціологія місцевого самоврядування і державного управління”, “Психологія державного управління” та “Психологія державної служби”, на основі вітчизняного та зарубіжного досвіду вивчити теоретичні засади та практичні механізми розвитку місцевого самоврядування в Україні та світі.

ТЕМАТИЧНИЙ ПЛАН

ДИСЦИПЛІНИ

“ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ”

№ пор.	Назва змістового модуля і теми
1	2
	Змістовий модуль I. Теоретичні основи місцевого самоврядування
1	Теорія місцевого самоврядування як комплексна галузь права
2	Основні засади місцевого самоврядування як форми здійснення влади народом. Теоретичні засади розвитку місцевого самоврядування
3	Матеріальна та фінансова основа місцевого самоврядування
4	Правові основи здійснення населенням права місцевого самоврядування
5	Нормативно-правове забезпечення місцевого самоврядування
6	Територіальна громада в системі місцевого самоврядування
7	Інституційна структура місцевого самоврядування в Україні
8	Реалізація конституційно-правових засад місцевого самоврядування в Україні
9	Компетенції та повноваження місцевого самоврядування. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування

1	2
	Змістовий модуль II. Історія українського місцевого самоврядування
10	Зародження елементів місцевого самоврядування на українських землях в епоху Середньовіччя (X–XVIII ст.)
11	Місцеве самоврядування на українських землях у складі Російської та Австрійської імперій (кінець XVIII – початок XX ст.)
12	Місцеве самоврядування в Україні в роки Української Національної революції 1917–1920 рр. та за радянських часів
13	Становлення інституту місцевого самоврядування в новітній історії України
	Змістовий модуль III. Світовий досвід організації місцевого самоврядування
14	Види муніципальних систем у зарубіжних країнах
15	Сучасні муніципальні реформи в зарубіжних країнах
Разом годин: 108	

Змістовий модуль I

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Тема 1. Теорія місцевого самоврядування як комплексна галузь права

1. Зміст теорії місцевого самоврядування.
2. Основні принципи місцевого самоврядування.
3. Методи правового регулювання місцевого самоврядування.
4. Джерела права місцевого самоврядування.
5. Структура права місцевого самоврядування.
6. Норми та інститути права місцевого самоврядування в Україні.
7. Місце права місцевого самоврядування в правовій системі держави.

1. Зміст теорії місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування в Україні є одним із найважливіших інститутів народовладдя і становить одну з найголовніших основ конституційного ладу. Інститут місцевого самоврядування в Україні закріплений в Конституції України, Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” та інших нормативно-правових актах. Право місцевого самоврядування є невід’ємним компонентом правових систем багатьох держав світу.

Термін “самоврядування” має англійське походження (self-government) і починаючи з кінця XVIII ст. використовується в англійському конституційному праві для позначення організації англійського суспільного ладу, коли народ реалізує право на самоврядування через обрані ним парламент і місцеві пред-

ставницькі органи самоврядування, діяльність яких позбавлена будь-якої зовнішньої адміністративної оцінки.

У XIX ст. цей термін був запозичений німецькими та російськими правознавцями, а пізніше поширився в багатьох країнах Європи, зокрема й Україні.

Специфіка суспільних відносин, які регулюються нормами права місцевого самоврядування, полягає в тому, що вони формують особливу сферу суспільного життя, яку Конституція України визначає як місцеве самоврядування. Останнє є системою суспільних відносин, що виникли у процесі самоорганізації населення певних територій субнаціонального рівня для самостійного та під власну відповідальність управління місцевими справами (вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через утворені ним органи місцевого самоврядування та інші органи його самоорганізації за місцем проживання).

Поняття місцевого самоврядування в юридичній літературі активно використовується лише починаючи з проголошення незалежності України. Воно стосується такого рівня суспільного життя, на якому здійснюється місцеве самоврядування. Водночас вживаються різні терміни: “муніципальне право”, “комунальне право”, які є ідентичними з “правом місцевого самоврядування”, оскільки вони у рівній мірі вживаються щодо явищ та структур, які пов’язані з місцевим самоврядуванням.

Зміст предмета теорії місцевого самоврядування складають суспільні відносини, які мають власну специфіку, оскільки характеризуються відсутністю примусу і особливим статусом органів, які формуються волевиявленням територіальної громади. Цьому предмету притаманна спеціальна група норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають у сфері здійснення самоврядних повноважень територіальної громади, її представницьких та виконавчих органів, принципи їх відносин та зв’язки з органами виконавчої влади, що регулюються різного роду публічно-правовими інститутами, а також правовий режим об’єктів комунальної власності.

Загалом теорію місцевого самоврядування можна визначити як галузь права, яка має своїм предметом норми, що визначають соціально-економічні та організаційно-правові основи функціонування суб'єктів та об'єктів у межах самоврядної території, побудову, компетенцію і форми утворення органів місцевого самоврядування та посадових осіб з представницькими функціями.

Держава встановлює конституційно-правові засади, за якими та чи інша особа визнається суб'єктом та об'єктом самоврядування, підстави набуття та здійснення повноважень органів місцевого самоврядування на відповідній території, порядок вирішення цих питань у встановленій законом процедурі.

Місцеве самоврядування кожної територіальної громади села, селища та міста юридично оформлюється статутом, який підтверджує його самоврядну природу, є гарантією проти втручання у межі територіального управління. Володіння місцевим самоврядуванням – передумова розповсюдження на цей суб'єкт усіх прав і свобод, які визнаються і закріплюються законом.

Таким чином, важливою складовою предмета теорії місцевого самоврядування є група суспільних відносин, які складаються у процесі втілення в життя основних ознак адміністративно-територіального устрою. Специфіка цих відносин полягає у тому, що вони є обов'язковим атрибутом предмета теорії місцевого самоврядування. Предмет місцевого самоврядування не може бути фіксованою категорією, він залежить від змісту конституційних норм, конституційної моделі самоврядування і обсягу суспільних відносин, які складають цю сферу життя суспільства.

Щодо місцевого самоврядування у регулятивних цілях використовують єдині юридичні засоби, закладені в самій природі права. До них належать приписи, заборони та дозволи.

Приписи — це такий спосіб правового регулювання суспільних відносин, який виражається у покладенні відповідною правовою нормою юридичного обов'язку здійснити певну юридично значущу дію в умовах, що передбачені цією нормою. Приписи у місцевому самоврядуванні можуть мати характер

як загально-нормативної орієнтації, коли, наприклад, затверджується положення про певний виконавчий орган місцевої ради, так і конкретний характер, коли здійснюється певна юридично значуща дія, приймається рішення про виділення коштів, припинення незаконного будівництва, звільнення приміщень, призначення на посаду тощо.

Сутність *заборон*, які органи місцевого самоврядування використовують для охорони прав і законних інтересів жителів певної адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади у цілому, полягає в тому, що вони покладають на їх адресати утримання від здійснення певних дій за визначених умов.

Метод *дозволу* органів місцевого самоврядування найчастіше застосовується у стосунках між органами місцевого самоврядування та громадами — членами відповідної територіальної громади. Крім того, ст. 143 Конституції України дозволяє органам місцевого самоврядування вступати у договірні відносини з іншими організаціями для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм розвитку відповідної території.

2. Основні принципи місцевого самоврядування

Принципи місцевого самоврядування — це зумовлені природою місцевого самоврядування корінні засади та ідеї, покладені в основу реалізації та діяльності права населення, органів, які воно формує, що самостійно здійснює управління місцевими справами.

У принципах місцевого самоврядування знаходять відображення тенденції розвитку місцевої влади. Характерними особливостями принципів місцевого самоврядування є:

- по-перше, ці принципи зумовлюють побудову та функціонування самоврядної форми влади;
- по-друге, виступаючи теоретичною основою розбудови місцевого самоврядування, принципи допомагають з'ясувати сутність місцевого самоврядування, його відмітні риси та ознаки;

- по-третє, принципи місцевого самоврядування виконують роль критерію оцінки наявної системи місцевого самоврядування щодо того, наскільки вона відповідає засадам та ідеям, що виражені в принципах місцевого самоврядування;

- по-четверте, принципи місцевого самоврядування, відображаючи істотні ознаки і риси місцевого самоврядування, сприяють збереженню спадкоємності у розвитку інститутів місцевого самоврядування.

Принципи місцевого самоврядування були закріплені у ст. 4 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” та в Європейській хартії місцевого самоврядування, прийнятої у Страсбурзі в 1985 р., яку Україна ратифікувала в 1997 р. Ця Хартія є правовим фундаментом для законодавства з питань місцевого самоврядування країн – членів Ради Європи. Реалізація принципів місцевого самоврядування забезпечується не лише їх правовим закріпленням у законодавстві, статутах самоврядних територіальних утворень, а й системою організаційних форм і методів самоврядної діяльності, що відповідають цим принципам.

Європейська хартія місцевого самоврядування закріплює такі принципи місцевого самоврядування:

- місцеве самоврядування становить одну із засад будь-якого демократичного ладу;
- право громадян брати участь в управлінні публічними справами є загальним демократичним правом, і воно безпосередньо може бути реалізоване на місцевому рівні;
- з метою забезпечення ефективного і наближеного до громадянина управління мають бути створені органи місцевого самоврядування, наділені реальною владою;
- місцеві органи влади, наділені правом прийняття владних рішень, мають бути створені демократичним шляхом, мати широку автономію щодо своєї компетенції та порядку її здійснення;
- місцеві органи влади мають володіти ресурсами, достатніми для здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування;

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

У ст. 4 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначено такі принципи місцевого самоврядування:

- 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 їхніх органів та посадових осіб;
- державної підтримки та гарантування місцевого самоврядування;
- судового захисту прав місцевого самоврядування.

3. Методи правового регулювання місцевого самоврядування

Теорія та право місцевого самоврядування впливають на суспільні відносини, що становлять їхній предмет, за допомогою таких правових інструментів як припис, дозвіл, заборона, поєднання яких і визначає характер правового регулювання. Залежно від переважання в системі юридичних засобів правового регулювання суспільних відносин, що використовуються в галузі права, того чи іншого правового інструменту можна виокремити два основні методи правового регулювання — імперативний (владний) та диспозитивний.

Переважання припису в комплексі засобів юридичного впливу на суспільні відносини характерне для імперативного регулювання. Останнє передбачає правовий стан суб'єктів, створений на субординації, прямому підпорядкуванню. Юридичним фактом для виникнення правовідносин у цьому випадку є, як правило, владний припис. Наявність відносин підпо-

рядкованості притаманна, наприклад, адміністративному праву, що регулює управлінські відносини. Дозвіл, що надає суб'єктам відносин право на самостійний вибір своєї поведінки і визнає їх рівноправність, знаходиться в основі диспозитивного регулювання; підставою для виникнення правовідносин при цьому є договір. Диспозитивний метод регулювання притаманний цивільному, сімейному та іншим галузям фінансового права.

Місцеве самоврядування — це форма організації влади народу, тому законодавство у сфері самоврядування встановлює обов'язковість рішень органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб. Невиконання або неналежне виконання цих рішень тягне за собою відповідальність згідно із законодавством.

Також предмет права місцевого самоврядування охоплює відносини зі сфери приватного права. Органи місцевого самоврядування не лише здійснюють публічно-владну діяльність, а й реалізують права власника майна, що є об'єктом комунальної власності від імені територіальної громади. Вони мають право передавати комунальне майно в тимчасове чи постійне користування юридичним і фізичним особам, відчужувати його, а також здійснювати з комунальним майном інші операції, визначати в договорах умови використання приватизованих або переданих у користування об'єктів комунальної власності.

Окрім імперативного і диспозитивного методів, у місцевому самоврядуванні використовується також метод гарантій, який широко застосовується на загальнодержавному рівні правового регулювання місцевого самоврядування.

Правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування може здійснюватися на основі двох принципів. По-перше, органи місцевого самоврядування можуть робити лише те, що їм прямо дозволено законом. Другий принцип правового регулювання компетенції органів місцевого самоврядування виходить із визнання за даними органами права проводити діяльність, що прямо не забороняється законом.

Загалом у місцевому самоврядуванні використовується не один якийсь метод правового регулювання, як основний, специфічний, а в комплексі усі методи правового регулювання місцевого самоврядування.

4. Джерела права місцевого самоврядування

Джерелами права місцевого самоврядування є нормативно-правові акти, що містять основні правові норми місцевого самоврядування.

До першої групи джерел права місцевого самоврядування належать нормативно-правові акти, що ухвалені на загальнодержавному рівні. Це Конституція України — головне джерело права місцевого самоврядування, яке містить норми, що закріплюють основні засади та принципи організації місцевого самоврядування в Україні, гарантії прав останнього; Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. містить норми, що розкривають основні поняття та зміст місцевого самоврядування, зокрема сутність місцевого самоврядування, територіальної громади, місцевого референдуму, загальних зборів громадян, місцевих ініціатив, рад як представників органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, органів самоорганізації населення; права комунальної власності, місцевих бюджетів, податків і зборів, повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування тощо.

Норми права місцевого самоврядування містяться також і в Законі України “Про службу в органах місцевого самоврядування” від 7 червня 2001 р.; Законі України “Про органи самоорганізації населення” від 11 липня 2001 р.; Законі України “Про статус депутатів місцевих рад” від 11 липня 2002 р.; Бюджетному кодексі України від 8 липня 2010 р.; Законі України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” від 10 липня 2010 р.; Законі України “Про громадські об’єднання” від 22 березня 2012 р. тощо.

Норми права місцевого самоврядування зафіксовані також і у постановах Верховної Ради України, указах Президента

України, постановах Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правових актах інших загальнодержавних органів виконавчої влади (міністерств, відомств), судових рішеннях, зокрема Конституційного Суду України.

Другу групу джерел права місцевого самоврядування становлять нормативно-правові акти, що ухвалюються загальнодержавними владними органами (Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України), але стосуються лише окремих самоврядних територіальних утворень. Наприклад, ст. 133 Конституції України передбачає, що міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України.

До третьої групи джерел права місцевого самоврядування належать нормативно-правові акти, прийняті органами місцевого самоврядування та їхніми посадовими особами. Це Статути територіальних громад; рішення місцевих рад, що визначають порядок володіння, розпорядження, користування та управління комунальним майном; рішення про прийняття місцевих бюджетів та інші нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування.

Важливою складовою права місцевого самоврядування в Україні є правові відносини місцевого самоврядування в Україні, регульовані нормами права місцевого самоврядування, суспільні відносини, що виникають у процесі організації та діяльності місцевого самоврядування в сільських, селищних, міських та інших самоврядних територіальних утвореннях.

Суб'єктами правових відносин місцевого самоврядування в Україні є: територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах; загальні збори громадян; органи місцевого самоврядування та його посадові особи, депутати місцевих рад, органи територіальної самоорганізації населення; державні органи, громадські об'єднання, підприємства, організації та установи, громадяни тощо.

Суб'єктів правових відносин місцевого самоврядування можна умовно поділити на два види. *До першого виду* суб'єктів правових відносин місцевого самоврядування належать ті з

них, які наділені правом ухвалювати рішення (або брати участь в ухваленні рішень) з питань місцевого значення. Це територіальні громади як первинні суб'єкти місцевого самоврядування; виборні органи та посадові особи місцевого самоврядування; голови самоврядних територіальних утворень і голови районних, обласних, районних у містах рад, що наділені власною компетенцією з вирішення питань місцевого значення.

До другого виду суб'єктів правовідносин місцевого самоврядування належать ті з них, які в тій чи іншій формі сприяють здійсненню місцевого самоврядування, взаємодіють із суб'єктами права місцевого самоврядування, наділеними повноваженнями з вирішення питань місцевого значення з різних аспектів своєї діяльності, що зачіпають права та інтереси самоврядних територіальних утворень. До цього виду учасників правовідносин місцевого самоврядування належать органи самоорганізації населення, асоціації та спілки самоврядних територіальних утворень та їхніх правомочних представників (місцевих рад чи голів сіл, селищ, міст), державні органи, громадські об'єднання, діючі на території самоврядних утворень підприємства, установи та організації.

5. Структура права місцевого самоврядування

Теорія (право) місцевого самоврядування як комплексна галузь права утворює власну систему, де можна виділити комплекси однорідних норм права місцевого самоврядування, що регулюють певні групи суспільних відносин та становлять його предмет. Система місцевого самоврядування ґрунтується на логічному та послідовному поділі норм права місцевого самоврядування та їх об'єднанні в однорідні правові комплекси з урахуванням змісту і характеру відносин у сфері місцевого самоврядування, що регулюються ними.

Під системою права місцевого самоврядування в Україні розуміють об'єднання правових норм місцевого самоврядування в правові інститути місцевого самоврядування, що розміщуються в певній послідовності залежно від їх значення та ролі в регулюванні відносин місцевого самоврядування.

Першим елементом системи права місцевого самоврядування є правові норми останнього, що закріплюють місце місцевого самоврядування в системі народовладдя, визначають його роль у розвитку демократичних засад в управлінні суспільством і державою. До цієї групи норм місцевого самоврядування належать норми, що містять визначення основних понять та термінів, що використовуються законодавством про місцеве самоврядування.

Другий елемент системи права місцевого самоврядування об'єднує в собі норми, що закріплюють основи діяльності місцевого самоврядування, територіальні, організаційні та фінансово-економічні відносини.

Третім елементом системи права місцевого самоврядування є група норм, що закріплюють предмети відання та повноваження місцевого самоврядування. Ці норми встановлюють власні повноваження місцевого самоврядування, а також окремі державні повноваження, якими можуть бути наділені органи місцевого самоврядування.

Четверта складова системи місцевого самоврядування — це група правових норм місцевого самоврядування, що встановлює гарантії здійснення останнього. Норми цієї групи закріплюють комплекс гарантій, що забезпечують організаційну та фінансово-економічну самостійність місцевого самоврядування, а також судову та інші правові форми захисту місцевого самоврядування.

П'ятий елемент системи місцевого самоврядування об'єднує правові норми, що встановлюють відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою, державою, а також перед фізичними та юридичними особами.

Таким чином, система місцевого самоврядування має такі структурні підрозділи:

- місцеве самоврядування в системі народовладдя;
- основи місцевого самоврядування;
- предмет відання та повноваження місцевого самоврядування;

- гарантії місцевого самоврядування;
- відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування;
- контроль за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

6. Норми та інститути права місцевого самоврядування в Україні

Правові норми, що регулюють суспільні відносини, які виникли в процесі організації та діяльності органів місцевого самоврядування, називають **нормами права місцевого самоврядування**.

Особливості норм права місцевого самоврядування

Правові норми місцевого самоврядування, як правило, з'являються в результаті нормотворчої діяльності держави та її органів. Значну частину норм права місцевого самоврядування складають загальнообов'язкові правила поведінки, що містяться в нормативно-правових актах місцевого самоврядування, які не входять до системи органів державної влади. Закон України "Про місцеве самоврядування" в Україні закріплює за органами місцевого самоврядування та їхніми посадовими особами право видавати нормативно-правові акти з питань свого відання. До того ж, право місцевого самоврядування є комплексною галуззю права.

За об'єктом правового регулювання норми права місцевого самоврядування поділяються на норми, що закріплюють: місцеве самоврядування в системі народовладдя, основи діяльності місцевого самоврядування, повноваження та гарантії місцевого самоврядування, відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування та контроль за їхньою діяльністю.

Інший критерій пов'язаний з характером приписів, що містять норми права місцевого самоврядування. За цим критерієм норми права місцевого самоврядування поділяються на управомочуючі (норми-дозволи), які визначають, що можна робити

і встановлюють обов'язки держави стосовно місцевого самоврядування; зобов'язуючі, тобто норми, які містять приписи що потрібно робити і встановлюють обов'язки держави щодо місцевого самоврядування та обов'язки інших суб'єктів права місцевого самоврядування; забороняючі, тобто норми-заборони, які визначають, чого не можна робити.

Наступний критерій класифікації норм права місцевого самоврядування за ступенем визначеності приписів виділяє імперативні та диспозиційні норми.

Ще один критерій класифікації норм права місцевого самоврядування визначається за територією дії. Згідно з цим критерієм зазначені норми права місцевого самоврядування поділяються на такі, що охоплюють або не всю територію України, або поширені на рівні окремого територіального утворення (наприклад, норми статуту міста).

Зрештою норми права місцевого самоврядування можуть бути класифіковані за джерелами: норми права місцевого самоврядування, що встановлюються Конституцією України; містяться в законах України, постановах Верховної Ради України, указах Президента України, нормативно-правових актах (декретах, розпорядженнях, постановах) Кабінету Міністрів України, рішеннях Конституційного Суду України, а також рішеннях органів місцевого самоврядування України; міжнародних нормативно-правових нормах, зокрема Європейській хартії місцевого самоврядування.

Крім того, норми права місцевого самоврядування можуть бути поділені на норми матеріально-правові та процесуальні, а також за правовими інститутами місцевого самоврядування.

7. Місце права місцевого самоврядування в правовій системі держави

Право місцевого самоврядування як правове утворення не належить до числа основних галузей права, а є похідним правовим утворенням, що виникло на ґрунті основних галузей права в результаті розвитку місцевого самоврядування, його відокремлення в загальній системі державного управління, а

також внаслідок розвитку законодавства у сфері самоврядування.

Своєрідність таких комплексів правових утворень у системі права як право місцевого самоврядування проявляється в тому, що норми, які складають комплексну галузь права, виступають, по-перше, як норми основних галузей права, а по-друге, будучи нормами основних галузей права, вони водночас належать до вторинної правової структури — комплексної галузі права.

Теорія та право місцевого самоврядування тісно пов'язані з конституційним (державним) правом, що є провідною галуззю вітчизняного права та визначає основні засади, принципи організації місцевого самоврядування, гарантії та форми його здійснення, місце в системі народовладдя.

Взаємозв'язок права місцевого самоврядування з адміністративним правом зумовлений тим, що органи місцевого самоврядування наділені згідно з законом адміністративною правосуб'єктністю. Приміром, адміністративні комісії при виконавчих органах місцевого самоврядування можуть накладати в межах своєї компетенції, згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення, адміністративні стягнення на громадян і посадових осіб за скоєні ними правопорушення, а також здійснювати інші повноваження адміністративно-правового характеру.

Право місцевого самоврядування перебуває у тісному зв'язку із цивільним правом, що визначає цивільно-правовий статус територіальної громади, органів місцевого самоврядування, які від імені територіальної громади реалізують права власності щодо майна, яке входить до складу об'єктів комунальної власності.

Зрештою органи місцевого самоврядування здійснюють управління комунальною власністю, прийняття місцевих бюджетів, встановлюють місцеві податки та збори. У зв'язку з цим право місцевого самоврядування тісно взаємодіє з фінансовим, господарським, земельним та екологічним правом.

Питання для самоконтролю

1. Звідки походить термін “місцеве самоврядування”?
2. Що таке місцеве самоврядування?
3. Назвіть основні принципи місцевого самоврядування.
4. Розкрийте зміст теорії місцевого самоврядування.
5. Висвітліть основні норми місцевого самоврядування.
6. Що таке делегування повноважень?
7. Яким законодавчим актом регулюється принцип колегіальності місцевого самоврядування?
8. Розкрийте основні методи правового регулювання місцевого самоврядування.
9. Що таке суб’єкти правових відносин місцевого самоврядування?
10. Назвіть основні групи правових відносин місцевого самоврядування.
11. Які структурні підрозділи містить система права місцевого самоврядування?
12. Що таке матеріально-правові норми права?
13. Дайте критерії класифікації норм права.
14. Що таке процесуальні норми права?

Теми рефератів

1. Теоретико-методологічні засади місцевого самоврядування.
2. Теорія місцевого самоврядування як комплексна галузь права.
3. Методи правового регулювання відносин місцевого самоврядування.
4. Основи місцевого самоврядування в Україні.
5. Правові відносини місцевого самоврядування в Україні та їх суб’єкти.

Література [4; 17; 18; 21–23; 26–31; 38; 42; 44; 47; 52]

Тема 2. Основні засади місцевого самоврядування як форми здійснення влади народом. Теоретичні засади розвитку місцевого самоврядування

1. Поняття місцевого самоврядування.
2. Завдання та функції місцевого самоврядування.
3. Система та інститути місцевого самоврядування.
4. Основні теоретичні концепції місцевого самоврядування.
5. Демографічна та територіальна основи місцевого самоврядування.
6. Соціально-економічні основи місцевого самоврядування.

1. Поняття місцевого самоврядування

Питання місцевого самоврядування вже тривалий час привертає увагу як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників, особливо представників вітчизняного права та державного управління. Нині існує безліч підручників та посібників, монографій, наукових статей, де тією чи іншою мірою розглядається природа місцевого самоврядування.

Ознайомлення широкого загалу читачів з теоретичними основами місцевого самоврядування має надзвичайно важливе значення з точки зору кращого розуміння особливостей конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні, еволюції його розвитку та динаміки становлення і розвитку на новітньому етапі української державності.

Це також важливо і для усвідомлення місцевого самоврядування як автономної щодо органів державної влади системи управління, адже і сьогодні переважна більшість населення України вважає, що влада на місцях формально належить не територіальним громадам, а місцевим Радам народних депутатів, що разом з Верховною Радою України входять до єдиної системи державного управління. Крім цього, поняття “місьцеве самоврядування” має конкретно-історичне значення, зміст якого зазнавав певних змін під впливом політичних, економічних та національних чинників.

Європейська Хартія місцевого самоврядування визнає місцеве самоврядування як право і спроможність місцевої влади в межах закону здійснювати регулювання та управління істотною часткою громадських справ, що належать до їхньої компетенції.

Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом.

Місьцеве самоврядування як форма народовладдя отримало закріплення у ст. 5 Конституції України, згідно з якою народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Таким чином, Конституція України встановлює, що органи місцевого самоврядування не належать до системи державної влади. Стаття 7 Конституції України визнає та гарантує місцеве самоврядування в Україні. Також Конституція України визначає порядок формування, матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування та визнає останнє як право територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селищ та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Подібне тлумачення місцевого самоврядування зафіксовано і в ст. 2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, де місцеве самоврядування трактується як 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 та законів України.

Місьцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сіль-

ські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Водночас територіальні громади є первинними суб'єктами місцевого самоврядування, носіями його функцій та повноважень.

2. Завдання та функції місцевого самоврядування

Завдання та функції місцевого самоврядування тісно пов'язані з принципами місцевого самоврядування. Завдання та функції місцевого самоврядування регулює, насамперед, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, інші нормативно-правові акти.

До основних **завдань місцевого самоврядування** належать:

- зміцнення засад конституційного ладу України;
- забезпечення реалізації конституційних засад людини і громадянина;
- створення умов для забезпечення життєво важливих потреб і законних інтересів населення;
- розвиток місцевої демократії.

Функціями місцевого самоврядування є основні напрями діяльності територіальних громад, органів місцевого самоврядування у вирішенні завдань місцевого значення. Найпоширенішою є класифікація функцій місцевого самоврядування **за сферами і формами діяльності**.

За сферами діяльності вирізняють такі функції:

- залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення;
- володіння, використання та управління комунальною власністю;
- забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території;
- надання соціальних послуг населенню;
- забезпечення законності, громадської безпеки, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян;
- соціальний захист населення, сприяння працевлаштуванню громадян;

- зовнішньоекономічна функція;
- природоохоронна функція та функція регулювання земельних відносин;
- облікова, дозвільно-реєстраційна та інформаційна функції.

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

Реалізуючи **нормотворчу функцію**, органи місцевого самоврядування приймають нормативні акти локального характеру, розробляють і приймають статут територіальної громади, регламент ради, затверджують Положення про зміст, опис та порядок використання символіки територіальної громади, здійснюють правове регулювання комунальних відносин у межах повноважень, передбачених законодавством (порядок управління і розпорядження об'єктами комунальної власності, місцевими фінансами, регулювання земельних відносин, використання природних ресурсів на відповідній території та ін.).

Установчу функцію представницькі органи місцевого самоврядування реалізують на пленарних засіданнях, де вирішують питання про кількісний склад ради, внутрішню структуру та персональний склад комісій ради, її виконавчих органів, апарату ради, забезпечуючи при цьому принцип організаційної самостійності місцевого самоврядування. В аналогічному порядку приймається рішення про заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників. Стаття 7 Закону України “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації” від 23 вересня 1997 р. закріплює, що органи місцевого самоврядування мають право засновувати або бути співзасновниками друкованих чи аудіовізуальних засобів масової інформації в порядку, встановленому законодавством України, і в межах коштів, що виділяються з державного чи місцевих бюджетів на висвітлення їх діяльності, або за рахунок перерозподілу коштів, що виділяються на забезпечення функціонування цих органів.

У рамках здійснення установчої функції сільськими, селищними, міськими радами створюється відповідно до закону міс-

цева міліція, яка утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, затверджуються і звільняються керівники та дільничні інспектори цієї міліції.

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

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

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

3. Система та інститути місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування в Україні здійснюється громадянами в різних організаційно-правових формах. У своїй сукупності ці організаційно-правові форми утворюють систему місцевого

го самоврядування в рамках відповідних територіальних утворень та їх спільнот, через яку забезпечується вирішення питань місцевого значення.

Єдність системи місцевого самоврядування зумовлена тим, що вона ґрунтується на демократичних принципах організації місцевого самоврядування в Україні, будується з урахуванням ролі та функцій місцевого самоврядування в суспільстві та державі, а також історичних та інших місцевих традицій і визначається населенням відповідних територіальних громад.

Згідно з Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” система місцевого самоврядування охоплює:

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

При цьому слід зазначити, що на районному та обласному рівнях відповідні ради не мають виконавчих комітетів, функції яких виконують районні та обласні державні адміністрації, що, з одного боку, призводить до обмеження самоврядування на районному та обласному рівнях, а з другого — до дублювання повноважень.

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

Єдність системи місцевого самоврядування проявляється також у розмежуванні предметів відання та повноважень між різними формами та інститутами місцевого самоврядування. Проте на відміну від органів державного управління, що утворюють єдину систему в рамках усієї держави, місцеве самоврядування утворює єдину систему лише в межах відповідних са-

моврядних територіальних утворень, а інститути місцевого самоврядування, що склалися в межах одного самоврядного територіального утворення, є повністю незалежними від іншого територіального утворення.

Конституція України та Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” закріплюють декілька груп організаційних форм, через які здійснюється місцеве самоврядування в Україні. Перша з них містить форми безпосередньої місцевої демократії, що використовується територіальною громадою як первинним суб’єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень в системі місцевого самоврядування.

Іншу групу організаційних форм місцевого самоврядування утворюють виборні та інші органи місцевого самоврядування, на які покладена основна робота зі здійснення місцевого самоврядування.

Окрему групу становлять органи самоорганізації населення за місцем проживання для участі у місцевому самоврядуванні (будинкові, вуличні, квартальні ради чи комітети громадського самоврядування, які є масовою опорою місцевому самоврядуванню, зміцнюють його зв’язок з населенням).

4. Основні теоретичні концепції місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування у процесі свого становлення упродовж останніх століть розвивалося двома способами — природно-еволюційним та реформаторсько-еволюційним. Перший з них виражає природний перебіг еволюції місцевого самоврядування. Саме за цим сценарієм розвивається місцеве самоврядування у державах Західної Європи та Північної Америки.

Сутність реформаторсько-еволюційного способу становлення місцевого самоврядування полягає у його здійсненні за специфічною програмою, що має певну цільову спрямованість. Саме такий спосіб розвитку місцевого самоврядування властивий пострадянській Україні.

Загалом вивчення інституту місцевого самоврядування як суспільного феномену здійснюється юридичною наукою вже понад 200 років. Оскільки однозначної відповіді на феномен місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства до цього часу ще немає, то продовжують існувати та впливати на практику розбудови місцевого самоврядування, в тому числі й в Україні, різноманітні його теоретичні концепції. Першою серед них з'явилася **теорія вільної громади** (природного права громади на відання місцевими справами) як реакція на надмірне втручання держави в місцеве життя. Ідеологом цієї теорії під час Французької буржуазної революції кінця XVIII ст. був Туре. Пізніше ця теорія поширилася в США та була закріплена в дев'ятій поправці до Конституції, а також у Бельгійській Конституції 1831 р., Конституції Франції 1849 р., що містила статті про особливі права громад.

Представники теорії вільної громади (Аренс, Гербер, Веліхов) вважали, що права територіальної громади відати своїми місцевими справами є такими ж природними і невідчужуваними як права людини, оскільки територіальна громада історично є попередником держави, яка виникла в результаті об'єднання територіальних громад з економічних і політичних мотивів, а тому держава має поважати права та свободи місцевого самоврядування.

Другою концепцією місцевого самоврядування була **господарська концепція**. Представники цієї концепції, зокрема Р. Мом, також наполягали на громадівському суверенітеті у рамках держави, проте, на відміну від теоретиків вільної громади, вбачали його джерело не в природних і невідчужуваних правах територіальних громад, а в недержавному, суто господарському характері їх діяльності. Тому органи місцевого самоврядування не мали претендувати на те, щоб займатися політичною діяльністю.

Різновидом теорії вільної громади та господарської теорії є **громадівська теорія місцевого самоврядування**, яку підтримував М. Коркунов і значною мірою М. Драгоманов. Зокрема, М. Коркунов відмічав, що громадівська теорія вбачає сутність

місцевого самоврядування в наданні громадам можливості самим відати свої громадські інтереси та у збереженні за урядовими органами завідування одними лише державними справами, тобто держава має відати політичними інтересами, а громада — соціально-економічними та культурними.

На основі критики громадівської теорії місцевого самоврядування упродовж другої половини XIX ст. розвинулася **державницька теорія місцевого самоврядування**, засновником якої були німецькі вчені Рудольф Гнейст і Лоренц Штейн. Представники цієї теорії розглядали місцеве самоврядування як децентралізоване державне управління, реальність якого забезпечується низкою юридичних гарантій. Держава наділяє місцеве самоврядування юридичною компетенцією, а отже, місцеве самоврядування має своїм джерелом державну владу. Проте місцеве самоврядування здійснюється не через призначених згори урядових чиновників, а через виборних посадових осіб.

Усередині державницької теорії місцевого самоврядування пізніше сформувався два основні напрями — **політичний** (Р. Гнейст) і **юридичний** (Л. Штейн).

Своєрідним поєднанням державницької та громадівської теорії місцевого самоврядування є концепція **муніципального дуалізму**, яка поширилася в XX ст. Згідно з цією концепцією місцеве самоврядування є суверенним лише у виконанні суто громадівських справ (вирішенні питань місцевого значення), а беручи участь у реалізації державної політики, воно виступає складовою ланкою державно-владного механізму. У зв'язку з цим ті справи, які доводиться виконувати органам місцевого самоврядування, поділяються на власні та делеговані державою.

В наш час певною популярністю користується **концепція соціального обслуговування**, в якій призначення місцевого самоврядування вбачається у пропозиції населенню соціальних послуг, організації його соціального обслуговування. Тобто основною метою здійснення місцевого самоврядування є покращення добробуту населення.

5. Демографічна та територіальна основи місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування в Україні походить від громадян України, які, згідно з Конституцією України, є єдиним джерелом влади в Україні та здійснюють владу як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Тому місцеве самоврядування не може існувати без наявності територіальної громади, тобто жителів населених пунктів, які становлять місцеве самоврядування.

Таким чином, демографічна основа місцевого самоврядування в Україні пов'язана з сукупністю правових норм, що встановлюють і забезпечують відтворення однієї з ключових ознак місцевого самоврядування — наявність територіальної громади.

Організація та здійснення управління суспільними справами у будь-якій країні тісно пов'язані з адміністративно-територіальним поділом останньої з приводу існування об'єктивних меж ефективного діапазону владного впливу на вирішення цих справ. Тому місцеве самоврядування не може також існувати без певної території, на яку поширена його юрисдикція. Згідно зі ст. 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою України складають Автономна Республіка Крим, 24 області, міста Київ та Севастополь, що мають особливий статус, близько 490 сільських районів, 120 у містах, до 450 міст, близько 900 селищ та понад 28,6 тис. сіл.

Первинною територіальною ланкою місцевого самоврядування є села, селища та їх об'єднання, міста, потім райони та області, де виконавчі повноваження органів місцевого самоврядування обмежені відповідними адміністраціями.

У складі багатьох територіальних громад України перебувають також інші територіальні громади. Наприклад, місто Севастополь, крім чотирьох міських районів, має 1 місто, 1 селище та 29 сіл. До складу Ялтинської міськради входять місто Алушка та ціла низка селищ міського типу і сіл. Це саме можна

сказати і про деякі міста Автономної Республіки Крим, міста Київ, Херсон тощо.

Окрім згаданих форм територіальної організації місцевого самоврядування в Україні, Конституція України та Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” допускають можливість його здійснення і на рівні районів у містах з адміністративним поділом, яких в Україні нараховується 26. Проте в місті Києві місцеве самоврядування на районному рівні було скасовано в 2010 р. ліквідацією районних в місті Києві рад.

6. Соціально-економічні основи місцевого самоврядування

Реальна здатність територіальних громад самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України тісно пов’язана з наявністю матеріальних і фінансових ресурсів, що в сукупності складають економічні основи місцевого самоврядування.

Комунальна власність є однією з найголовніших складових економічної та соціальної основи місцевого самоврядування. У ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” право комунальної власності визначається як право територіальної громади володіти, доцільно, економічно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Комунальна власність включає землю та інші природні ресурси, що належать територіальним громадам, житлові приміщення та об’єкти соціальної інфраструктури (житлово-комунальне господарство, дитячі садки, школи, заклади охорони здоров’я та соціального захисту), комунальні підприємства, банки та фінансові установи тощо.

Майно, що одночасно перебуває у власності двох або більше територіальних громад (співвласників), належить їм на правах спільної комунальної власності.

Важливими складовими соціально-економічної основи місцевого самоврядування є місцеві фінанси та бюджет.

Місцеві фінанси — це система економічних відносин, пов'язаних з формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань.

Місцеві бюджети — це сукупність бюджетів, які складаються, затверджуються та виконуються відповідними місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування.

При цьому органи місцевого самоврядування мають право встановлювати місцеві податки та збори, які регулюються Конституцією та законами України, місцевими (локальними) нормативно-правовими актами, що встановлюються місцевими радами та повністю зараховуються до місцевих бюджетів.

Доходи місцевих бюджетів складаються з власних та закріплених державою доходів, а також міжбюджетних трансфертів (субвенцій, субсидій, дотацій вирівнювання).

Основна частина видатків місцевих бюджетів припадає на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист населення, а також на державне управління та місцеве самоврядування, житлово-комунальне господарство, культуру, фізкультуру та спорт, природоохоронну та інші види діяльності.

Отже, органи місцевого самоврядування для поповнення місцевих фінансів можуть організовувати муніципальні позики, залучати комунальні кредити, а міста з чисельністю населення понад 300 тис. чол. можуть здійснювати зовнішні запозичення, зокрема випускати єврооблігації, що активно практикує київська влада. При цьому місцеві зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій можуть здійснювати всі міські ради.

Питання для самоконтролю

1. Визначте завдання місцевого самоврядування.
2. Що розуміється під функціями місцевого самоврядування?
3. Назвіть основні функції місцевого самоврядування.
4. Розкрийте основні напрями місцевої самоврядної діяльності.

5. Що закріплюють норми права місцевого самоврядування?
6. Схарактеризуйте право власності щодо комунального майна.
7. Назвіть головні проблеми комплексного соціально-економічного розвитку самоврядних територіальних утворень.
8. У чому полягає питання забезпечення законності в самоврядуванні?
9. Які ви знаєте основні теоретичні концепції місцевого самоврядування?
10. Яким чином здійснюється скасування реєстрації дії статуту територіальної громади?
11. Що таке демографічні основи місцевого самоврядування?
12. Розкрийте сутність поняття територіальні основи місцевого самоврядування.

Теми рефератів

1. Основні засади місцевого самоврядування як форми здійснення влади народом.
2. Теоретичні засади розвитку місцевого самоврядування.
3. Концепція місцевого самоврядування в Європейській хартії місцевого самоврядування.
4. Основи місцевого самоврядування в Україні.
5. Концепція місцевого самоврядування в Конституції України.
6. Територіальна основа місцевого самоврядування.

Література [4; 17; 18; 21–23; 26–31; 38; 42; 44; 47; 52]

Тема 3. Матеріальна та фінансова основа місцевого самоврядування

1. Роль комунальних підприємств, установ та організацій у соціально-економічному розвитку населених пунктів. Комунальна (муніципальна) власність та її складові.
2. Особливості управління фінансово-економічними ресурсами міст.

3. Сутність та роль місцевих (муніципальних) фінансів в економічному і соціальному розвитку населених пунктів. Функції місцевих фінансів.
4. Особливості формування доходів та видатків місцевих (муніципальних) бюджетів.
5. Сутність та види міжбюджетних відносин. Міжбюджетні трансферти.
6. Касове виконання місцевих бюджетів.

1. Роль комунальних підприємств, установ та організацій у соціально-економічному розвитку населених пунктів. Комунальна (муніципальна) власність та її складові

Можливість ефективного здійснення органами місцевого самоврядування своїх функцій і владних повноважень вимагає надійного матеріального і фінансового забезпечення їхньої діяльності, тобто наявності матеріальних і фінансових ресурсів, якими б територіальна громада могла цілком самостійно розпоряджатися. Адже без такого реального забезпечення проголошення ідеї місцевого самоврядування виглядатиме лише порожньою декларацією і не дасть бажаної ефективності управління життєзабезпеченням і розвитком міста.

Конституція України матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування визначає рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних та обласних рад (ст. 142). Приблизно таке тлумачення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування подається і в ст. 16 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні". Більше того, цей закон забезпечує за відповідними радами від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єктів комунальної власності, а також самостійність місцевих бюджетів.

У загальній структурі матеріального і фінансового забезпечення місцевого самоврядування великих та середніх міст

України провідне місце посідає комунальна власність. Конституція України визначає комунальну власність як самостійну форму власності, суб'єктами якої виступають територіальні громади села або кількох сіл у разі добровільного об'єднання їхніх жителів у єдину сільську громаду, селища, міста, району в місті. Від імені територіальної громади та в її інтересах правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності можуть здійснювати відповідні органи місцевого самоврядування. У Києві, Харкові, Дніпропетровську, Донецьку, Одесі, Запоріжжі, Львові, Миколаєві та багатьох інших містах України правомочності щодо володіння, користування та розпорядження комунальною власністю здійснюються міськвиконками.

До основних складових комунальної (муніципальної) власності населених пунктів України належать рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, розташовані на території населених пунктів, у тому числі банки, страхові товариства та пенсійні фонди. До її структури входять також частка в майні підприємств, муніципальний житловий фонд, нежитлові приміщення, місцеві енергетичні системи, громадський транспорт, системи зв'язку та інформації, заклади культури, освіти і спорту, охорони здоров'я, науки і соціального обслуговування; майно, передане у комунальну власність іншими суб'єктами власності та будь-яке інше майно, рухомі та нерухомі об'єкти, які на праві власності належать територіальній громаді, а також кошти, отримані від відчуження об'єктів права комунальної власності.

2. Особливості управління фінансово-економічними ресурсами міст

Згідно з Конституцією України, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, іншими нормативно-правовими актами до структури матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування належать:

- рухоме і нерухоме майно, що перебуває у комунальній власності;
- доходи місцевих бюджетів;
- позабюджетні (у тому числі валютні) фонди;
- інші кошти;
- земля та інші природні ресурси, що є в комунальній власності;
- об'єкти спільної власності територіальних громад, що перебувають в управлінні районних та обласних рад.

Управління і розпорядження об'єктами комунальної власності з боку органів місцевого самоврядування, особливо у фінансовому аспекті таких великих міст як Київ, Харків, Дніпропетровськ, Донецьк, Одеса, які мають у своєму розпорядженні сотні підприємств, вимагає істотного підвищення ефективності системи управління їхніми фінансово-економічними ресурсами. Адже, справді, структура доходів бюджетів згаданих міст ще лишається не дуже сприятливою, оскільки переважна частина доходів до них надходить не за рахунок ефективного використання об'єктів комунальної власності, а за рахунок їх продажу та здавання в оренду.

Високий інтелектуальний, науково-технічний і виробничий потенціал найбільших міст України дає змогу сподіватися на істотне підвищення ефективності управління комунальною власністю і загального матеріально-фінансового становища територіальної громади. З цією метою необхідно, по-перше, удосконалювати правові засади місцевого самоврядування, а по-друге, здійснювати інноваційну кадрову політику, орієнтовану на залучення до роботи в системі органів місцевого самоврядування енергійних молодих фахівців-лідерів. Це має бути гуманітарно-технічна еліта нової формації, представникам якої притаманні не лише висока професійна компетентність, а й системне мислення, діловитість, підприємливість і готовність брати на себе відповідальність за можливі наслідки прийняття та реалізації відповідальних управлінських рішень.

Підвищення якості управління матеріальними та фінансово-економічними ресурсами населених пунктів України вимагає розробки і послідовної реалізації цілісної програми дій. Вона могла б передбачати такі основні напрями.

По-перше, доцільно створити кредитно-гарантійний фонд розвитку інноваційно-інвестиційної діяльності з метою залучення додаткових джерел фінансування та інвестування економіки міст, насамперед інноваційних розробок і впровадження перспективних високих технологій.

По-друге, необхідно активізувати міжнародні зв'язки органів місцевого самоврядування та інших підприємств, організацій і установ, переорієнтовуючи їх на зовнішньоекономічне спрямування. Для цього доцільно організувати регулярне проведення днів іноземних держав у багатьох населених пунктах, надавати необхідну інформацію торговельно-економічним місіям при посольствах України за кордоном щодо зовнішньоекономічного потенціалу населених пунктів України та їхніх підприємств, організацій і установ. Слід розробити дієву систему розвитку зовнішньоекономічних зв'язків населених пунктів України, в тому числі й сільських поселень.

По-третє, слід активізувати формування фондових ринків у населених пунктах України, активне сприяння органам місцевого самоврядування та створення належних умов для їхнього ефективного функціонування і розвитку. Потрібна також активізація бізнес-центрів та бізнес-інкубаторів і більш широке залучення населення, в тому числі соціально незахищених категорій, тимчасово безробітних, молоді, випускників шкіл та вищих навчальних закладів до підприємницької діяльності. Водночас слід передбачити викладання основ підприємницької діяльності у середніх та вищих закладах освіти.

Реалізація запропонованих заходів сприятиме не тільки активізації підприємництва у багатьох населених пунктах України, а й подальшому поліпшенню економічного стану, матеріальних та фінансово-економічних ресурсів органів місцевого самоврядування.

3. Сутність та роль місцевих (муніципальних) фінансів в економічному і соціальному розвитку населених пунктів. Функції місцевих фінансів

Матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування в Україні виступають, насамперед, місцеві (муніципальні) фінанси, складовою частиною яких є місцеві бюджети. Саме наявність надійної фінансової бази є передумовою ефективного функціонування місцевого самоврядування в Україні як основи громадянського суспільства.

Місцеві (муніципальні) фінанси — це система економічних відносин, пов'язаних з формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань. До складу муніципальних фінансових інститутів входять муніципальні (місцеві) бюджети, муніципальні (місцеві) податки і збори, цільові фонди органів місцевого самоврядування, муніципальні запозичення, комунальний кредит, об'єкти комунальної власності, інші фінансові ресурси, які надходять у розпорядження органів місцевого самоврядування згідно з чинним законодавством. Водночас муніципальні фінанси характеризуються такими особливостями:

- муніципальні фінанси становлять систему економічних відносин, пов'язаних з розподілом і перерозподілом вартості валового внутрішнього продукту;
- у процесі здійснення цих відносин відбувається формування, розподіл і використання фінансових ресурсів;
- цільова підпорядкованість цієї системи відносин — забезпечення органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами, необхідними для виконання покладених на них функцій і завдань.

Місцевий (муніципальний) бюджет можна схарактеризувати як бюджет, який складається, затверджується і виконується відповідним органом місцевого самоврядування. Місцеві бюджети охоплюють бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні та бюджети місцевого самоврядування. Бюджетами

місцевого самоврядування є бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах).

Муніципальні (місцеві) фінанси виконують такі функції: розподільчу, контрольну та стимулюючу.

Розподільча функція муніципальних фінансів виявляється у порядку формування доходів і видатків місцевих бюджетів, цільових фондів органів місцевого самоврядування, за допомогою яких проходить складний процес забезпечення їх фінансовими ресурсами, необхідними для виконання покладених на місцеве самоврядування функцій і завдань.

Контрольна функція муніципальних фінансів реалізується зокрема в діяльності органів місцевого самоврядування під час складання проектів місцевих бюджетів, їх розгляду і затвердження, а також виконання і складання звіту про виконання місцевих бюджетів.

Стимулююча функція муніципальних фінансів полягає у створенні таких умов, за яких органи місцевого самоврядування стають безпосередньо зацікавленими у збільшенні обсягів доходів бюджетів, додатковому залученні надходжень як загальнодержавних, так і місцевих податків і зборів, пошуку альтернативних доходів, ефективному використанні фінансових ресурсів, які надходять у їхнє розпорядження.

Також місцеві фінанси, як цілісна і складна система економічних відносин, повинні відігравати важливу роль у реформуванні вітчизняної економіки, створенні основ ринкового господарювання, формуванні демократичної, соціально-орієнтованої держави. Сучасні зміни у сфері місцевих фінансів спрямовані на їх подальшу розбудову і вдосконалення з метою досягнення таких цілей:

- стабілізація економічної системи;
- адаптація суб'єктів господарювання, зокрема малих і середніх підприємств до ринкових перетворень;
- формування інвестиційно-інноваційної моделі суспільного розвитку;
- забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування;

- формування самодостатніх територіальних громад;
- реалізація завдань державної регіональної політики;
- стимулювання підприємницької діяльності та інвестиційної активності;
- вирішення соціальних, демографічних, екологічних, національних та інших проблем регіонів.

В економічній системі держави місцеві фінанси впливають на:

- соціально-економічний розвиток країни;
- фінансову безпеку держави;
- фінансову стабільність розвитку економіки;
- добробут населення;
- розвиток демократії в суспільстві тощо.

4. Особливості формування доходів та видатків місцевих (муніципальних) бюджетів

Розмежування повноважень між рівнями влади визначає особливості формування дохідної частини державного і місцевих бюджетів. Найважливіші завдання, які вирішує центральний уряд, такі як макроекономічне регулювання, державне управління, національна оборона, міжнародне співробітництво та інші вимагають акумуляції в державному бюджеті значної частини національного доходу країни. Останніми роками приблизно 60 % коштів зосереджувалося в Державному бюджеті України, решта перебувала в місцевих бюджетах.

Згідно з Бюджетним (2010 р.) та Податковим (2010 р.) кодексами України доходи місцевих (муніципальних) бюджетів складаються з власних і закріплених державою доходів, перелік яких визначено на тривалу перспективу, що повинно створити необхідні передумови для здійснення перспективного планування. До **власних доходів місцевих бюджетів** належать місцеві податки і збори. Місцевими податками є:

- податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки;
- єдиний податок.

До основних місцевих зборів належать:

- збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності;
- збір за місця для паркування транспортних засобів;
- туристичний збір.

Значну частину доходів місцевих бюджетів складають закріплені за ними державною податки та збори, до яких треба віднести:

- податок на доходи фізичних осіб;
- 50 % збору за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя;
- 50 % збору за спеціальне використання води (крім збору за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення), що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя користувачами води за місцем її забору;
- 50 % плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату), що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя;
- плата за використання інших природних ресурсів, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя;
- реєстраційний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, що проводиться виконавчими органами відповідних місцевих рад;
- державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам.

Зокрема, до доходів бюджету міста Києва зараховується 50 % податку на доходи фізичних осіб, що сплачується (перераховується) згідно з Податковим кодексом України на території міста Києва (до прийняття цього кодексу до міського бю-

джету міста Києва зараховувалося 100 % податку на доходи фізичних осіб). До доходів бюджету міста Севастополя зараховується 100 % податку на доходи фізичних осіб, що сплачується (перераховується) згідно з Податковим кодексом України на території міста Севастополя.

До доходів бюджетів міст республіканського — Автономної Республіки Крим та обласного значення зараховується 75 % податку на доходи фізичних осіб, що сплачується (перераховується) згідно з Податковим кодексом України на території цих міст.

До доходів бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення зараховується 25 % податку на доходи фізичних осіб, що сплачується (перераховується) згідно з Податковим кодексом України на відповідній території.

Важливу роль для становлення самостійних місцевих бюджетів відіграє порядок здійснення видатків та їхній склад. У місцевих органів мають бути визначені функції і завдання. У рамках цих функцій власних повноважень необхідною є свобода рішень органів місцевого самоврядування у здійсненні видатків із місцевих бюджетів.

До головних **видатків місцевих бюджетів** належать:

- видатки для забезпечення конституційного ладу держави, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші, які не можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню. Такі видатки здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України;
- видатки, які визначаються функціями держави та можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найефективнішого їх виконання на основі принципу субсидіарності. Такі видатки здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів, у тому числі за рахунок трансфертів з Державного бюджету України;
- видатки на реалізацію прав та обов'язків Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, які ма-

ють місцевий характер. Такі видатки здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів, у тому числі за рахунок трансфертів з Державного бюджету України.

Критерії розмежування видів видатків між місцевими бюджетами встановлені, з огляду на повноту надання послуги та наближення її до безпосереднього споживача.

Перша група — видатки на забезпечення бюджетних установ та заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання соціальних послуг, гарантованих державою, і які максимально наближені до споживачів. Здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст та їх об'єднань.

Друга група — видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих законодавством для всіх громадян України. Здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, а також районних бюджетів.

Третя група — видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують гарантовані державою соціальні послуги для окремих категорій громадян або фінансування програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України.

Загалом основна частина коштів місцевих бюджетів витрачається на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів, культурно-мистецькі програми місцевого значення, а також на державне управління та місцеве самоврядування, транспорт, зв'язок, дорожнє господарство, охорону навколишнього природного середовища тощо.

5. Сутність та види міжбюджетних відносин.

Міжбюджетні трансферти

Одними з найважливіших і найскладніших проблем державних фінансів у кожній країні є ефективна організація відносин усередині бюджетної системи, а саме між бюджетом центрального уряду і бюджетами органів місцевого самовря-

дування; проведення перерозподілу бюджетних ресурсів, зумовленого об'єктивними відмінностями в рівнях соціально-економічного розвитку окремих територій; здійснення фінансового вирівнювання з метою забезпечення конституційних гарантій населення незалежно від місця його проживання.

Концептуальні засади побудови міжбюджетних відносин загалом залежать від економічної системи держави і мають принципові відмінності в умовах ринкової і командної економіки. В тоталітарних державах центральне місце в бюджетній системі посідає державний бюджет, за допомогою якого проходить перерозподіл значної частини створеного валового внутрішнього продукту; місцеві бюджети не відіграють суттєвої ролі і мають другорядне значення. В бюджетних системах демократичних країн акценти розставлені принципово по-іншому: бюджет центрального уряду і бюджети органів місцевого самоврядування функціонують у межах єдиної бюджетної системи на основі розподілу повноважень між органами державної влади і місцевим самоврядуванням.

Бюджетний кодекс України визначає міжбюджетні відносини таким чином.

Міжбюджетні відносини — це відносини між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією та законами України.

До основних складових міжбюджетних відносин належать:

- міжбюджетні трансферти (дотації вирівнювання, субвенції, кошти, що передаються до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів, додаткові дотації);
- взаємозаліки, взаєморозрахунки (між бюджетами окремих рівнів і видів);
- об'єднання коштів бюджетів (для виконання спільних проектів і програм).

Суб'єктами міжбюджетних відносин є органи державної влади і управління, органи місцевого самоврядування, до ком-

петенції яких входять повноваження щодо складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів.

Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень, тобто перерозподіл бюджетних ресурсів.

Найпоширенішими формами міжбюджетних відносин є міжбюджетні трансферти — кошти, що передаються з державного бюджету до місцевих бюджетів або з місцевих бюджетів вищого рівня до місцевих бюджетів нижчого рівня у формі дотацій, субсидій, субвенцій тощо. Дотаціями є кошти, що передаються з державного бюджету місцевим або з місцевих бюджетів вищого рівня місцевим бюджетам нижчого рівня безповоротно для збалансування їхніх доходів і видатків. На відміну від дотацій, субсидії надаються місцевим бюджетам для фінансування цільових видатків, тоді як субвенціями є кошти, що надаються місцевим бюджетам з державного бюджету або з місцевих бюджетів вищого рівня до місцевих бюджетів нижчого рівня на фінансування цільових видатків і підлягають поверненню в разі нецільового їх використання.

На сучасному етапі розвитку бюджетної системи в Україні необхідно враховувати, що фінансові ресурси органів місцевого самоврядування здебільшого обмежуються доходами, які надходять до місцевих бюджетів. Тому особливого значення набувають проблеми зміцнення дохідної бази, розвитку місцевого оподаткування, здійснення ефективного бюджетного регулювання.

6. Касове виконання місцевих бюджетів

Касове виконання місцевих бюджетів — це організація прийому, зберігання та видачі бюджетних коштів, а також ведення обліку і звітності в процесі виконання місцевих бюджетів.

До основних систем касового виконання місцевих бюджетів належать: банківська, казначейська та змішана форми.

Виконання місцевих бюджетів здійснюється в межах коштів, що реально надійшли на рахунки відповідних бюджетів в установах банків.

Реально касове виконання місцевих бюджетів в Україні нині здійснюється як установами Національного банку України, так і цілою низкою комерційних банків.

Уряду Автономної Республіки Крим, обласним, Київській і Севастопольській міським держадміністраціям за погодженням з територіальними управліннями Нацбанку України було рекомендовано визначити перелік банків, у яких відкриваються рахунки відповідних місцевих бюджетів та підприємств, установ, організацій, що фінансуються з цих бюджетів.

Оборотна касова готівка — це грошові кошти, що утворюються в складі бюджетів для покриття тимчасових касових розривів при їх виконанні. Розмір оборотної касової готівки визначають місцеві ради при затвердженні відповідних місцевих бюджетів. Якщо касові розриви виникають при виконанні міських, районних, сільських і селищних бюджетів, то за клопотанням відповідних виконавчих органів рад бюджетні позички можуть надаватися з бюджету вищого рівня. Рішення про це приймають керівники відповідних фінансових органів.

У зарубіжних країнах застосовуються різні підходи до організації касової справи в органах місцевого самоврядування. В одних країнах органи місцевого самоврядування самостійно визначають умови касового виконання власних бюджетів, у інших вони такого права не мають, а належить воно державній владі. Самостійно визначають умови касового виконання місцевих бюджетів органи місцевого самоврядування США, ФРН, Австрії, Польщі та інших країн. У цих країнах касову справу забезпечують уповноважені органами місцевого самоврядування банківські установи.

Організація контролю та аудиту фінансової діяльності органів місцевого самоврядування в Україні здійснюється:

- Міністерством фінансів України;
- Міністерством доходів та зборів України;
- Головним контрольно-ревізійним управлінням;

- Державною казначейською службою України;
- місцевими державними адміністраціями;
- іншими органами.

Загальний фінансовий контроль здійснює Верховна Рада України та Рахункова палата Верховної Ради України.

Діють також ревізійні комісії, що створюються безпосередньо представницькими органами місцевого самоврядування для контролю за використанням коштів бюджету, позабюджетних, валютних та цільових фондів. Окремі контрольні функції в цій сфері виконують самі представницькі органи місцевого самоврядування та їхні комісії.

В Україні здійснюється загальний контроль за використанням бюджетних коштів і обов'язковий аудит підприємств та організацій, зокрема й комунальний сектор. У багатьох розвинутих зарубіжних країнах розрізняють внутрішній і зовнішній фінансовий контроль у місцевих органах влади.

Питання для самоконтролю

1. Розкрийте функції муніципальних фінансів.
2. Які ви знаєте основні доходи муніципальних бюджетів?
3. Назвіть основні видатки муніципальних бюджетів.
4. Що таке міжбюджетні відносини?
5. Назвіть основні місцеві податки та збори.
6. Схарактеризуйте горизонтальне та вертикальне бюджетне вирівнювання.
7. Які ви знаєте дотації вирівнювання?
8. Назвіть основні види міжбюджетних трансфертів.
9. Що таке субвенції?
10. Розкрийте казначейське обслуговування муніципальних бюджетів.

Теми рефератів

1. Матеріальна основа місцевого самоврядування.
2. Фінансова основа місцевого самоврядування.
3. Роль муніципальної (комунальної) власності у формуванні фінансово-економічних ресурсів міст.

4. Особливості формування доходів та видатків муніципальних бюджетів.
5. Позабюджетні джерела прибутків органів місцевого самоврядування.

Література [6–8; 19; 20; 22; 33; 34; 37–41; 43; 45; 57]

Тема 4. Правові основи здійснення населенням права місцевого самоврядування

1. Участь населення у формуванні органів місцевого самоврядування. Норми, в яких закріплені правові гарантії місцевого самоврядування.
2. Форми прямої демократії.
3. Право на проведення місцевих референдумів.
4. Інститути локальної демократії в системі місцевого самоврядування в Україні.
5. Територіальне громадське самоврядування.

1. Участь населення у формуванні органів місцевого самоврядування. Норми, в яких закріплені правові гарантії місцевого самоврядування

Населення України згідно з Конституцією та законами України здійснює своє народне волевиявлення через вибори, референдуми та інші форми представницької демократії, при цьому перші дві форми є найбільш масовими.

Вибори в системі місцевого самоврядування призначені для представницьких органів місцевого самоврядування, в тому числі й обрання сільських, селищних та міських голів.

Участь представників територіальних громад у виборах представницьких органів місцевого самоврядування та голів самоврядних територіальних утворень є однією з ключових ознак демократичної держави.

Обираючи депутатів місцевих рад, а також голів самоврядних територіальних утворень, виборці визначають свій вибір у сфері організації управління місцевими справами в територі-

альних утвореннях, в яких вони проживають. Місцеві вибори в Україні здійснюються на основі гарантованого Конституцією та законами України загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування при забезпеченні встановлених законом виборчих прав громадян.

Право участі в місцевих виборах, у тому числі обирати та бути обраним до органів місцевого самоврядування, громадяни України набувають при досягненні ними 18 років. При цьому громадянин України може одночасно балотуватися кандидатом у депутати лише однієї ради або кандидатом на посаду відповідного сільського, селищного та міського голови. Громадянин України може бути депутатом лише однієї ради і не повинен займати інших посад, що є несумісним з депутатським мандатом згідно з чинним законодавством.

Вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад проводяться за змішаною (мажоритарно-пропорційною) системою, за якою:

1) половина від кількості депутатів (загального складу) відповідної ради обирається за виборчими списками кандидатів у депутати від місцевих організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідно Автономної Республіки Крим, області, району, міста, району в місті;

2) половина від кількості депутатів (загального складу) відповідної ради обирається за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідно Автономної Республіки Крим, області, району, міста, району в містах.

Кожен виборець на виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад, в яких він бере участь, має один голос у багатомандатному виборчому окрузі та один голос в одномандатному мажоритарному виборчому окрузі на виборах депутатів відповідних рад.

Не мають права брати участь у місцевих виборах громадяни України, що визнані судом недієздатними або знаходяться за вироком суду у місцях позбавлення волі — на час перебування у цих місцях.

Депутатом будь-якої з місцевих рад не може бути обраний громадянин України, який має судимість за вчинення умисного злочину, коли ця судимість не погашена або не знята у встановленому судом порядку.

До списку виборців включають усіх громадян України, які на день голосування набувають активного виборчого права і на момент складання списку мешкають на території відповідної виборчої дільниці, при цьому ці списки складають виконавчі комітети сільських, селищних, міських, районних у містах рад (у містах Києві та Севастополі відповідних державних адміністрацій) по кожній виборчій дільниці за формою, затвердженою Центральною виборчою комісією та підписуються керівником відповідного виконавчого органу ради.

Для проведення голосування та підрахунку голосів утворюються виборчі дільниці, формування яких здійснюється за поданням сільських, селищних та міських голів.

Участь громадян України у місцевих виборах є добровільною. Ніхто не може бути примушений до участі або неучасті у виборах. Реєстрація кандидатів у депутати здійснюється окружною (територіальною) виборчою комісією. У виборах депутатів місцевих рад можуть брати участь самовисуванці, представники політичних партій, громадських організацій, трудових колективів тощо.

Кандидат у депутати у будь-який час до дня виборів може зняти свою кандидатуру, про що він повинен подати письмову заяву до окружної (територіальної) виборчої комісії, яка зареєструвала його кандидатом.

Держава забезпечує громадянам України, політичним партіям та громадським об'єднанням вільне проведення передвиборчої агітації відповідно до чинного законодавства. Передвиборча агітація починається з дня реєстрації кандидатів і закінчується в останній день перед виборами. Усі види місцевих виборів в

Україні призначаються на неділю. Місцеві вибори можуть бути черговими, позачерговими, повторними, проміжними або першими, що проводяться у разі формування нових місцевих рад (далі – перші місцеві вибори). Чергові та позачергові місцеві вибори призначаються Верховною Радою України.

У разі утворення нової адміністративно-територіальної одиниці, вибори на цій території призначаються відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською, Севастопольською міськими радами та проводяться в порядку та термін, визначені законом.

Вітчизняне законодавство зобов'язує дільничні виборчі комісії забезпечити всім громадянам можливість взяти участь у голосуванні. Виборчий бюлетень заповнюється голосуючим у кабіні або в кімнаті для таємного голосування, в яких може бути присутнім лише голосуючий. Виборці, які в момент закінчення терміну голосування знаходяться в приміщенні для голосування, мають право проголосувати.

Підрахунок голосів виборців здійснюється членами дільничної виборчої комісії окремо по кожному одномандатному та багатомандатному виборчих округах, по кожному окремо взятому кандидату на основі поданих виборцями списків бюлетенів. Обраним по одномандатному виборчому округу вважається той депутат чи кандидат у голови, який отримав найбільше голосів виборців. Якщо в одномандатному виборчому округу балотувався один кандидат, він вважається обраним, якщо за нього проголосувало більшість виборців.

Зрештою окружна виборча комісія в деяких випадках може визнати вибори недійсними (коли вибули всі зареєстровані кандидати чи відбулися численні порушення під час голосування, або спостерігалася низька явка виборців на виборчих дільницях).

2. Форми прямої демократії

Згідно з чинним законодавством передбачається використання таких форм прямої демократії, що пов'язана з місцевими виборами: накази (доручення) виборців, звіти депутатів місце-

вих рад, сільських, селищних та міських голів перед виборцями, а також відкликання депутатів, дострокове припинення повноважень місцевих рад, сільських, селищних та міських голів та інші форми. Все це є складовими імперативного мандату виборних осіб до органів місцевого самоврядування.

Наказ виборців — доручення, що має суспільне значення і дається кандидату в депутати під час зустрічей з виборцями під час виборчої кампанії зборами виборців відповідного виборчого округу. Важливими особливостями наказів виборців є їхній суспільний характер, при цьому ці накази мають бути реальними і обґрунтованими з економічної точки зору і відповідати чинному законодавству.

Під звітом виборної особи місцевого самоврядування слід розуміти її офіційний виступ перед виборцями з інформацією про діяльність, що була здійснена цією особою особисто, а також радою в цілому та її виконавчим органом за певний проміжок часу. Як інструмент безпосередньої демократії звіт виборних осіб місцевого самоврядування є своєрідною формою їх відповідальності перед виборцями.

Іншою такою формою, змістом якої є можливість дострокового припинення дії мандата виборної особи місцевого самоврядування з волі виборців, є відкликання цієї особи виборцями.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ч. 2 ст. 75) передбачає, що територіальна громада у будь-який час може достроково припинити повноваження виборних органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушили Конституцію та закони України, обмежують права та свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм повноважень. Вітчизняним законодавством для порушення виборцями питання про дострокове припинення повноважень виборних осіб місцевого самоврядування передбачено також такі підстави:

- невідповідність практичної діяльності виборної особи, зокрема депутата, основним принципам і положенням її передвиборної програми;

- використання мандата виборною особою в особистих і корисних цілях, систематичне порушення цією особою норм етики та моралі.

Право вносити пропозиції про відкликання депутатів місцевих рад належить суб'єктам, які відповідно до чинного законодавства мають право висувати кандидатів у депутати цих рад і знаходяться (мешкають чи працюють) на території відповідного виборчого округу.

На зборах виборців за місцем проживання, засіданнях місцевих осередків політичних партій та громадських об'єднань у разі ухвалення рішення щодо внесення пропозиції про відкликання депутата місцевої ради створюється ініціативна група для збирання підписів виборців відповідного виборчого округу на підтримку пропозиції про відкликання депутата. Відповідно територіальна виборча комісія у десятиденний термін розглядає це звернення, а за 3 дні до свого засідання повідомляє депутата, раду, посадову особу та тих, хто вніс пропозицію про відкликання депутата місцевої ради. Про це повідомляються обидві сторони.

Рада може прийняти чи відхилити рішення про відкликання депутата або винести на голосування це питання серед мешканців округу. Якщо мешканці округу більшістю голосів проголосують “за”, то депутат буде відкликаний з місцевої ради, а якщо “проти”, то він зберігає свої депутатські повноваження. Повторно питання щодо відкликання депутата місцевої ради може бути винесене на розгляд виборцями не раніше через рік після прийняття рішення про збереження його депутатських повноважень.

Підставами для дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради, згідно з Законом України “Про статус депутатів місцевих рад” (2002 р.), можуть бути:

- його відкликання виборцями у встановленому цим Законом порядку;
- припинення його громадянства України або виїзду на постійне місце проживання за межі країни;
- обрання його депутатом іншої місцевої ради;

- обрання або призначення його на посаду, зайняття якої згідно з Конституцією України і законом не сумісне з виконанням депутатських повноважень;
- визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім;
- засудження його судом до покарання у вигляді позбавлення волі;
- його смерті.

Також депутат ради, якщо він працює головою, заступником голови чи секретарем ради на постійній основі не може суміщати займану посаду з підприємницькою діяльністю, а лише займатися науковою, викладацькою та творчою роботою у позаробочий час. Крім цього, депутат місцевої ради не повинен порушувати моральних та етичних норм.

3. Право на проведення місцевих референдумів

Місцевий референдум — це здійснюване в межах певного самоврядного територіального утворення шляхом голосування пряме волевиявлення громадян, які мешкають в межах певного територіального утворення, з найважливіших питань місцевого значення, що внесені до компетенції місцевого самоврядування. Місцевий референдум є безпосереднім виявленням волі громадян, які беруть участь у його проведенні.

Предметом проведення місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією України та законами України до відання місцевого самоврядування, а саме:

- прийняття, зміна або скасування рішень з питань, віднесених законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- прийняття рішень, які визначають зміст ухвал місцевих рад і їхніх виконавчих органів;
- питання дострокового припинення повноважень відповідної ради та її голови.

Виключно місцевими референдумами у відповідних адміністративно-територіальних одиницях вирішуються:

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

Рішення про наділення міських рад правами щодо управління майном і фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах, приймається на місцевих референдумах відповідних районних у містах громад. У разі якщо територіальна громада району в місті внаслідок референдуму не прийме рішення про передачу права управління майном та фінансами відповідній міській раді, а територіальна громада міста або міська рада не прийняла рішення про створення органів місцевого самоврядування районів у місті, міська рада здійснює управління майном та фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах, та несе відповідальність перед громадою відповідного району у місті.

На місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені законом до відання органів державної влади. На місцеві референдуми не виносяться:

- питання про скасування законних рішень вищестоящих органів державної влади та 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.

Рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території.

Новий референдум з питань, що раніше виносилися на референдум, може бути проведено не раніш як через рік від дня проведення попереднього референдуму з цих питань.

Місцеві референдуми призначаються відповідними місцевими радами.

Місцева рада призначає місцевий референдум на вимогу депутатів, що становлять не менш як половину від загального складу ради, або на вимогу, підписану однією десятою частиною громадян України, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці і мають право брати участь у референдумі.

Виключною компетенцією сільських, селищних, міських рад є, зокрема, прийняття рішення про проведення місцевого референдуму.

Секретар сільської, селищної, міської ради, зокрема, організує за дорученням ради відповідно до законодавства здійснення заходів, пов'язаних з підготовкою і проведенням референдумів. Також голова районної, обласної, районної у місті ради, зокрема, організує відповідно до законодавства проведення референдумів.

Порядок фінансування підготовки та проведення місцевих референдумів визначається Кабінетом Міністрів України та відповідними місцевими радами.

Проведення місцевих референдумів з питань, що не належать до відання Республіки Крим та органів місцевого і регіонального самоврядування адміністративно-територіальних одиниць в Україні, не допускається, а результати таких референдумів визнаються такими, що не мають юридичної сили. У день проведення референдуму будь-яка агітація забороняється.

У місцевому референдумі мають право брати участь громадяни України, які на день проведення референдуму досягли 18 років і постійно проживають відповідно на території України або області, району, міста, району в місті, селища, сільради.

Громадяни беруть участь у референдумі на рівних засадах. Кожний громадянин має один голос. Референдум є прямим — громадяни беруть участь у референдумі безпосередньо.

Голосування під час референдуму є таємним: контроль за волевиявленням громадян не допускається.

Рішення, прийняті референдумом, оголошуються та вводяться в дію з моменту їх опублікування, якщо у самому рішенні не визначено інший термін. Датою прийняття рішення вважається день проведення референдуму.

Сільський, селищний, міський голова забезпечує виконання рішень місцевого референдуму.

Зміна або скасування рішень, прийнятих референдумом, проводиться також референдумом. Зміну або скасування рішень, прийнятих референдумом, може здійснити також місцева рада більшістю не менш як дві третини від загальної кількості депутатів з обов'язковим затвердженням на референдумі, що має бути проведений упродовж шести місяців після внесення зміни або скасування.

З 1991 по 2012 рр. діяв Закон України “Про Всеукраїнський та місцевий референдуми”, але з прийняттям Закону України “Про Всеукраїнський референдум” попередній нормативно-правовий акт втратив чинність.

Проведення місцевих референдумів регулюється іншими нормативно-правовими актами, зокрема Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, низкою локальних нормативно-правових актів.

4. Інститути локальної демократії в системі місцевого самоврядування в Україні

Серед форм прямого волевиявлення громадян при здійсненні місцевого самоврядування важливе місце належить загальним зборам громадян за місцем проживання, що закріплено в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 8).

Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення. Рішення загальних зборів громадян враховується органами місцевого самоврядування в їхній діяльності. Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади.

Загальні збори громадян сприяють розвитку їхньої ініціативи у вирішенні питань місцевого життя в межах території, де вони мешкають, отриманню ними знань з питань територіального управління, вироблення необхідних для здійснення цієї справи навичок.

Організація та проведення загальних зборів громадян за місцем проживання ґрунтується на таких принципах:

- загальної участі громадян України у загальних зборах, що скликаються за місцем проживання;
- добровільної участі громадян у зазначених зборах;
- рівноправ'я громадян на участь у загальних зборах за місцем проживання;
- вільного волевиявлення громадян на зазначених загальних зборах;
- гласності;
- законності.

На загальних зборах громадян за місцем проживання громадяни України можуть здійснювати:

- розгляд будь-яких питань, віднесених чинним законодавством до відання місцевого значення, внесення пропозицій з цих питань відповідним органам та організаціям;
- обговорення проектів рішень органів місцевого самоврядування з найважливіших питань місцевого життя;
- внесення пропозицій з питань порядку денного сесій місцевих рад, засідань постійних депутатських груп, виконавчих органів місцевих рад;
- інформування населення про прийняття органами місцевого самоврядування рішень та перебіг їх виконання;
- обрання органів територіальної самоорганізації населення, затвердження їх статутів (положень);
- внесення пропозицій про передачу або продаж у комунальну власність відповідної територіальної громади підприємств, організацій і установ, структурного підрозділу та іншого майна або майнових прав;
- вирішення питань щодо об'єднання коштів населення;

- розгляд питань про надання допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці, малозабезпеченим громадянам, багатодітним сім'ям тощо;
- розгляд питань про найменування, перейменування територіальних утворень, зміну меж останніх;
- обговорення поведінки осіб, які порушують громадський порядок, внесення подання до компетентних органів про притягнення цих осіб до відповідальності.

Однією з наймасовіших і доступних для громадян форм прямої демократії є громадські слухання, які мають організовуватися не рідше одного разу на рік. При цьому Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 13) встановлено, що пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому оголошенню органами місцевого самоврядування. Порядок організації громадських слухань має бути визначений в статуті територіальної громади.

Громадські слухання передбачають право представників територіальної громади зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, які належать до відання органів місцевого самоврядування.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 9) передбачає також місцеві ініціативи громадян як одну з форм прямої демократії, в яких члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у місцевій раді будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи, а рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шля-

хом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Важливе значення у реалізації можливостей громадян брати участь у місцевому самоврядуванні є право громадян звертатися до органів місцевого самоврядування з різних питань шляхом подання заяв, клопотань, скарг у письмовій та усній формі.

Форми безпосередньої місцевої демократії передбачають також опитування громадян за місцем проживання. Місцеве опитування — пряме волевиявлення членів територіальної громади з найважливіших питань громадсько-політичного, соціально-економічного та культурного розвитку певного територіального утворення. Місцеві опитування бувають суцільними, коли до них залучається не менше 50 % членів територіальної громади, та вибіркковими.

Конституція України (ст. 39) передбачає мирну участь громадян у мітингах, демонстраціях, походах та пікетуваннях.

5. Територіальне громадське самоврядування

Територіальне громадське самоврядування — це самоорганізація населення за місцем проживання на частині території самоврядного утворення (села, селища, міста, району в місті) для самостійної та під власну відповідальність реалізації власних інтересів у питаннях місцевого значення безпосередньо населенням або через створювані ним органи територіальної самоорганізації.

Територіальне громадське самоврядування включає загальні збори, конференції громадян за місцем проживання, інші територіальні форми безпосередньої демократії, а також ради, комітети мікрорайонів, кварталів, вулиць, подвір'їв, будинків. На відміну від громадських об'єднань органи самоорганізації населення за місцем проживання діють лише в межах частини самоврядних територіальних утворень.

Органи самоорганізації населення здійснюють розгляд та вирішення суспільних потреб громадян, задоволення їх куль-

турно-побутових та інших запитів, охорону прав та інтересів членів територіальної громади.

Органи самоорганізації населення формуються за місцем проживання на загальних зборах, конференціях жителів відповідних територіальних утворень на термін повноважень відповідної місцевої ради.

Реєстрація органів самоорганізації населення за місцем проживання здійснюється відповідними органами місцевого самоврядування у встановленому законом порядку. Питання про створення органу самоорганізації населення, винесене на розгляд відповідної ради, розглядається на найближчому засіданні ради за участю членів ініціативної групи.

У рішенні відповідної ради визначається назва, основні напрями діяльності, повноваження та умови їх здійснення, територія, в межах якої має діяти орган самоорганізації населення та визначається термін повноваження органу самоорганізації населення.

Рада може відмовити у наданні дозволу на створення органу самоорганізації населення, якщо ініціювання створення органу самоорганізації населення було здійснене з порушенням вимог до створення органу самоорганізації населення.

Після надання районною радою дозволу на створення органу самоорганізації населення ініціативна група при сприянні виконавчого комітету районної ради проводить збори (конференцію) жителів за місцем проживання, на яких визначають загальний склад та обирають орган самоорганізації населення, затверджують Положення про орган самоорганізації населення.

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

Для проведення таємного голосування та підрахунку голосів з числа учасників зборів (конференції) обирається лічильна група у складі 3–5 осіб.

До повноважень лічильної групи входить виготовлення та видача бюлетенів для таємного голосування; встановлення результатів голосування, створення умов для таємного голосування.

Учасник зборів (конференції) ставить підпис про отримання бюлетеню в списку учасників зборів (конференції).

Після завершення голосування лічильна група встановлює результати голосування. Рішення зборів (конференції) оформлюється у вигляді протоколу.

Легалізація органу самоорганізації населення є обов'язковою і здійснюється шляхом його реєстрації.

У разі реєстрації орган самоорганізації населення набуває статусу юридичної особи.

Реєстрацію органу самоорганізації населення здійснює виконавчий комітет районної ради.

Для реєстрації представники зборів (конференції) подають до виконавчого комітету:

- заяву про реєстрацію органу самоорганізації населення;
- копію рішення районної ради про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення;
- протокол зборів (конференції) жителів за місцем проживання про обрання членів органу самоорганізації населення та його персональний склад, про затвердження Положення, про обрання уповноважених представників для проведення реєстрації органу самоорганізації населення;
- Положення, затверджене зборами (конференцією) жителів за місцем проживання – у двох примірниках;
- персональний склад членів органу самоорганізації населення із зазначенням прізвищ, імені та по батькові, року народження, місця проживання, роботи.

Заява про реєстрацію органу самоорганізації населення розглядається виконкомом у місячний термін з дня подання усіх необхідних документів.

Виконком може проводити перевірку відомостей, що містяться в поданих на реєстрацію документах.

За результатами розгляду заяви приймається рішення про реєстрацію або відмову в реєстрації.

Підставою для відмови у реєстрації є обрання органу самоорганізації населення з порушенням вимог Конституції України, законів України “Про органи самоорганізації населення”, “Про місцеве самоврядування в Україні” та інших нормативно-правових актів.

Про результати розгляду заяви виконавчий комітет районної ради у 10-денний термін з дня прийняття рішення про реєстрацію або про відмову в реєстрації повідомляє уповноважених зборами (конференцією) жителів за місцем проживання.

Питання для самоконтролю

1. Назвіть основні форми прямого волевиявлення громадян.
2. Які групи громадян не мають права брати участь у місцевих виборах?
3. Хто належить до групи виборців?
4. Розкрийте сутність мажоритарної виборчої системи.
5. Яким чином здійснюється формування виборчих комісій?
6. Що таке акти виборчих комісій?
7. Назвіть основні форми прямої демократії.
8. Схарактеризуйте звіт виборних осіб як інструмент безпосередньої демократії місцевого самоврядування.
9. Що таке місцевий референдум?
10. Назвіть повноваження територіальних комісій з проведення місцевого референдуму.
11. На яких принципах ґрунтується організація та проведення загальних зборів громадян за місцем проживання?
12. Що таке громадські слухання?
13. Назвіть основні види громадських слухань.
14. Які органи влади уповноважені надавати право на проведення місцевих референдумів?

Теми рефератів

1. Правові основи здійснення населенням права місцевого самоврядування.

2. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування.
3. Місцеві референдуми в системі місцевого самоврядування України.
4. Інститути локальної демократії в системі місцевого самоврядування в Україні.
5. Форми прямого волевиявлення громадян.

Література [4; 17; 21; 22–23; 26–31; 42; 47; 52]

Тема 5. Нормативно-правове забезпечення місцевого самоврядування

1. Сутність та види нормативно-правового забезпечення місцевого самоврядування. Правові основи місцевого самоврядування.
2. Конституційні основи місцевого самоврядування в Україні.
3. Законодавчі основи місцевого самоврядування. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” та його роль у розвитку місцевого самоврядування.
4. Підзаконні нормативно-правові акти в галузі місцевого самоврядування.
5. Локальні нормативно-правові акти у сфері самоврядування.
6. Міжнародно-правові основи місцевого самоврядування.

1. Сутність та види нормативно-правового забезпечення місцевого самоврядування. Правові основи місцевого самоврядування

Як відомо, місцеве самоврядування в Україні передбачає 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.

Загальні засади місцевого самоврядування в Україні визначаються Конституцією України, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, іншими законами про місцеве самоврядування, система яких перебуває у стадії свого становлення, та такими, як про це зазначається в Законі, що не повинні суперечити його положенням (ст. 24). Крім цього, відповідно до ст. 9 Конституції України частиною національного законодавства про місцеве самоврядування слід також вважати Європейську Хартію місцевого самоврядування, згода на обов’язковість якої була надана Верховною Радою України через Закон України від 15 липня 1997 р. “Про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування”.

Правова основа місцевого самоврядування — це сукупність взаємин нормативно-правових актів і правових норм, що регулюють питання організації та здійснення місцевого самоврядування і його призначення як правового інституту в загальній системі управління державою. Правова основа місцевого самоврядування структурується таким чином:

1. У правовій основі місцевого самоврядування можна виокремити нормативно-правові акти, що видані на державному рівні (закони України, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови та Розпорядження Кабінету Міністрів України, рішення центральних органів виконавчої влади тощо) та на рівні місцевого самоврядування (рішення місцевих рад та їх виконавчих комітетів, розпорядження сільських, селищних і міських голів, голів районів у містах, районних, обласних рад, голів районних та обласних державних адміністрацій).

2. Нормативно-правові акти та правові норми, що складають правову основу місцевого самоврядування, можна поділити на такі, що мають загальнодержавне та локальне значення, чия дія поширюється на всю територію держави або певне (певні) територіальне утворення.

3. Нормативно-правові акти з питань місцевого самоврядування поділяються на закони (Конституція України, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”) та підзакон-

ні нормативно-правові акти, при цьому закони мають вищу юридичну силу стосовно підзаконних нормативно-правових актів, які не мають суперечити законам.

4. Серед нормативно-правових актів у сфері самоврядування можна виокремити спеціальні, тобто такі, що повністю присвячені регулюванню всіх або окремих відносин у системі місцевого самоврядування, або такі, що містять окремі норми з місцевого самоврядування. Базовим серед спеціальних нормативно-правових актів про місцеве самоврядування є Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, а також Закон України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, Закон України “Про столицю України — місто-герой Київ” тощо.

Необхідним елементом правової основи місцевого самоврядування є статuti територіальних громад, що діють у багатьох містах України, в тому числі й Києві. Для державної реєстрації статутів територіальних громад разом із заявою мають бути подані такі документи:

- статут у двох примірниках;
- рішення відповідної ради про затвердження статуту;
- протокол пленарного засідання сесії ради, на якому було прийнято реєстрацію статуту;
- документ про внесення плати за реєстрацію статуту.

Скасування державної реєстрації статуту здійснюється шляхом виключення його з реєстру, про що в 10-денний термін повідомляються відповідна рада та орган статистики.

У статуті визначаються структура та порядок формування органів місцевого самоврядування, їх найменування та повноваження. Органи місцевого самоврядування мають бути наділені статутом власною компетенцією у вирішенні питань місцевого значення. У статуті повинні бути закріплені статус та гарантії прав виборних органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Крім того, статут має визначити підстави та порядок припинення повноважень цих посадових осіб.

2. Конституційні основи місцевого самоврядування в Україні

Світова практика організації місцевого самоврядування ґрунтується на тому, що органи місцевого самоврядування становлять основу будь-якого демократичного ладу, а принцип місцевого самоврядування має бути визнаний у законодавстві країни, зокрема в Конституції, про що наголошено у Всесвітній Декларації місцевого самоврядування та Європейській хартії місцевого самоврядування.

Конституція є основним законом будь-якої держави, в тому числі й України, а закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Правові норми Конституції України створюють той фундамент, на якому ґрунтуються інші норми законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, а також функціонує система місцевого самоврядування. Конституція України закріплює місцеве самоврядування в Україні, яке здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Конституція України визначає, крім первинного суб'єкта місцевого самоврядування, — територіальну громаду, публічно-владні повноваження за її органами; матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування; закріплює форми здійснення місцевого самоврядування (безпосередньо — через участь у виборах і референдумах, опосередковано — через представницькі органи місцевого самоврядування); визначає в системі місцевого самоврядування суб'єкти, які представляють спільні інтереси територіальних громад, — районні та обласні ради; запроваджує в системі місцевого самоврядування посади сільського, селищного та міського голів, що обираються територіальною громадою, а також органи самоорганізації населення.

Місцеве самоврядування в Україні тісно пов'язане з реалізацією прав громадян на участь у ньому, інших конституційних

прав людини і громадянина, зорієнтованих на побудову в Україні громадянського суспільства.

Також Конституція України передбачає можливість територіальним громадам користуватися для задоволення своїх потреб об'єктами державної та комунальної власності, неможливість протиправно позбавляти права власності, обмежує можливість відчуження об'єктів приватної власності тощо.

Стаття 145 Конституції України закріплює за органами місцевого самоврядування також право захищатися в судовому порядку.

Значна частина вітчизняних правознавців виокремлює такі групи конституційно-правових норм місцевого самоврядування:

- норми, в яких закріплюються засади конституційного ладу, народовладдя, рівність усіх форм власності, гарантується місцеве самоврядування;
- норми, в яких регламентується діяльність місцевого самоврядування щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина;
- норми, що закріплюють правові, організаційні, матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування;
- норми, в яких закріплені правові гарантії місцевого самоврядування.

Таким чином, місцеве самоврядування як інститут конституційно-правових відносин ґрунтується на його соціальній природі, місці та ролі в системі соціальних відносин, слугує інструментом участі найширших верств населення в управлінні державою.

Суб'єктами конституційно-правових відносин у системі місцевого самоврядування виступають:

- територіальна громада;
- сільські, селищні, міські ради;
- сільський, селищний, міський голови;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;

- депутати сільських, селищних, міських, районних, районних у містах, обласних рад;
- депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
- постійні комісії рад;
- виборчі комісії з виборів до органів місцевого самоврядування;
- органи самоорганізації населення.

3. Законодавчі основи місцевого самоврядування.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” та його роль у розвитку місцевого самоврядування

Вирішення основних питань місцевого самоврядування на конституційному рівні стало початком створення законодавчих основ для побудови місцевого самоврядування в Україні, оскільки Конституція України лише в загальних рисах накреслила розвиток місцевого самоврядування. Тому саме на законодавство України покладено подальший розвиток та зміцнення основ місцевого самоврядування. Закони України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про столицю України — місто-герой Київ”, “Про органи самоорганізації населення”, “Про службу в органах місцевого самоврядування”, “Про статус депутатів місцевих рад”, “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” тощо лише зміцнили законодавчі основи місцевого самоврядування, а головне — визначили шляхи формування матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування.

Проте головним законом, який регулює основні поняття, структуру та основні напрями діяльності органів місцевого самоврядування, незважаючи на потребу у вдосконаленні, є Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, прийнятий Верховною Радою України 21 травня 1997 р.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” складається з п’яти розділів. У першому розділі “Загальні положення” розкриваються основні терміни, пов’язані з місцевим са-

моврядуванням, сутність, основні принципи, система місцевого самоврядування; розглядаються визначення понять “територіальні громади”, “місцевий референдум”, “загальні збори громадян”, “місцеві ініціативи”, “ради” та “виконавчі органи”, “громадські слухання”, “органи самоорганізації населення” тощо.

Другий розділ Закону регулює повноваження виконавчих органів сільських, селищних та міських рад у сферах:

- соціально-економічного та культурного розвитку, планування та обліку;
- бюджету, фінансів і цін;
- управління комунальною власністю;
- житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку;
- будівництва;
- освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту;
- регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища;
- соціального захисту населення;
- зовнішньоекономічної діяльності;
- оборонної роботи;
- забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- відзначення державними нагородами, відзнаками Президента України та присвоєння почесних звань України.

При цьому повноваження виконавчих органів місцевого самоврядування поділяються на власні та делеговані державою. Крім цього, Закон розглядає повноваження сільського, селищного та міських голів і відповідних рад; порядок формування, організацію роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Отже, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” чітко регулює матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування, до якої належить комунальна власність, місцеві бюджети з їхніми доходами, позабюджетні кошти місцевого самоврядування, місцеві податки і збори. Водночас

Закон не гарантує матеріального та фінансового забезпечення місцевого самоврядування саме за рахунок власних доходів, а ставить його в залежність від державного фінансування. Гарантії та відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування також регулюються цим Законом.

4. Підзаконні нормативно-правові акти в галузі місцевого самоврядування

Серед нормативно-правових актів, що регулюють питання місцевого самоврядування в Україні, крім законів України, прийнятих Верховною Радою України, є підзаконні нормативно-правові акти, ухвалені органами державної влади, що розв'язують значне коло питань, пов'язаних із місцевим самоврядуванням.

Підзаконні акти — це нормативні акти, що приймаються уповноваженими нормотворчими суб'єктами на основі та на виконання законів і не повинні суперечити їм. Існування підзаконних нормативних актів у правовій системі зумовлено багаторівневою структурою самих суспільних відносин, що потребують як законодавчого врегулювання, так і вторинного, більш детального і конкретизуючого нормативного регулювання з метою оперативного вирішення питань в окремих сферах життєдіяльності суспільства.

Головним призначенням підзаконних нормативно-правових актів як форми права є матеріальне закріплення юридичних норм, встановлення їх загальних обов'язків. До підзаконних нормативно-правових актів, які також стосуються і місцевого самоврядування, належать:

- акти державних органів України (укази та розпорядження Президента України; директиви, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, накази міністрів; акти Конституційного Суду України; накази адміністрацій підприємств тощо);
- акти Автономної Республіки Крим;
- міжнародні договори, ратифіковані Верховною Радою України;

- акти всеукраїнських та місцевих референдумів, окремих громадських об'єднань (делеговане законодавство).

Більшість підзаконних нормативно-правових актів має конституційне значення, тобто їх виконання передбачено Конституцією України. Приміром, видання Президентом України указів і розпоряджень передбачено ст. 106 Конституції України; постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України — ст. 117 Конституції України; рішень Конституційного Суду України — ст. 150 Конституції України.

Другою важливою особливістю підзаконних нормативно-правових актів є те, що значна їх частина, зокрема постанови і розпорядження Уряду, нормативно-правові акти міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади підлягають реєстрації в Міністерстві юстиції України, а нормативно-правові акти місцевих органів виконавчої влади — у регіональних органах Міністерства юстиції, що дає змогу уникнути порушень конституційних норм у процесі їх ухвалення.

Серед підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини органів місцевого самоврядування, належне місце посідають укази та розпорядження Президента України, які є обов'язковими для виконання на всій території України. Їхньою нормативно-правовою базою є Конституція та закони України, за межі яких вони не можуть виходити. За юридичними ознаками укази та розпорядження бувають нормативними, тобто такими, в яких містяться правила поведінки загального характеру, розраховані на багаторазове використання.

Значна частина правовідносин у галузі місцевого самоврядування регулюється постановами Кабінету Міністрів України — нормативно-правовими актами Уряду, що видаються на основі Конституції України, указів і розпоряджень Президента України в межах компетенції Кабінету Міністрів України. Ці нормативно-правові акти стосуються, насамперед, майнових, фінансових та культурних питань органів місцевого самоврядування.

Значне місце серед джерел муніципального права посідають акти Конституційного Суду України, які здебільшого стосуються правових основ місцевого самоврядування. Конституційний

суд розглядає також справи щодо конституційності актів про призначення виборів, всеукраїнського чи місцевого референдумів в Автономній Республіці Крим тощо.

Однак важливим є те, що суб'єктами права на конституційне подання щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України є органи місцевого самоврядування.

Таким чином, підзаконними нормативно-правовими актами держава та її виконавчі органи регулюють ті взаємини, що не дістали повного регулювання в чинному законодавстві. Зміст цих актів, процедура прийняття більшості з них показують, що, видаючи ці акти, нормотворчі органи ґрунтуються на глибоке дослідження правової дійсності, тобто правового аспекту соціальних процесів.

5. Локальні нормативно-правові акти у сфері самоврядування

Локальні нормативно-правові акти — це підзаконні акти, видані місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в межах їхньої компетенції, які за своїм змістом відповідають чинному законодавству або прийняті на його виконання. Норми, які містяться в цих актах, констатують положення законів та інших нормативно-правових актів, дають змогу краще врахувати особливості місцевих умов у процесі реалізації їх приписів.

В юридичній літературі розглядають декілька форм підзвітності таких актів: “прийняті на виконання закону”, “прийняті в межах повноважень, що надані законодавством”, “прийняті на підставі закону”. Локальним правовим нормам притаманні як загальні видові ознаки, властиві виключно локальним правовим нормам, так і спеціальні.

До загальних ознак належать:

- загальнообов'язковий (локальний) характер на певній території для всіх членів територіальної громади, яким ця норма адресується;
- багатофункціональність, оскільки вони встановлюють чи санкціонують, охороняють, гарантують правила по-

ведінки, що регулюють правовідносини на території громади;

- спрямованість має формально визначений характер;
- письмова документальна форма.

До спеціальних ознак локальних правових норм слід віднести:

- публічний характер локальних норм у міру їх прозорості та доступності кожному шляхом популяризації як з боку громади, так і з боку обраних нею органів;
- ієрархічність норм: норми виборних органів територіальної громади не можуть виходити за межі, встановлені нормами територіальної громади;
- імперативний характер: містять чітке правило суб'єктів правовідносин.

Однією з основних форм локальних нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування є рішення, при цьому рішення рад та їх виконавчих органів (зокрема з прийняття місцевого бюджету) приймаються відкритим голосуванням, а рішення місцевих референдумів як локальних нормативно-правових актів прямого волевиявлення громади — таємним голосуванням. Подібні нормативно-правові акти локального характеру можуть видавати і місцеві органи виконавчої влади (районні та обласні державні адміністрації та їх виконавчі органи).

Місцеві референдуми, згідно з законодавством, проводяться або з ініціативи відповідної ради, або з ініціативи населення. Їх рішення здебільшого є засобом правового регулювання тих суспільних відносин, які вже склалися.

Важливими локальними нормативно-правовими актами є статути територіальних громад, які були прийняті в багатьох населених пунктах України (Київ, Кіровоград, Полтава, Комсомольськ, Дніпропетровськ тощо).

Статут — це основний нормативно-правовий акт територіальної громади села, селища, міста, прийнятий членами громади села, селища, міста у встановленому законом порядку, про правові та організаційні правила поведінки членів громади, ор-

ганів та посадових осіб громади, їх взаємини з іншими організаціями та державою.

Серед інших локальних актів суб'єктів місцевого самоврядування можна виділити нормативний договір, який передбачає, що відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, формуються на договірній та податковій основі. Виокремлюють установчі, компетенційно-розмежувальні нормативно-правові договори, угоди про делегування повноважень, публічні договори між державними органами і громадськими організаціями, програмно-політичні договори, функціонально-управлінські угоди тощо.

Таким чином, нормативно-правовий договір — це така форма права, в якій закріплюються юридичні права та обов'язки учасників суспільних відносин.

Отже, в основу локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування покладено волю територіальних громад. Вони регулюють внутрішні правовідносини на території громади чи району, сприяють підвищенню дієвості права.

6. Міжнародно-правові основи місцевого самоврядування

Після проголошення незалежності Україна визначилася з Європейським вектором зовнішньої політики як пріоритетним і взяла на себе зобов'язання привести власне законодавство, у тому числі у сфері самоврядування, до європейських та світових норм.

Серед міжнародних нормативно-правових актів у сфері самоврядування, на які орієнтується Україна, варто виділити Всесвітню Декларацію місцевого самоврядування, ухвалену Інтернаціональною Спілкою Місцевих Влад 26 вересня 1985 р. у м. Ріо-де-Жанейро (Бразилія); Європейську хартію місцевого самоврядування, схвалену Комітетом Міністрів Ради Європи 15 жовтня 1985 р. у м. Страсбург, яку Верховна Рада України ратифікувала 15 липня 1997 р., чим зобов'язалася дотримуватися усталених норм місцевого самовряду-

вання. Обидва документи є солідарними щодо джерел матеріального та фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

Всесвітня Декларація місцевого самоврядування складається з преамбули та 11 статей. У преамбулі сформульовано сутнісні риси місцевого самоврядування, що кваліфікується як “невід’ємна частина національної структури” і найближчий до громадян рівень управління, найкращий для створення умов “побудови такої гармонійної громади”, до якої громадяни відчували б свою належність та відповідали б за неї. Визначено основоположні принципи місцевого самоврядування: воля народу — основа влади уряду; ефективна участь “належним чином усіх елементів суспільства у підготовці та здійсненні національних планів і програм соціального та економічного розвитку”; зміцнення місцевої влади “шляхом ефективнішої та демократичної політики”; децентралізоване прийняття рішень, що “зменшує перевантаження центру, а також поліпшує і прискорює урядові дії”.

В основній частині документа розкривається конституційна основа місцевого самоврядування: концепція місцевого самоврядування визначається як “право та обов’язок місцевих органів влади регулювати й вести державні справи під свою особисту відповідальність та в інтересах місцевого населення”. До компетенції органів місцевого самоврядування, яка передбачає врахування “існуючого у кожній країні порядку”, входять: право діяти за власною ініціативою, можливість виявляти ініціативу й самостійно приймати рішення, пристосовуючи виконання законів до місцевих умов і розумно та ефективно поділяючи право на прийняття рішень з іншими рівнями управління на місцях. Органи місцевого самоврядування можуть створювати власні об’єднання, мають “право використовувати юридичні засоби захисту своєї автономії у межах законів, якими визначаються їхні функції та захищаються їхні інтереси”. Основні положення Декларації зорієнтовані на те, щоб рішуче запроваджувати принципи та практику місцевого самоврядування в усьому світі.

Європейська хартія місцевого самоврядування є першим юридичним документом, що гарантує дотримання принципу субсидіарності державами — членами Ради Європи. Таким чином, місцева влада повинна здійснювати управління і контролювати значну частину публічних зобов'язань в інтересах місцевого населення і під своєю відповідальністю. Відповідно до принципу субсидіарності Хартія передбачає, що публічні зобов'язання повинні реалізовуватися на найближчому до населення рівні і належати до вищого адміністративного рівня тільки в тому разі, якщо вирішення таких завдань силами місцевих адміністрацій є неефективним або неможливим. Принципи Хартії застосовуються до всіх видів органів місцевого самоврядування.

Хартія складається з Преамбули та трьох частин.

Преамбула закріплює фундаментальні принципи Хартії, якими є: роль місцевого самоврядування у забезпеченні демократії, ефективного управління та децентралізації влади; роль муніципальних утворень в розвитку Європи; необхідність для муніципалітетів мати широку автономію.

Перша частина містить основні положення щодо місцевої автономії. Зокрема, закріплюється необхідність конституційного і законодавчого регулювання місцевого самоврядування (ст. 2), визначається поняття місцевого самоврядування (ст. 3), встановлюються принципи організації та діяльності органів місцевого самоврядування (ст. 4), наприклад, наявність предметів ведення і повноважень органів місцевого самоврядування, що дають змогу останнім ефективно вирішувати питання місцевого значення. Інші статті першої частини фіксують необхідність чіткого муніципального поділу (ст. 5), самостійного визначення органами місцевого самоврядування своєї структури, право наймати муніципальних службовців для забезпечення діяльності виборних посадових осіб місцевого самоврядування (ст. 6, 7). Цілями ще двох важливих статей є обмеження адміністративного контролю за нормоутворенням органів місцевого самоврядування (ст. 8) і необхідність забезпечення наповнення місцевих бюджетів (ст. 9). Стаття 10 закріплює право

органів місцевого самоврядування співпрацювати між собою і створювати міжмуніципальній асоціації, а ст. 11 — можливість судового захисту місцевої автономії.

Друга частина містить різні положення щодо зобов'язань держав, що підписали і ратифікували Хартію, ґрунтуючись на намір забезпечити баланс між нормами Хартії та інституційно-юридичними особливостями держав. Хартія надає державам право не включати у внутрішнє законодавство деякі положення Хартії при наявності правового обґрунтування (ст. 12).

Третя частина регулює процедурні питання, зміст яких, як правило, є стандартним і є в наявності в усіх конвенціях Ради Європи: підписання, ратифікація та набрання чинності (ст. 15), територіальна сфера дії (ст. 16), денонсація і нотифікація (ст. 18, 19).

Питання для самоконтролю

1. У чому полягають об'єктивні передумови нормативно-правового розвитку місцевого самоврядування в Україні?
2. У чому полягає сутність позитивістської концепції конституційного права другої половини ХІХ ст.?
3. Схарактеризуйте поняття місцевого самоврядування.
4. Висвітліть структуру місцевого самоврядування.
5. Розкрийте структуру місцевого самоврядування адміністративно-територіальної одиниці.
6. Виділіть головні складові системи нормативно-правових актів у галузі місцевого самоврядування.
7. У чому полягають конституційні права та обов'язки громадян України?
8. Проаналізуйте світову практику нормативно-правового забезпечення місцевого самоврядування.
9. Назвіть суб'єкти конституційних правовідносин у системі місцевого самоврядування.
10. Яка існує проблема у прийнятті Муниципального Кодексу України?

Теми рефератів

1. Нормативно-правове забезпечення місцевого самоврядування.
2. Інститут місцевого самоврядування в Україні та джерела його нормативно-правового забезпечення.
3. Законодавче регулювання місцевого самоврядування та його результативність.
4. Підзаконні нормативно-правові акти у галузі місцевого самоврядування.
5. Система нормативно-правових актів у галузі місцевого самоврядування.
6. Світова практика нормативно-правового забезпечення місцевого самоврядування.

Література [1; 2; 6; 7; 10–17; 21; 24; 27; 29; 35; 50; 53; 55; 61]

Тема 6. Територіальна громада в системі місцевого самоврядування

1. Сутність територіальної громади та її місце в системі місцевого самоврядування.
2. Ознаки територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування.
3. Види територіальних громад в Україні.
4. Функції та повноваження територіальних громад.
5. Участь територіальних громад у місцевому самоврядуванні.
6. Форми діяльності територіальних громад.

1. Сутність територіальної громади та її місце в системі місцевого самоврядування

Основою місцевого самоврядування та його первинною ознакою є територіальна громада, яка посідає чи не найголовніше місце в системі місцевого самоврядування. Статус територіальної громади закріплений у Конституції України, Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”, інших нор-

мативно-правових актах і визначається як сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-правовими одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Тобто на конституційному рівні територіальна громада закріплюється, з одного боку, як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, а з другого — кардинально змінюється природа його членів — на локальному рівні вони функціонують не як громадяни держави, а як мешканці відповідної територіальної одиниці.

За формою територіальна громада — це вид територіальної спільноти, утвореної з-поміж жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців) відповідних адміністративно-територіальних одиниць (сіл, добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл, селищ, міст), які постійно або переважно мешкають у їх межах, володіють у них певною нерухомою власністю, сплачують комунальні податки тощо.

Територіальна громада — спільнота мешканців, жителів населених пунктів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста, районів у містах, що наділені правом самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Територіальна громада сіл, селищ, міст об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

На думку О. В. Батанова, територіальною громадою є територіальна спільність, що складається з фізичних осіб — жителів, які постійно мешкають, працюють на території села (добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста і безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на цій території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру.

Самостійний статус територіальних громад зумовлений сутністю їх правової природи, складною соціальною структурою, розмаїттям видів, специфікою їх функцій та повноважень.

2. Ознаки територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування

Важливою особливістю місцевого самоврядування є реалізація місцевих інтересів та розв'язання проблем. У межах територіальних громад місцеві інтереси переважають глобальні, відомчі та вузькопрофесійні. Ефект від такого об'єднання є більшим, ніж від механічного поєднання зусиль роз'єднаних індивідів, оскільки в межах такої спільноти відбувається не лише поєднання спільних зусиль у єдине ціле, а й спеціалізація окремих її членів для виконання професійних функцій, починаючи від господарських і завершуючи управлінськими. Важливою ознакою територіальної громади є відчуття співпричетності, психологічна ідентифікація власних інтересів з інтересами спільноти, з єдиними морально-етичними цінностями.

У зарубіжних дослідженнях існує п'ять підходів до вивчення територіальних громад як спільнот.

Якісний підхід описує спільноту як місце, розглядає питання якості життя, соціальний мікроклімат.

Екологічний підхід передбачає вивчення спільноти як певної спільноти у природно-географічному просторі.

Етнографічний підхід передбачає вивчення спільноти як певного способу життя, при цьому увага акцентується на описі загальних культурних характеристик, культурного простору, а не лише демографічних, економічних та географічних параметрів.

Соціологічний підхід розглядає спільноту як соціальну систему та описує соціальні відносини, типові для певних груп та більших соціальних утворень як усередині спільноти, так і у відносинах із зовнішнім середовищем.

Економічний підхід вивчає взаємозв'язки різних секторів економіки, домогосподарств та підприємств, описує професій-

ний склад населення та робоче місце, розглядає джерела, розподіл та динаміку доходів, вивчає ресурси (природні, фінансові, людські, управлінські), які має спільнота.

І. В. Видрін виокремлює такі ознаки територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування:

- територіальними громадами є соціальні спільноти, які складаються в результаті взаємодії людей;
- в основі формування територіальних спільностей є соціально зумовлені способом життєдіяльності людей інтереси;
- поселенські колективи виділяються не довільно, а мають об'єктивну основу — територію, яка відіграє інтеграційну формуючу роль.

А. А. Уваров виділяє територіальну відокремленість населення в межах певної адміністративно-територіальної одиниці; наявність місцевих правових настанов; загальну інфраструктуру, яка забезпечує повсякденні соціальні та економічні потреби жителів; існування єдиного природного середовища населення в якості електорату, який бере участь у виборах як місцевого, так і загальнодержавного значення.

На думку О. М. Баймуратова, найголовнішими ознаками територіальної громади є територіальна, інтегративна, інтелектуальна, майнова та фіскальна ознаки.

О. В. Батанов називає такі головні ознаки територіальної громади: населення як спільність фізичних осіб; склад територіальних громад та критерії членства в них; місце (територія), простір у межах певних кордонів; соціальна взаємодія в територіальних громадах; економічна (цивільна та фінансова) правосуб'єктність територіальної громади; наявність соціально зумовлених інтересів.

3. Види територіальних громад в Україні

Характеристика територіальних громад має не тільки наукове, а й практичне значення. Кожен з видів територіальних громад має свої соціологічні, економічні, культурологічні характеристики.

У теоретичних працях низки авторів, котрі досліджували інститут місцевого самоврядування, робилися спроби системного аналізу структури територіальних громад у зв'язку з поняттям самоврядних територій. Це дало можливість говорити про сформовану систему територіальних громад на базі самоврядних територіальних одиниць.

Розглядаючи дію механізму захисту інтересів громадян, як членів територіальних громад, Д. Я. Гараджаєв і В. О. Куранін виділяють систему територіальних громад, що складається з основних територіальних колективів (місто, район, село, селище) і факультативних територіальних колективів (мікрорайон, квартал, вулиця, будинок, інші територіальні утворення). Розбіжність між цими групами територіальних колективів полягає, насамперед, у тому, що органи самоврядування першої групи — це місцеві ради, які заснують свою діяльність на широких повноваженнях, закріплених у чинних законах. Діяльність же колективів другої групи не набрала адекватного відображення в законодавстві, що стримує їх формування.

За просторовою межею діяльності територіальних колективів (О. І. Кирюшин) виокремлюють:

- територіальні колективи в межах населеного пункту або базових, “природних” територій (місто, село, селище);
- територіальні колективи в межах адміністративно-територіального колективу, “штучних” територій (райони, області, АР Крим);
- територіальні колективи в межах великих економічних районів.

На думку С. М. Іванова і А. А. Югова, всі існуючі територіальні колективи за рівнем організаційної оформленості доцільно поділити на три види. До першого виду вони відносять колективи найвищого рівня — що становлять великі групи людей, які проживають у межах окремих самостійних держав або національно-територіальних утворень. Другий вид — територіальні колективи, що складаються з громадян, котрі проживають у межах адміністративно-територіальних утворень: областей, міст, районів, міських селищ. Третій вид — територіальні

мікроколективи, що складаються з населення, яке мешкає всередині адміністративно-територіальних одиниць на окремих територіях, які не мають офіційно встановлених меж.

Конституція України (ч. 1 ст. 140) і профільне законодавство України про місцеве самоврядування закріплює таку систему територіальних колективів:

- територіальна громада села або добровільне об'єднання в сільську громаду мешканців кількох сіл;
- територіальна громада селища;
- територіальна громада міста.

Аналогічного висновку можна дійти під час аналізу положень Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 6), де регламентуються правила укрупнення (об'єднання) і роз'єднання територіальних громад у сільській місцевості. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування й обирати єдиного сільського голову. Добровільне об'єднання територіальних громад здійснюється за рішенням місцевого референдуму відповідних територіальних громад сіл. Таке рішення є згодою на утворення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна. Вихід зі складу сільської громади здійснюється за рішенням референдуму відповідної територіальної громади.

Видова характеристика територіальних громад має не тільки наукове, а й велике практичне значення. Кожен вид громад, особливо сільські та міські, відрізняється своїми особливостями організації повсякденного життя, має свої соціологічні, економічні та культурологічні характеристики, специфічні інтереси, що формуються на їхній базі і безпосередньо впливають на існування цих важливих соціальних спільнот, реалізацію ними функцій і повноважень, закріплених у законодавстві.

4. Функції та повноваження територіальних громад

Найважливішим компонентом правового (конституційного) статусу територіальних громад є функції, які вони викону-

ють. Функції територіальних громад як представницьких органів місцевого самоврядування привертають увагу як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників упродовж останніх десятиліть.

Функціями місцевого самоврядування часто називають основні напрями муніципальної діяльності статутно оформлених структур і органів, діяльність самого населення місцевої територіальної одиниці з управління місцевими справами, основні сторони його соціального призначення, основні та найважливіші напрями муніципальної діяльності.

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

Центральним питанням у дослідженні функцій територіальних громад є питання про їх класифікацію (поділ, групування, систематизацію). Класифікація функцій територіальних громад пов'язана з предметною характеристикою їхньої діяльності, тобто з тим, на які групи суспільних відносин вона впливає.

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

- 1) інтегративну, яка полягає у зміцненні міжособистісних зв'язків, об'єднанні зусиль людей в інтересах усіх і кожного;
- 2) соціального контролю за діяльністю і поведінкою членів колективу, яка не повинна цілком регламентувати поведінку конкретної особи;
- 3) виробничу, яка слугує цілям задоволення повсякденних потреб і потреб членів територіального колективу;
- 4) виховну, пов'язану з формуванням політичної свідомості й активності членів колективу;

5) політичну, яка, з одного боку, має представляти різні інтереси населення за місцем проживання, а з другого — забезпечувати реалізацію громадянами конституційного права брати участь в управлінні державними і громадськими справами.

На думку О. В. Батанова, функції територіальних громад можна диференціювати за низкою критеріїв, зокрема:

- за об'єктами, тобто цілями і завданнями муніципальної демократії; предметами відання, тобто певними галузями місцевого самоврядування, що породжують питання місцевого значення. Такими сферами є політична, економічна, соціально-культурна, сфера захисту навколишнього природного середовища. Відповідно до цих галузей місцевого життя слід розрізняти об'єктні функції територіальних громад — політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні;
- відповідно до статусу адміністративно-територіальних одиниць, у межах яких функціонують територіальні громади (функції територіальних громад села і селища; функції територіальних громад міст (районного підпорядкування) і територіальних громад районів у містах (де вони утворюються); функції територіальних громад міст обласного підпорядкування, міст Києва і Севастополя);
- за методами й засобами діяльності територіальних громад (політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні).

На думку деяких учених, зокрема М. О. Баймуратова та О. В. Батанова, важливе значення має відігравати класифікація функцій територіальних громад відповідно до статусу адміністративно-територіальних одиниць, в межах яких здійснюють місцеве самоврядування певні локальні колективи. Відповідно до цього можна виділити функції територіальних громад сіл і селищ, функції територіальних громад міст (районного підпорядкування) і територіальних громад районів у містах (де вони створюються), а також функції територіальних громад міст обласного підпорядкування, міст Києва та Севастополя.

Щодо повноважень територіальних громад, то вони, виступаючи суб'єктами місцевого самоврядування, захищають інтереси своїх жителів перед державою та представницькими органами місцевого самоврядування в межах Конституції та законів України. Крім цього, територіальні громади беруть участь у проведенні місцевих виборів та забезпеченні діяльності органів місцевого самоврядування, здійснюють контроль за діяльністю виборних органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Також територіальні громади визначають:

- порядок формування органів громадського самоврядування;
- роль місцевих рад з підтримки цих органів;
- власні повноваження (компетенцію) територіальних громад і громадського самоврядування;
- створення самостійної фінансової бази органів громадського самоврядування на основі закріплення в законі бюджетного фінансування цих органів.

5. Участь територіальних громад у місцевому самоврядуванні

Територіальна громада — це сукупність громадян України, які спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус. На відміну від простої територіальної одиниці, поселення, яке має статус територіальної громади, наділяється певними правами, насамперед, це право на самоврядування.

Згідно з Конституцією України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Територіальні громади обирають відповідні ради. Вони обирають сільського, селищного чи міського голову. Голова районної чи обласної ради обирається депутатами відповідної ради.

Територіальні громади, які обирають органи місцевого самоврядування, безпосередньо або через утворені ними орга-

ни місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку, контролюють їх виконання, затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори згідно із законом; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їхніх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації й установи, а також здійснюють контроль за їхньою діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Територіальна громада наділяється правом юридичної особи. Вона може бути суб'єктом цивільно-правових відносин, має право здійснювати господарські операції, набувати і відчужувати майнові права, входити в зобов'язання, вести процеси, стягувати примусові збори зі своїх членів на задоволення спільних потреб.

Територіальна громада має право на формування власного бюджету, створення позабюджетних, валютних, страхових, резервних та інших цільових фондів грошових ресурсів. Вона є також суб'єктом підприємницької діяльності у сфері надання громадських послуг.

Територіальна громада є також суб'єктом фінансово-кредитних відносин, може розміщувати місцеві позики, отримувати кредити в банківських установах і надавати кредити фізичним та юридичним особам, має право створювати комунальні банки, довірчі та страхові товариства, пенсійні фонди та інші комунальні фінансово-кредитні установи, виступати гарантом кредитів.

Непростими є проблеми, що постають із втіленням у життя конституційних положень з реалізації спільних інтересів територіальних громад обласними та районними радами. Західна практика засвідчує: спільні економічні інтереси реалізують сусідні територіальні колективи на основі угод між собою, створюючи для цього відповідні асоціації. Регіональні ж органи

влади мають власні функції. Тому проблематичним є наявність спільних інтересів усіх громад району чи області. Спроба консолідації коштів громад у районному чи обласному бюджеті буде викликати в багатьох із них спротив. Та життя засвідчить, наскільки дієвою є запропонована модель фінансових відносин територіальних громад із районними та обласними органами влади.

Територіальна громада виконує важливі суспільні функції, забезпечує реалізацію основних соціально-економічних прав громадян, є інструментом залучення їх до управління суспільством та його економікою. Отже, громада є вбудованим стабілізатором соціально-економічного ладу в країні та її соціально-політичного становища. Економічна та фінансова діяльність громади в Україні перебуває в стадії становлення і має бути врегульована в законодавстві.

Загалом можна виділити такі основні напрями участі територіальних громад у місцевому самоврядуванні:

- участь у місцевих виборах;
- участь у нормотворчій діяльності органів місцевого самоврядування;
- економічна та фінансова діяльність (прийняття місцевих бюджетів, участь в управлінні місцевими фінансами, комунальними підприємствами тощо);
- діяльність у сфері житлово-комунального господарства, у тому числі створення Об'єднань співвласників багатоквартирних будинків;
- задоволення культурних запитів членів територіальної громади (участь у культурно-просвітницьких заходах, управлінні освітою, культурою, інформаційним середовищем та ін.);
- організація охорони, реставрації та використання пам'яток історії та культури;
- участь у вирішенні питань, пов'язаних з використанням землі та інших природних ресурсів територіальних громад;
- охорона навколишнього природного середовища;

- розробка муніципальних програм, у тому числі стратегій розвитку населених пунктів, а також статутів територіальних громад;
- зовнішньоекономічна діяльність територіальних громад;
- співпраця з іншими органами місцевого самоврядування тощо.

6. Форми діяльності територіальних громад

Становлення і розвиток форм діяльності територіальних громад в Україні є дуже актуальними у становленні й діяльності самого інституту місцевого самоврядування, оскільки ці форми засновані на розкріпаченні громадської ініціативи місцевих жителів, зростанні соціальної активності кожного жителя, залученні населення до самоврядного процесу.

Основними формами діяльності територіальних громад є форми їх безпосереднього (прямого) волевиявлення, спрямовані на забезпечення здійснення безпосередньо територіальними громадами самоврядування в межах Конституції і законів України. Існування і законодавче закріплення таких форм діяльності територіальних громад є не лише свідченням широкої локальної децентралізації, а й доповненням її внутрішньомуніципальною децентралізацією, що виявляється у розвитку і вдосконаленні громадських засад у діяльності місцевих співтовариств і розкріпаченні самодіяльної активності членів таких співтовариств — жителів певних територій, об'єднаних у громаду.

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

До форм безпосереднього волевиявлення територіальних громад, що дістали своє законодавче закріплення, належать місцеві референдуми і вибори, загальні збори громадян за міс-

цем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання. Місцеві референдуми і вибори в Україні мають конституційну і законодавчу регламентацію.

Місцевий референдум є найвищою формою безпосереднього волевиявлення територіальних громад щодо вирішення питань місцевого значення шляхом прямого голосування членів цих громад, а також є формою прямої локальної (місцевої) демократії. За часом прояву місцеві референдуми поділяються на звичайні та повторні, а за підставами проведення – на факультативні, ініціативні та імперативні.

Ще однією важливою формою діяльності територіальних громад є місцеві вибори. Відповідно до Конституції України (ст. 71, 141) територіальні громади сіл, селищ, міст на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають терміном на п'ять років депутатів сільських, селищних, міських рад, а також сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради і головує на її засіданнях. Основні принципи, особливості та порядок підготовки і проведення виборів депутатів місцевих рад (сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних) і сільських, селищних, міських голів визначаються Законом України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” (2010 р.).

Місцеві вибори є такою формою діяльності територіальної громади, в якій найбільш яскраво і рельєфно виявляється її статус первинного суб'єкта місцевого самоврядування: з допомогою місцевих виборів територіальна громада формує представницький орган місцевого самоврядування, який потім, відповідно до чинного законодавства, діє від її імені й реалізує більшою мірою її функції і повноваження.

Загальні збори громадян за місцем проживання – це одна з форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення, що регулюються Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. Під загальними зборами розуміється збір усіх або частини жителів

села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення.

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

Спеціальними формами безпосереднього волевиявлення територіальних громад, відповідно до чинного законодавства про місцеве самоврядування, є місцеві ініціативи та громадські слухання.

Право територіальної громади, її членів на місцеві ініціативи закріплено у ст. 9 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. Слід мати на увазі, що місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов’язковому розгляду на засіданні ради, що відбувається у відкритій формі за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи.

Відповідно до ст. 13 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” територіальна громада має право проводити громадські слухання — зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, які належать до відання місцевого самоврядування. Пропозиції, що вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов’язковому розгляду органами місцевого самоврядування.

Територіальні громади також можуть подавати індивідуальні та письмові колективні звернення, здійснювати громадські роботи з благоустрою територій населених пунктів, надавати послуги соціально незахищеним верствам населення, обговорювати нормативно-правові акти органів місцевого са-

моврядування, здійснювати відкликання депутата територіальною громадою, а також брати участь у масових акціях (мітингах, пікетуваннях, страйках) тощо.

Питання для самоконтролю

1. Дайте визначення поняття “територіальна громада”.
2. Яким чином територіальна громада впливає на організацію роботи органів місцевого самоврядування?
3. Коли було прийнято статут територіальної громади?
4. У чому полягають головні ознаки територіальної громади як первинного суб’єкта місцевого самоврядування?
5. Які об’єднання входять до складу територіальної громади?
6. Яке гарантійне право людини на індивідуальність забезпечує територіальна громада?
7. Схарактеризуйте кількісний підхід до вивчення територіальних спільнот.
8. Назвіть головні фактори конституційно-правової інституалізації територіальних громад.
9. Що є елементами місцевих співтовариств згідно з зарубіжними дослідженнями?
10. Вкажіть основні функції територіальної громади.
11. Назвіть основні форми діяльності територіальних громад.
12. Схарактеризуйте основні тенденції становлення територіальних громад.

Теми рефератів

1. Поняття територіальної громади як первинного суб’єкта місцевого самоврядування.
2. Ознаки територіальної громади як первинного суб’єкта місцевого самоврядування.
3. Види територіальних громад в Україні.
4. Функції територіальних громад.
5. Зарубіжний досвід організації територіальних громад.

Література [2; 3; 5; 9; 13; 28; 29; 36; 38; 47; 49; 50; 61]

Тема 7. Інституційна структура місцевого самоврядування в Україні

1. Поняття системи органів місцевого самоврядування.
Види органів місцевого самоврядування.
2. Представницькі органи місцевого самоврядування.
3. Виборні посадові особи місцевого самоврядування.
4. Правовий статус депутатів місцевих рад.
5. Виконавчі органи місцевого самоврядування.
6. Служба в органах місцевого самоврядування.
7. Правове регулювання нових утворень у системі місцевого самоврядування.

1. Поняття системи органів місцевого самоврядування. Види органів місцевого самоврядування

Згідно з Конституцією України, Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, іншими нормативно-правовими актами місцеве самоврядування в Україні здійснюється територіальними громадами як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування — відповідні ради та їх виконавчі органи.

Органам місцевого самоврядування належить особливе місце в демократичній системі управління суспільством і державою. Наявність органів місцевого самоврядування забезпечує таку децентралізацію системи управління, яка робить цю систему найбільш придатною для забезпечення інтересів населення на місцях з урахуванням історичних та інших місцевих традицій. Проте органи місцевого самоврядування — це не лише спосіб децентралізації управління, а й спосіб організації та здійснення влади на місцях, який забезпечує самостійне та під власну відповідальність вирішення територіальною громадою питань місцевого значення.

Народ здійснює владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та місцевого самоврядування, які є органами народовладдя.

Водночас органи державної влади та органи місцевого самоврядування — це різні форми здійснення влади народу. Органи

місцевого самоврядування не є складовими органів державного управління, а тому виступають як самостійна форма реалізації народом своєї влади. Проте, не будучи органами державної влади, органи місцевого самоврядування здійснюють свою діяльність, що має владний характер, оскільки вони виступають однією з форм реалізації народовладдя. Тому рішення, що приймаються органами місцевого самоврядування в межах їх повноважень, є обов'язковими на території місцевого самоврядування для всіх діючих тут підприємств, установ, організацій, посадових осіб, громадян, громадських об'єднань.

Органи місцевого самоврядування України є юридичними особами, тому наділяються законами власними повноваженнями, в межах яких вони діють самостійно або несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Водночас, не втручаючись у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень, органи державної влади делегують їм частину державних повноважень та здійснюють контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. Рішення органів місцевого самоврядування щодо виконання ними делегованих повноважень можуть бути скасовані або самими цими органами, або в судовому порядку.

Система місцевого самоврядування в Україні містить представницькі та виконавчі органи. Їх взаємодія на рівні населених пунктів опосередковується сільськими, селищними та міськими головами.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 10) встановлює, що представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку та межах, визначених чинним законодавством. Реалізація управлінських функцій органами місцевого самоврядування здійснюється двома способами: правовим і організаційним. Правовий спосіб полягає у підготовці та виданні нормативно-правових актів з питань відання місцевого самоврядування, а організаційний спосіб передбачає налагодження роботи з виконання закладених у зазначені нормативно-право-

ві акти органів місцевого самоврядування управлінських рішень, а також чинного законодавства, інших нормативно-правових актів органів державної влади.

Особи, які виконують службу на посадах в органах місцевого самоврядування, є посадовими особами місцевого самоврядування. Правова регламентація служби в органах місцевого самоврядування, що містить посадові вимоги, статус посадової особи місцевого самоврядування, умови і порядок проходження служби в органах місцевого самоврядування, управління цією службою, встановлюється статутом територіальної громади відповідно до вимог чинного законодавства.

2. Представницькі органи місцевого самоврядування

Згідно з чинним законодавством представницькими органами місцевого самоврядування в Україні є ради. Сільські, селищні, міські, районні в місті ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їхніх інтересах функції та повноваження органів місцевого самоврядування, визначені чинним законодавством. Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст у межах повноважень, визначених чинним законодавством, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними та міськими радами.

Ради як представницькі органи місцевого самоврядування формуються виборцями, що мешкають в межах самоврядних територіальних утворень шляхом виборів, тобто сільські, селищні, міські, районні у містах, районні, обласні ради складаються з депутатів, які обираються населенням відповідної території на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Наявність рад як представницьких органів місцевого самоврядування є обов'язковою та закріплена в Конституції України, вітчизняному законодавстві та європейських нормативно-правових нормах.

Законодавство України передбачає, що рішення про загальний склад місцевої ради, яка має обиратися, приймається від-

повідною радою поточного скликання не пізніше як за 50 днів до дня виборів. Коли таке рішення не приймається, то загальний склад відповідної ради дорівнює встановленій законом мінімальної межі. Загальний склад сільської, селищної, міської, районної в місті ради має становити в адміністративно-територіальних одиницях з чисельністю населення до 1 тис. чол. (12–16 депутатів), від 1 до 3 тис. чол. (16–20 депутатів), від 3 до 5 тис. чол. (20–30 депутатів), від 5 до 20 тис. чол. (30–36 депутатів), від 20 до 50 тис. чол. (36–46 депутатів), від 50 до 100 тис. чол. (36–50 депутатів), від 100 до 250 тис. чол. (40–60 депутатів), від 250 до 500 тис. чол. (50–76 депутатів), від 500 тис. до 1 млн чол. (60–90 депутатів), від 1 до 2 млн чол. (76–120 депутатів), понад 2 млн чол. (76–150 депутатів).

Загальний склад районної ради визначається з урахуванням кількості територіальних громад адміністративно-територіальних одиниць, які входять до складу району. При цьому територіальні громади в межах району повинні мати в районній раді рівну кількість депутатських мандатів. У разі наявності в районі до 10 територіальних громад кожна з них має бути представлена в районній раді не менш як чотирма депутатами; від 11 до 30 територіальних громад — трьома; понад 30 територіальних громад — двома депутатами. При цьому загальний склад районної ради не має перевищувати 120 депутатів.

Загальний склад обласної ради визначається з урахуванням кількості районів, міст обласного значення, що входять до складу області. При цьому загальний склад обласної ради не повинен перевищувати 200 депутатів.

Згідно з Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” місцева рада вважається легітимною за умови обрання до неї не менш як 2/3 депутатів від загального складу ради. Конституція України та закони України визначають термін повноважень місцевих рад на 5 років. Передбачається також дострокове припинення повноважень місцевих рад:

- коли рада прийняла рішення з порушенням Конституції та законів України, прав і свобод громадян, ігноруючи

при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність із законом;

- якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у терміни, встановлені законом, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання;
- за рішенням місцевого референдуму.

Також може бути дострокове припинення повноважень місцевих рад у разі масового відкликання депутатів виборцями, добровільної відмови депутатів від мандатів, коли у раді залишилося менше половини депутатів; прийняття радою рішення про саморозпуск.

Основною формою роботи місцевої ради є її сесія — одне або декілька засідань депутатів ради з одним і тим самим порядком денним. Засідання сесій ради бувають як пленарними за участю усіх депутатів, так і тими, що проводяться в постійних комісіях ради. Крім цього, сесії ради можуть бути плановими та позачерговими. На сесіях розглядаються питання, що належать до відання відповідних місцевих рад.

3. Вибірні посадові особи місцевого самоврядування

Представницькі органи місцевого самоврядування в Україні складаються з місцевих рад, що обираються населенням відповідних територіальних громад. Їхні повноваження можуть бути достроково припинені як шляхом відкликання депутата виборцями, так і за рішенням самої ради, коли набрав чинності обвинувальний вирок суду, за яким депутата засуджено до покарання, не пов'язаного з позбавленням волі; коли депутат місцевої ради, постійно проживаючи за межами території цієї ради, припиняє свою діяльність на даній території (за винятком депутатів районних в місті рад); якщо депутатом подано особисту заяву про складання ним своїх депутатських повноважень.

Депутати у раді, до якої вони обрані, крім партійних списків, можуть на основі їхньої взаємної згоди об'єднуватися в депутатські групи для спільної роботи зі здійснення депутатських повноважень.

Важливим засобом прояву депутатської активності є запит, запитання, депутатське звернення. Зокрема, депутатське звернення є засобом з'ясування депутатом того чи іншого питання, що передбачає надання йому відповідної інформації або роз'яснень. Відповідь на депутатське звернення може бути оголошена на пленарному засіданні ради або індивідуально. Депутатські запитання не включаються до порядку денного сесії ради, не обговорюються і рішення з них не приймаються.

Депутати місцевої ради також мають регулярно проводити особистий прийом мешканців свого виборчого округу у встановлений час і у визначеному місці, розглядати та вирішувати пропозиції, заяви, скарги.

Згідно з Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” головною посадовою особою територіальної громади села, селища, міста є сільський, селищний та міський голови. Голови територіальних громад обираються цими громадами на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування терміном на 5 років і здійснюють свої повноваження на постійній основі.

Стаття 42 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначає повноваження сільського, селищного та міського голів, які дають їм право:

- забезпечувати здійснення у межах наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території, дотримання Конституції і законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади;
- організовувати в межах, визначених цим Законом, роботу відповідної ради та її виконавчого комітету, а також скликати сесії ради і вносити пропозиції та формувати порядок денний сесії ради з правом головування на пленарних засіданнях;
- підписувати рішення ради та її виконавчого комітету;
- вносити на розгляд ради пропозиції щодо кандидатури на посаду секретаря ради;

- вносити на розгляд ради пропозиції щодо кількісного і персонального складу виконавчого комітету відповідної ради;
- здійснювати керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету тощо.

Дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови та голови районної у місті, районної та обласної ради відбувається у разі самостійного складання ним повноважень голови; припинення його громадянства; набрання законної сили обвинувального вироку щодо нього; порушення ним вимог щодо обмеження сумісності його діяльності з іншою роботою, встановленою цим Законом; визнання його судом недієздатним, безвісно зниклим або оголошення таким, що помер; його смерті.

Сільський, селищний та міський голова не рідше одного разу на рік має звітувати про свою діяльність перед відповідною територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами, а на вимогу не менше половини депутатів місцевої ради — звітувати про роботу виконавчих органів у будь-який визначений ними термін.

Сільський, селищний та міський голова не може бути за сумісництвом депутатом будь-якої ради, займатися іншою діяльністю, в тому числі підприємницькою (за винятком викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час).

Важлива роль в організації місцевої ради належить секретарю ради, який займається веденням її діловодства.

Районні в місті, районні та обласні ради очолюють голови цих рад, які обираються відповідною радою з числа її депутатів у межах терміну повноважень відповідної ради.

4. Правовий статус депутатів місцевих рад

Статус депутата місцевої ради визначається Конституцією України, законами України “Про статус депутатів місцевих рад” від 11 липня 2002 р., “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р., іншими нормативно-правовими актами. Депутат місцевої ради набуває повноважень у резуль-

таті обрання його до ради на основі реалізації загального, рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Термін повноваження депутата місцевої ради — п'ять років.

Правовий статус депутатського мандату характеризується такими моментами:

- депутат є виборною особою, яка набуває свого статусу за результатами виборів у конкретному виборчому окрузі;
- депутат місцевої ради представляє інтереси усієї територіальної громади у виборному органі влади, а не інтереси виборчого округу;
- депутат представляє відповідну місцеву раду перед своїми виборцями.

Депутат як повноважний представник місцевої ради має виявляти та захищати інтереси відповідної територіальної громади або її частини — виборців свого виборчого округу, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування, роботі місцевої ради та підтримувати зв'язки з виборцями.

Повноваження депутата місцевої ради можна умовно поділити на дві групи: повноваження у раді та повноваження у виборчому окрузі. Приміром, повноваження депутата у раді є різноманітними і стосуються як внутрішньоорганізаційних аспектів діяльності ради, так і виконання радою своїх повноважень як представницького органу місцевого самоврядування.

Депутат місцевої ради користується правом голосу з усіх питань, що розглядаються на засіданнях ради та її органів, до складу яких він входить. Кожний депутат у місцевій раді та її органах, до складу яких він входить, має один голос. Депутат, який не входить до складу будь-якого органу ради, може брати участь у його роботі з правом дорадчого голосу.

Законодавство України передбачає і процедуру відкликання депутатів місцевих рад виборцями округу. Повноваження депутата місцевої ради також припиняються достроково за наявності певних підстав, засвідчених офіційними документами, без прийняття рішення відповідної ради, зокрема:

- припинення громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України;

- обрання або призначення на посаду, обіймання якої згідно з Конституцією України і відповідним законом не сумісне з виконанням депутатських повноважень;
- обрання депутатом іншої місцевої ради;
- визнання судом недієздатним або безвісно відсутнім;
- набрання законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до позбавлення волі;
- смерті.

Зі зміною виборчого законодавства склад місцевих рад формується як за партійними списками, так і за виборами депутатів місцевих рад в одномандатних округах.

Вітчизняне законодавство також передбачає певний імунітет для депутатів місцевих рад, зокрема, вони не можуть переслідуватися за висловлені ними думки, позиції, які можуть висуватися під час голосування.

Гарантії незалежності депутата місцевої ради поділяються на організаційні, матеріальні та гарантії трудових прав.

Робота депутата у представницьких органах місцевого самоврядування проводиться у формі розробки проектів правових актів і поправок до них; пропозицій про розробку та прийняття нових правових актів; проектів правових актів про внесення змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування.

Зрештою депутати місцевих рад можуть подавати депутатські звернення та депутатські запити.

5. Виконавчі органи місцевого самоврядування

Виконавчий орган місцевого самоврядування — створюваний представницьким органом місцевого самоврядування орган, що є підконтрольним і підзвітним відповідній раді, а з питань здійснення делегованих йому повноважень органів виконавчої влади — також підконтрольним відповідному органу виконавчої влади.

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад в Україні є їх вико-

навчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи.

Виконавчий комітет ради утворюється відповідною радою на термін її повноважень у складі, відповідно, сільського, селищного, міського голови, районної в місті ради — голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради входить також за посадою секретар відповідної ради.

Очолює виконавчий комітет, відповідно, сільський, селищний, міський голова, районної в місті ради — голова відповідної ради. Після закінчення повноважень ради сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради її виконавчий комітет здійснює свої повноваження до формування нового складу виконавчого комітету.

Кількісний склад виконавчого комітету визначається самостійно відповідною радою, а його персональний склад затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної в 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 у 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 одного разу на місяць, і є правомочними, якщо в них бере участь більше половини від загального складу виконавчого комітету.

Відділи, управління та інші виконавчі органи сільської, селищної, міської, районної в місті ради створюються радою в 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 в місті ради одноособово, а у випадках, передбачених законом, — за погодженням з відповідними органами виконавчої влади.

У розділі II Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” зазначено повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у різних сферах:

- соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку;
- бюджету, фінансів та цін;
- управління комунальною власністю;
- житлово-комунального господарства;
- будівництва;
- освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту;
- регулювання земельних відносин та охорони навколишнього середовища;
- соціального захисту населення;
- зовнішньоекономічної діяльності;
- оборонної роботи;
- вирішення питань адміністративно-територіального устрою;
- забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- відзначення державними нагородами, відзнаками Президента України та присвоєння почесних звань України.

6. Служба в органах місцевого самоврядування

Служба в органах місцевого самоврядування — це професійна діяльність громадян України, які займають посади в орга-

нах місцевого самоврядування і їх апараті, що спрямована на забезпечення завдань і функцій місцевого самоврядування, реалізацію повноважень цих органів.

Діяльність посадових осіб місцевого самоврядування регулюється муніципальним правом (закони України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про службу в органах місцевого самоврядування”), що впорядковує такі суспільні відносини:

- пов’язані з діяльністю місцевого самоврядування і його органів з управління муніципальною власністю, муніципальним господарством, формуванням і виконанням місцевого бюджету;
- пов’язані з управлінською, контрольною діяльністю в соціально-економічній сфері місцевого життя суспільства;
- що виникають у процесі здійснення делегованих повноважень з боку державної влади органами місцевого самоврядування;
- що виникають у процесі формування органів місцевого самоврядування;
- пов’язані з реалізацією органами місцевого самоврядування конституційного права на судовий захист у зв’язку з неправомірними діями органом державної влади тощо.

З цього поняття можна визначити характерні риси посадової особи місцевого самоврядування:

- здійснює управлінську і консультативну діяльність в органах місцевого самоврядування;
- отримує заробітну платню за свою діяльність за рахунок місцевого бюджету.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначає поняття “посадова особа місцевого самоврядування” таким чином: особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядничих і консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну платню за рахунок місцевого бюджету.

Посада в органах місцевого самоврядування — це передбачена законодавством України, статутом відповідної територі-

альної громади та визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця органів місцевого самоврядування та їх апарату з установленими повноваженнями щодо виконання завдань і функцій місцевого самоврядування та відповідальністю за здійснення цих повноважень.

Посади в органах місцевого самоврядування поділяються на:

- виборні посади, на які провадиться обрання територіальною громадою або відповідною радою;
- виборні посади, на які провадиться обрання відповідною радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови;
- посади, призначення на які та звільнення з яких здійснюється сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради одноособове або за погодженням з відповідними органами виконавчої влади;
- інші посади, які заміщуються шляхом укладення трудового договору на конкурсній основі або за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Правовий статус сільського, селищного, міського голови, голів районних, обласних та районних у містах рад, інших виборних посад визначається законами України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, а також іншими законами України. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначає порядок зайняття певних посад в органах місцевого самоврядування: вибори населенням, вибори сесіями, одноособове призначення сільським, селищним, міським головою, головою районної, обласної ради.

Відповідно до ст. 12 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” сільський, селищний, міський голова обирається відповідною громадою. Закон України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” не встановлює гра-

ничного віку для депутатів та сільських, селищних і міських голів.

Законодавством також передбачено, що районна рада, районна у місті (у разі її утворення) обирає заступника голови відповідної ради у межах строку її повноважень з числа депутатів шляхом таємного голосування. Заступник голови ради працює у раді на постійній основі. На нього поширюються вимоги щодо обмеження сумісності його діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлені Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” для голови ради.

Відповідно до ст. 50 цього Закону за пропозицією сільського, селищного, міського голови відповідною радою з числа її депутатів на строк повноважень ради обирається секретар сільської, селищної, міської ради та працює в раді на постійній основі. Секретар сільської, селищної, міської ради не може поєднувати свою службову діяльність з іншою посадою, у тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та іншої творчої роботи у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток, якщо інше не передбачено законом.

Секретар сільської ради може за рішенням ради одночасно здійснювати повноваження секретаря виконавчого комітету відповідної ради.

Відповідно до ст. 55 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” голова районної, обласної, районної у місті ради призначає та звільняє керівників та інших працівників структурних підрозділів виконавчого апарату ради. Радою затверджується персональний склад виконавчого комітету ради за пропозицією сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради. Виконавчий комітет ради утворюється у складі, відповідно, сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. На осіб, які входять до складу виконавчого коміте-

ту ради і працюють у ньому на постійній основі, поширюються вимоги щодо обмеження сумісності їхньою діяльністю з іншою роботою (діяльністю), встановлені цим Законом.

7. Правове регулювання нових утворень у системі місцевого самоврядування

Законодавство у сфері самоврядування закріплює за органами місцевого самоврядування право на добровільне об'єднання в асоціації, спілки та вступ до них. Згідно з Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” асоціації, спілки, інші форми добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування створюються з метою захисту прав і законних інтересів відповідних територіальних громад, ефективнішого здійснення повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, забезпечення координації їхньої діяльності у вирішенні міжтериторіальних завдань.

Серед утворених в Україні добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, діяльність яких поширюється на всю територію України, можна виокремити такі: Асоціація міст України; Українська асоціація місцевих та регіональних влад; Асоціація сільських та селищних рад України; Українська асоціація районних та обласних рад; Спілка лідерів місцевих та регіональних влад України; Ліга історичних міст України. Також в Україні діють подібні добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування і на регіональному рівні.

Добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування сприяють ефективній роботі органів місцевого самоврядування, реалізації їхнього потенціалу, а взаємодіючи з органами державної влади, вони відстоюють і захищають права місцевого самоврядування, домагаються врахування його інтересів під час розроблення та реалізації державної політики щодо різних сфер суспільного життя. При цьому представники зазначених об'єднань беруть участь у підготовці та обговоренні законопроектів, проектів указів Президента України, у парламентських слуханнях з питань, що зачіпають права та інтереси місцевого

самоврядування. Рішення про створення добровільних об'єднань місцевого самоврядування, вступ до них і вихід приймаються виключно на пленарних засіданнях сесій відповідних місцевих рад.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” та інші нормативно-правові акти передбачають державну реєстрацію добровільних об'єднань місцевого самоврядування. Ця реєстрація проводиться відповідними органами Міністерства юстиції України за місцезнаходженням керівних органів цих об'єднань. Для державної реєстрації добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування до органу, що її здійснює, необхідно подати такі документи:

- заяву про реєстрацію відповідного добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування, підписану уповноваженим представником його засновників;
- протокол установчого з'їзду чи загальних зборів його засновників, де прийнято рішення про створення цього об'єднання органів місцевого самоврядування, а також затверджено його статут (положення) та призначено уповноваженого представника засновників для державної реєстрації цього об'єднання;
- статут (положення) цього об'єднання у двох примірниках;
- рішення всіх відповідних місцевих рад про виступ засновниками цього добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування;
- відомості про склад керівного органу цього об'єднання;
- документ, що підтверджує місцезнаходження цього об'єднання;
- документ, що підтверджує сплату реєстраційного збору (10 неоподаткованих мінімумів).

Заява про реєстрацію добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування за наявності необхідних документів розглядається у двомісячний термін. За результатами розгляду цієї заяви відповідний орган, що здійснює реєстрацію, приймає одне з таких рішень:

- про реєстрацію даного добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування;
- про відмову в його реєстрації;
- про залишення представленої заяви без розгляду.

Підставою для відмови в реєстрації добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування може бути невідповідність статутних документів, поданих для реєстрації, чинному законодавству України.

Скасування реєстрації добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування здійснюється у разі:

- подання відповідної заяви за наявності рішення цього об'єднання про саморозпуск;
- визнання органом, що реєструє об'єднання документів, на підставі яких було здійснено державну реєстрацію цього об'єднання, недійсними чи такими, що суперечать чинному законодавству;
- набрання законної сили рішенням суду про скасування державної реєстрації цього об'єднання.

Питання для самоконтролю

1. Розкрийте сутність інституційної структури місцевого самоврядування.
2. Назвіть головні представницькі органи місцевого самоврядування.
3. Чому є обов'язковою наявність рад у системі місцевого самоврядування?
4. У яких випадках можуть бути припинені повноваження рад?
5. Що є основною формою роботи ради?
6. Назвіть головних посадових осіб рад.
7. Які повноваження мають сільський та селищний голови?
8. Порівняйте повноваження сільського та міського голів.
9. На які терміни обираються сільський, селищний та міський голови?
10. Які привілеї мають державні службовці?

Теми рефератів

1. Інституційна структура місцевого самоврядування в Україні.
2. Статус службовців органів місцевого самоврядування.
3. Місце та роль органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування.
4. Асоціації та інші добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування.
5. Правове регулювання нових утворень у системі місцевого самоврядування.

Література [4; 17; 21–23; 26–28; 30; 31; 38; 46; 52]

Тема 8. Реалізація конституційно-правових засад місцевого самоврядування в Україні

1. Засади поєднання форм безпосередньої та представницької демократії у здійсненні місцевого самоврядування.
2. Правові засади відносин держави і місцевого самоврядування.
3. Організаційно-функціональні конституційно-правові засади місцевого самоврядування.
4. Проблеми та особливості реалізації правових засад місцевого самоврядування.

1. Засади поєднання форм безпосередньої та представницької демократії у здійсненні місцевого самоврядування

Конституційно-правові засади місцевого самоврядування в Україні охоплюють низку положень, що передбачають поєднання форм безпосередньої та представницької демократії у здійсненні місцевого самоврядування. Серед них найважливіше місце посідають принципи “народовладдя”, “виборності”, “підзвітності і відповідальності місцевого самоврядування перед територіальними громадами”.

У системі основних принципів місцевого самоврядування згідно з Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” та іншими нормативно-правовими актами найголовнішим з них названо принцип народовладдя.

Принцип народовладдя традиційно тлумачиться як принцип правління згідно з волею народу та пов’язується з демократичним політичним режимом та формами демократії. Згідно з класичним трактуванням засади народовладдя в конституційному праві України мають такий зміст:

- народ — носій суверенітету та єдине джерело влади в Україні;
- верховенство влади народу;
- можливість здійснення влади народу безпосередньо та опосередковано (через виборних представників);
- виявлення в процесі здійснення влади волі народу.

Загальнонаціональним виразником волі народу є представницькі органи державної влади, які з метою реалізації цієї волі здійснюють державну владу, проводять державну політику.

Щодо місцевого самоврядування, то його призначення полягає в реалізації інтересів територіальних громад, у забезпеченні їх життєдіяльності. Суб’єктом місцевого самоврядування є не народ, а його складові — територіальні громади сіл, селищ, міст. Тобто в класичному розумінні засад народовладдя як принципу народного суверенітету територіальна громада не може виступати конституційно-правовою засадою місцевого самоврядування.

Водночас засади народовладдя передбачають:

- можливість територіальних громад здійснювати місцеве самоврядування безпосередньо (через форми прямої демократії);
- виборність органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- дотримання демократичних процедур виборів органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Засади виборності органів та посадових осіб місцевого самоврядування є однією з найважливіших гарантій його забезпечення. Її зміст полягає в тому, що, обираючи депутатів місцевих рад та сільського, селищного і міського голів, населення територіальної громади делегує їм право управляти від її імені та в її інтересах справами місцевого значення, а також представляти і відстоювати інтереси територіальної громади. Це водночас стає головним обов'язком обраних посадових осіб місцевого самоврядування, за виконання якого вони є відповідальними перед територіальною громадою. Реалізація засади виборності органів та посадових осіб місцевого самоврядування передбачає неухильного дотримання положень чинного законодавства, що регламентує порядок формування органів місцевого самоврядування.

У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” принцип відповідальності сформульований як “підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб”, що передбачає конституційно-правову відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, яка поділяється на перспективну (підзвітність та підконтрольність органів та посадових осіб місцевого самоврядування) та ретроспективну (відповідальність об'єктів конституційно-правових відносин за неправомірні дії). Реалізація конституційно-правової засади відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування покликана забезпечити, насамперед, ефективність здійснення завдань, віднесених до відання місцевого самоврядування, а також врахування і захист інтересів мешканців територіальних громад у діяльності органів місцевого самоврядування, тісний зв'язок населення з органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

Конституційно-правова відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування може наступати в таких випадках:

- дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;

- ліквідації конституційного порушення, зокрема визнання неконституційними актів або їх окремих положень, призупинення дії актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- визнання недійсним юридично значущого результату (скасування результатів голосування, визнання виборів недійсними);
- відкликання депутата місцевої ради виборцями;
- дострокове припинення повноважень депутата за рішенням представницького органу тощо.

2. Правові засади відносин держави і місцевого самоврядування

Правові засади відносин держави і місцевого самоврядування належать до другої групи конституційно-правових засад місцевого самоврядування та охоплюють такі принципи місцевого самоврядування в Україні: самостійності (автономності від державної влади), поєднання місцевих і державних інтересів при здійсненні місцевого самоврядування, субсидіарності та повсюдності місцевого самоврядування, державної підтримки і гарантованості місцевого самоврядування, судового захисту місцевого самоврядування.

Спільною ознакою, що об'єднує зазначені засади в одну групу, є те, що вони передбачають взаємні права та обов'язки держави і органів місцевого самоврядування, які впливають із конституційної концепції місцевого самоврядування в Україні.

Закріпивши в Конституції України місцеве самоврядування як важливий політико-правовий інститут, створивши правове поле його діяльності, визначивши його правовий статус, держава водночас наділила його певними ознаками самостійності та взяла на себе обов'язки щодо невтручання в самостійну законну діяльність місцевого самоврядування щодо його гарантування та всілякої підтримки. Місцеве самоврядування як інституційна система зі свого боку зобов'язане дотримуватися визначених законом меж своєї самостійності, поєднувати реалізацію інтересів територіальних громад із загальнодержавни-

ми інтересами, а також виконувати окремі державні повноваження, делеговані йому органами державної влади.

Отже, визначальним принципом відносин державної влади і місцевого самоврядування в Україні є конституційна засада самостійності місцевого самоврядування, яку ще іноді називають принципом автономності, що закріплено в Конституції України, згідно з яким органи місцевого самоврядування не входять до системи державної влади, служба в органах місцевого самоврядування розглядається як самостійний вид публічної служби, відмінний від державної, а держава виступає гарантом місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування на підставі закону на власний розсуд можуть вирішувати питання місцевого значення: визначати структуру своїх органів та організацію їхньої роботи; формувати бюджет, володіти, користуватися та розпоряджатися комунальною власністю; приймати необхідні й обов'язкові до виконання рішення.

На необхідність існування такої самостійності наголошує і Європейська хартія місцевого самоврядування, в якій зазначається, що при делегуванні повноважень центральними або регіональними органами влади органи місцевого самоврядування повинні, наскільки це можливо, мати свободу пристосовувати їх здійснення до місцевих умов.

Проте органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність перед державою, яка здійснює нагляд за законністю їхньої діяльності. Рішення органів та посадових осіб місцевого самоврядування можуть бути скасовані в судовому порядку, а за наявності передбачених законом підстав повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування можуть бути припинені.

Однією з найважливіших проблем функціонування місцевого самоврядування в Україні є істотне обмеження організаційної самостійності місцевого самоврядування на регіональному рівні, коли районні та обласні ради, згідно з Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", позбавлені права мати власні виконавчі органи, роль яких виконують ра-

йонні та обласні державні адміністрації, яким відповідні районні та обласні ради делегують здійснення виконання функцій місцевого самоврядування.

Важливим юридичним засобом реалізації засади самостійності місцевого самоврядування є законодавче забезпечення його матеріально-фінансової автономності, що проявляється у наявності матеріальних і грошових ресурсів, необхідних для здійснення місцевим самоврядуванням своїх завдань та функцій. До таких, зокрема, належать комунальна власність, включаючи комунальні підприємства, місцеві бюджети та інші ресурси.

Фінансова самостійність місцевого самоврядування забезпечується прийняттям і виконанням місцевого бюджету, правом органів місцевого самоврядування встановлювати місцеві податки і збори, існуванням процедур фінансового вирівнювання, доступом до національного ринку позичкового капіталу. Важливим аспектом забезпечення самостійності місцевого самоврядування є формування дохідної частини бюджетів місцевого самоврядування. Забезпечити фінансову автономію територіальних громад можна лише тоді, коли місцеві бюджети формуватимуться переважно за рахунок власної дохідної бази і встановлених стабільних, не менше як на 4 роки, відрахувань від загальнодержавних податків і зборів.

Також важливим аспектом відносин держави і місцевого самоврядування є співвідношення загальнодержавних і місцевих інтересів, яке, з одного боку, передбачає необхідність забезпечення права на місцеве самоврядування, а також здатності органів місцевого самоврядування коригувати програми задоволення конкретних потреб своїх виборців та пристосовувати їх до місцевих умов, а з другого — потреба центрального уряду брати на себе обов'язки загальнодержавного характеру і захищати права всіх громадян. Це зумовлює існування важливої засади місцевого самоврядування — поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів.

У рамках Ради Європи, членом якої є Україна, набув визнання також принцип субсидіарності — загальний принцип

інституційної організації влади й управління. Європейська хартія місцевого самоврядування передбачає, що “муниципальні функції”, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт із громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії. Практичне здійснення принципу субсидіарності передбачає максимальне наближення процесу управління до споживача соціальних послуг та забезпечення належної якості цих послуг шляхом концентрації матеріальних і фінансових засобів на відповідних рівнях управління. Місцеве самоврядування являє собою рівень управління найбільш близький до кожної людини, тому до відання місцевого самоврядування необхідно віднести всі публічні справи, які спроможна вирішувати територіальна громада безпосередньо та через обрані нею органи. Обсяг повноважень місцевих органів виконавчої влади повинен визначатися необхідністю централізованого керівництва щодо вирішення питань, що виходять за межі повноважень органів місцевого самоврядування. При цьому необхідно враховувати й наявність питань, що мають загальнодержавне значення.

Принцип повсюдності передбачає, що місцеве самоврядування повинно здійснюватися на всій території України. Це означає, що в межах кордонів Української держави не повинно бути території, на якій би не здійснювалося місцеве самоврядування, тобто, на яку б не поширювалася компетенція жодної територіальної громади. Проте варто підкреслити, що на сьогодні місцеве самоврядування в містах Києві та Севастополі істотно обмежене місцевими державними адміністраціями. Більше того, у місті Києві були скасовані районні ради — найнижча ланка місцевого самоврядування.

Реалізація засади повсюдності місцевого самоврядування повинна забезпечити поширення повноважень органів місцевого самоврядування не лише на територію населеного пункту, а й на сільськогосподарські землі, землі запасу, резерву, болота, ліси, озера тощо.

Важливу роль у забезпеченні реалізації всіх без винятку конституційно-правових засад місцевого самоврядування відіграє принцип “державної підтримки і гарантії місцевого самоврядування”, який закріплений у ст. 4 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” та ст. 4 Конституції України. Він передбачає визнання та гарантування місцевого самоврядування.

Засада гарантованості місцевого самоврядування реалізується шляхом законодавчого закріплення та впровадження в життя системи гарантій місцевого самоврядування. Специфіка принципу гарантованості місцевого самоврядування полягає в тому, що юридичні гарантії місцевого самоврядування знайшли своє відображення у конституційно-правових засадах місцевого самоврядування.

Принцип судового захисту місцевого самоврядування передбачає, що органи місцевого самоврядування повинні мати право на судовий захист для забезпечення вільного здійснення ними своїх повноважень і дотримання закріплених конституцією і законодавством країни принципів місцевого самоврядування.

3. Організаційно-функціональні конституційно-правові засади місцевого самоврядування

Група організаційно-функціональних конституційно-правових засад місцевого самоврядування охоплює засади пріоритету забезпечення прав і свобод людини при здійсненні місцевого самоврядування (гуманізму), законності, гласності та колегіальності.

Конституція України визнає людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпеку найвищою соціальною цінністю та встановлює, що права і свободи людини, їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Проте права і свободи людини реалізуються передусім на місцевому рівні і забезпечуються діяльністю органів місцевого самоврядування щодо вирішення безпосереднього забезпечення життєдіяльності населення. Ці питання охоплюють освіту, охорону

здоров'я, житлово-комунальне обслуговування, землекористування, торговельне, побутове, транспортне обслуговування населення, соціальний захист та культурну сферу. У цих сферах місцевого життя, що належать до відання органів місцевого самоврядування, реалізуються основні соціально-економічні та культурні права і свободи людини. Здійснюючи свої функції у цих сферах, органи місцевого самоврядування сприяють реалізації цих прав. Однак беручи до уваги принцип гуманізму, необхідним видається законодавчо закріпити принцип забезпечення прав та свобод людини при здійсненні місцевого самоврядування.

Принцип законності є загальною правовою вимогою, що передбачає необхідність правомірної діяльності всіх суб'єктів місцевого самоврядування. Хоча місцеве самоврядування і характеризується самостійністю від державної влади, воно не наділене суверенітетом: місцеве самоврядування самостійне в межах закону і в межах наданої законом компетенції.

Реалізація принципу законності місцевого самоврядування в Україні пов'язана з існуванням проблеми визначення на практиці критерію законності діяльності суб'єктів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Реалізація конституційної засади законності місцевого самоврядування зумовлює необхідність існування організаційно-правового механізму, який би забезпечив дотримання законодавства. Цей механізм включає:

- адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- адміністративний контроль за реалізацією органами місцевого самоврядування делегованих повноважень;
- судовий контроль та процедуру скасування незаконних рішень;
- притягнення винних суб'єктів до відповідальності.

На сьогодні рівень цивілізованості й демократизму відносин між органами публічної влади та громадськістю значною мірою

визначається рівнем “відкритості” влади. Відкритість органів місцевого самоврядування забезпечується в процесі реалізації засади гласності. Гласність розглядається як один із принципів здійснення демократії, гарантії ефективного функціонування всіх її інститутів; діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування та об’єднань громадян; реалізації права на інформацію.

Як конституційно-правова засада місцевого самоврядування гласність забезпечує публічний характер діяльності органів місцевого самоврядування та систематичне інформування населення про цю діяльність для залучення мешканців до активної роботи територіальних сільських, селищних, міських громад та їх органів.

Реалізація конституційної засади гласності відбувається під час скликання сесій і проведення засідань органів місцевого самоврядування.

Важливим юридичним засобом реалізації конституційно-правової засади гласності діяльності органів місцевого самоврядування є оприлюднення нормативно-правових актів місцевого самоврядування. Реалізація принципу гласності забезпечується також вільним доступом мешканців територіальних громад до офіційних документів органів місцевого самоврядування та отримання вичерпної інформації про діяльність органів місцевого самоврядування. Однак далеко не всі органи місцевого самоврядування приділяють достатню увагу забезпеченню гласності своєї діяльності, що зумовлює необхідність певних дій щодо законодавчого врегулювання цього питання.

Проблеми реалізації принципу гласності в діяльності органів місцевого самоврядування зумовлені також загальними проблемами розвитку інформаційних відносин, які перебувають на стадії свого становлення.

Важливою організаційно-функціональною засадою місцевого самоврядування є колегіальність діяльності органів місцевого самоврядування, яка передбачає підготовку, обговорення і прийняття рішення, що відображають інтереси та волю

населення, яке обрало органи місцевого самоврядування. Нині важливе значення полягає в тому, щоб принцип колегіальності був поєднаний із відповідальністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування за свою діяльність.

4. Проблеми та особливості реалізації правових засад місцевого самоврядування

Реальне впровадження правових засад місцевого самоврядування у життя завжди було непростою справою. І на сьогодні воно зіштовхується з цілою низкою проблем.

Слід зауважити, що подальші шляхи розвитку місцевого самоврядування в Україні пов'язані з її євроінтеграцією. Тому політика місцевого та регіонального розвитку має ґрунтуватися на загальноновизнаних європейських стандартах і засадах: децентралізації державного управління, деконцентрації владних повноважень, партнерстві та кооперації зусиль місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, концентрації та раціонального використання ресурсного забезпечення, субсидіарності щодо надання державних і громадських послуг населенню. Тому це зумовлює приведення вітчизняного законодавства, в тому числі у сфері самоврядування, до європейських норм.

Європейська хартія місцевого самоврядування визначає місцеве самоврядування як право органів місцевого самоврядування будь-якого територіального рівня, що передбачає його реальне запровадження і в штучних адміністративно-територіальних одиницях (районах та областях). Задекларовані Україною права місцевого самоврядування не реалізуються повною мірою в нашій державі. Нинішня модель територіальної організації влади в Україні реалізується через систему “політичного та економічного двовладдя”: діють призначені з центру державні адміністрації та обрані населенням місцеві органи влади. У містах районного значення, селах та селищах залишаються невіршеними фінансові питання, і в цьому аспекті тут фактично повністю домінують райдержадміністрації. У той час, коли на районному та обласному рівнях матеріально-фі-

нансове забезпечення є порівняно достатнім, управління справами фактично здійснюється не місцевими самоврядними органами, а органами державної влади (у зв'язку з відсутністю виконавчих органів рад). Представники влади на цьому рівні фактично позбавлені впливу на соціально-економічні процеси, лише міста обласного значення мають більше самоврядних прав.

Тому в майбутньому необхідно гармонізувати інтереси держави, регіону, територіальної громади та особи, при цьому пріоритет має надаватися вирішенню інтересів особи як з боку держави, так і з боку органів місцевого самоврядування.

Реалізація конституційно-правових засад місцевого самоврядування України зумовлює потребу у створенні відповідної системи нормативно-правових актів, які б забезпечили впровадження принципів місцевого самоврядування в життя. Поряд з цим існують проблеми реалізації засад місцевого самоврядування, що пов'язані: зі становленням територіальних громад; із недосконалістю адміністративно-територіального устрою України; із декларативністю місцевого самоврядування на регіональному рівні; із конкуренцією компетенції місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; із забезпеченням матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування.

Реалізацію конституційно-правових засад місцевого самоврядування неможливо забезпечити лише шляхом реформування місцевого самоврядування “згори”. Одним із ключових факторів розвитку місцевого самоврядування має стати посилення місцевої ініціативи з боку територіальних громад.

Із розвитком місцевої ініціативи пов'язана ще одна проблема реалізації конституційно-правових засад місцевого самоврядування — повільний розвиток статутного права (повільне прийняття “Статутів” територіальних громад). В Україні саме статuti територіальних громад за сучасних умов можуть відіграти значну роль у забезпеченні реалізації багатьох засад місцевого самоврядування.

Принципове значення для забезпечення реалізації більшості конституційно-правових засад місцевого самоврядування має судовий захист прав місцевого самоврядування, що є окремою конституційною засадою. Проте при цьому необхідно забезпечити довіру посадових осіб органів місцевого самоврядування до діяльності судів як ефективного засобу захисту їхніх прав, а також прав територіальних громад.

Таким чином, подальший розвиток місцевого самоврядування в Україні передбачає відмову держави від чіткої правової регламентації на законодавчому рівні усіх відносин щодо організації й здійснення місцевого самоврядування та обмеження встановленням основоположних засад функціонування місцевого самоврядування, механізмів їх реалізації та гарантування, а також стимулювання й підтримки розвитку місцевої ініціативи.

Питання для самоконтролю

1. Яким чином можна поєднати форми безпосередньої та представницької демократії у здійсненні місцевого самоврядування?
2. Розкрийте роль статутів територіальних громад у здійсненні місцевого самоврядування.
3. Хто є загальнонаціональним представником волі народу?
4. Яким чином тлумачаться засади народовладдя?
5. У чому полягає конституційно-правова відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування?
6. Назвіть головні проблеми забезпечення інституту комунальної власності в Україні.
7. Яким чином можна забезпечити матеріально-фінансову самостійність місцевого самоврядування?
8. Вкажіть основні чинники, що справляють негативний вплив повсюдності місцевого самоврядування на сучасному етапі його розвитку в Україні.
9. Розкрийте сутність та зміст поняття “гласність”.
10. Що забезпечує гласність як конституційно-правова засада місцевого самоврядування?

Теми рефератів

1. Реалізація конституційно-правових засад місцевого самоврядування в Україні.
2. Роль статутів територіальних громад як засобів реалізації місцевого самоврядування.
3. Головні проблеми забезпечення інституту комунальної власності.
4. Гласність як конституційно-правова засада місцевого самоврядування.
5. Зарубіжний досвід реалізації конституційно-правових засад місцевого самоврядування.

Література [4; 17; 21–23; 26–28; 30; 31; 44; 46; 53]

Тема 9. Компетенції та повноваження місцевого самоврядування. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування

1. Сутність компетенції та повноважень місцевого самоврядування.
2. Зміст компетенції і повноважень місцевого самоврядування в Конституції та законах України.
3. Гарантії місцевого самоврядування. Судовий захист прав та інтересів місцевого самоврядування.
4. Сутність відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.
5. Особливості відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

1. Сутність компетенції та повноважень місцевого самоврядування

Повноваження місцевого самоврядування є предметним відображенням функцій. Термін “повноваження” зазвичай означається як офіційно надане кому-небудь право певної діяльності, ведення справ. Юридична наука використовує цей тер-

мін для характеристики прав і обов'язків певних органів, посадових осіб. Цей термін рівною мірою охоплює і права, і обов'язки.

Повноваження місцевого самоврядування — це закріплені нормами муніципального права за населенням (територіальними громадами), виборними та іншими органами місцевого самоврядування, посадовими особами права і обов'язки, необхідні для здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування на своїй території.

У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” поряд з терміном “повноваження” використовується й інший термін — “компетенція” (зокрема, ст. 15, 26). На жаль, у Законі не визначаються відмінні риси цих двох категорій. Проте компетенція органу місцевого самоврядування є складною правовою категорією, структура якої складається не лише з прав і обов'язків, а й предметів відання, які є першим елементом компетенції.

Під предметом відання місцевого самоврядування розуміються сфери місцевого життя, в межах яких діє передбачений законом, а отже, і юридично компетентний в них орган. Кожний орган місцевого самоврядування повинен мати своє власне поле діяльності. Тому правове регулювання компетенції цього органу представляє, насамперед, визначення тієї сфери місцевого життя, в якій діє цей орган самоврядування.

Отже, предмет відання як структурний елемент загального поняття “компетенція” є способом юридичного зазначення тих сфер місцевого життя, які визначаються в якості предмета власних дій органу місцевого самоврядування.

Повноваження, які здійснюють органи місцевого самоврядування, в законодавстві поділяються на повноваження загального характеру і повноваження конкретного характеру.

Особливу роль в організації місцевого самоврядування відіграє його самостійність. З правової точки зору ця категорія виявляється в тому, що відповідно до основних функцій представницьких органів органи місцевого самоврядування повинні мати власні повноваження.

Ці повноваження, згідно з п. 4 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, мають бути повними і винятковими. Вони можуть заперечуватися або обмежуватися іншим органом влади, центральним або регіональним, тільки в межах, встановлених законом.

Відповідні засади повноважень закладені в ст. 19 Конституції України, згідно з якою органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, а також у ст. 71 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, згідно з якою територіальні громади, органи та посадові особи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження.

Однак з метою ефективного розподілу праці щодо реалізації повноважень самоврядування Конституція України застосовує принцип “безпосередньо” і “через”.

Згідно з цим принципом ст. 140 Конституції і ст. 2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” передбачають три рівня асоціацій, органів і посадових осіб, які здійснюють місцеве самоврядування, а саме: територіальні громади базового рівня, які здійснюють надані їм повноваження безпосередньо; ради базового рівня та їх виконавчі органи, через які реалізуються повноваження самоврядування, районні та обласні ради (регіональний рівень самоврядування), які представляють інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Проте територіальна громада через зазначені причини безпосередньо не в змозі виконувати всі без винятку функції і повноваження місцевого самоврядування. Тому, зважаючи на роль і місце, яке займають у системі органів місцевого самоврядування ради, головним носієм функцій і повноважень територіальної громади є представницькі органи, які найбільшою мірою уособлюють їхні інтереси.

У ст. 143 Конституції України визначаються у загальному вигляді повноваження органів державної виконавчої влади, які делегуються органам місцевого самоврядування. Цим певною мірою порушується принцип самостійності місцевого самовря-

дування, оскільки органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

2. Зміст компетенції і повноважень місцевого самоврядування в Конституції та законах України

Як уже зазначалося, ст. 143 Конституції України визначає найважливіші питання, що належать до відання місцевого самоврядування, а саме: право територіальної громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляти майном, яке перебуває в їхній комунальній власності; затверджувати програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролювати їх виконання; встановлювати місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечувати проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворювати, реорганізовувати та ліквідувати комунальні підприємства, організації та установи, а також здійснювати контроль за їхньою діяльністю; вирішувати інші питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, інші нормативно-правові акти деталізують та конкретизують повноваження місцевого самоврядування, переважна більшість з яких здійснюється через представницькі органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи.

Законодавство України визначає також повноваження територіальних громад:

- формування виборних органів місцевого самоврядування — сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад;
- обрання виборних посадових осіб місцевого самоврядування (сільського, селищного, міського голів);
- ініціювання питання щодо утворення органу самоорганізації населення, його обрання та дострокове припинення повноважень;
- дострокове припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування у разі, якщо вони по-

рушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначає виключну компетенцію сільських, селищних та міських рад, яку становлять питання, що можуть бути вирішені виключно на пленарних засіданнях відповідної ради. До таких питань належать:

- самоорганізація ради та формування її органів;
- організація та функціонування системи місцевого самоврядування;
- економічний та соціальний розвиток території, формування бюджету та управління комунальною власністю;
- здійснення контрольних функцій.

До відання районних та обласних рад Конституція України відносить:

- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контроль за їх виконанням;
- затвердження районних та обласних бюджетів;
- вирішення інших питань, віднесених законом до їх компетенції.

Сільський, селищний та міський голови згідно з Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” організовує в межах, визначених законом, роботу відповідної ради та її виконавчого комітету; підписує рішення ради та її виконавчого комітету; вносить на розгляд ради пропозицію щодо кандидатури на посаду секретаря ради, пропозиції про кількісний та персональний склад виконавчого комітету відповідної ради; здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету; скликає сесії ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради; забезпечує підготовку на розгляд ради проєктів програм соціально-економічного розвитку; скликає загальні збори громадян за місцем проживання; представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відноси-

нах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування тощо.

До відання виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної в місті ради належать:

- попередній розгляд проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету;
- координація діяльності відділів, управлінь та інших органів влади, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади;
- право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів влади, а також їх посадових осіб.

За своєю структурою повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад включають: власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню, та делеговані (окремі повноваження органів виконавчої влади, надані законом органам місцевого самоврядування), здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях. Ці повноваження охоплюють: соціально-економічний і культурний розвиток, планування та облік; галузь бюджету, фінансів та цін; управління комунальною власністю; житлово-комунальне господарство, побутове та торговельне обслуговування, громадське харчування, транспорт та зв'язок; будівництво; освіту, науку, охорону здоров'я, культуру, фізкультуру та спорт; сферу регулювання земельних відносин та охорону навколишнього природного середовища; сферу соціального захисту населення; зовнішньоекономічну діяльність; вирішення питань адміністративно-територіального устрою; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; порядок відзначення державними нагородами, відзнаками Президента України та присвоєння почесних звань України.

3. Гарантії місцевого самоврядування. Судовий захист прав та інтересів місцевого самоврядування

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

Ознаками гарантій місцевого самоврядування є:

- наявність конкретної мети;
- те, що органи державного управління мають переважно державний характер, тоді як місцеве самоврядування є самостійним видом публічної влади;
- те, що гарантії місцевого самоврядування мають певні визначені в законодавстві параметри (дія в часі, просторі та за колом суб'єктів);
- те, що гарантії місцевого самоврядування мають матеріалізований характер (конкретне середовище, об'єкт визначеності, реалізації та нормативна діяльність);
- наявність процесуальної визначеності (гарантії місцевого самоврядування мають динамічний характер);
- те, що вони мають казуальний характер (певну причину, мотивацію, наявність попередніх підстав встановлення).

Гарантіями місцевого самоврядування в Україні є сукупність умов та заходів, що забезпечують повну та ефективну реалізацію територіальними громадами, їх органами та посадовими особами права вирішувати питання місцевого значення. Загалом можна виокремити конституційні та законодавчі гарантії місцевого самоврядування.

Конституційні гарантії місцевого самоврядування — це:

- закріплення в Конституції України принципів організації місцевого самоврядування;
- закріплення в Конституції України основних форм безпосереднього волевиявлення територіальних громад і

унеможливлення нею необґрунтованого втручання держави у сферу компетенції місцевого самоврядування.

Законодавчі гарантії місцевого самоврядування — це гарантії, що закріплені за місцевим самоврядуванням в законах та підзаконних нормативно-правових актах, серед яких найважливіше значення має Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

К. Шугрина серед гарантій місцевого самоврядування вирізняє загальні (організаційно-політичні, економічні, духовні та соціальні гарантії) та юридичні гарантії (гарантії організаційної та фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування).

М. Пухтинський виокремлює такі найважливіші гарантії місцевого самоврядування: загальні гарантії, зумовлені особливостями соціально-політичного ладу, рівнем розвитку економіки, духовної сфери; конституційні гарантії, визначені Конституцією України та присвячені безпосереднім принципам організації місцевого самоврядування; організаційно-правові гарантії, які забезпечують організаційну і правову автономію територіальних громад та органів місцевого самоврядування; фінансово-економічні гарантії, спрямовані на дотримання фінансової та економічної самостійності місцевого самоврядування; міжнародно-правові гарантії місцевого самоврядування, декларовані в міжнародних нормативно-правових актах.

М. Баймуратов вирізняє гарантії місцевого самоврядування за сферою (об’єктом) соціальних відносин, на яку поширюється сила гарантуючого впливу (об’єктні гарантії місцевого самоврядування) — політичні, економічні, соціальні, ідеологічні (духовні, культурні), зовнішні об’єктні гарантії місцевого самоврядування; за формою нормативної фіксації — конституційно-правові, законодавчі, міжнародно-правові гарантії та ті гарантії місцевого самоврядування, що містяться в інших соціальних нормах; процесуальні (технологічні) гарантії місцевого самоврядування — інформаційні, нормотворчі, матеріально-технічні та бюджетно-фінансові, організаційні та кадрові гарантії захисту місцевого самоврядування.

Охорона, захист, припинення порушень та поновлення порушених прав місцевого самоврядування може здійснюватися за допомогою багатьох засобів правового захисту, проте центральне місце в системі правових гарантій захисту прав місцевого самоврядування посідає судовий захист.

Судовий захист прав місцевого самоврядування згідно з чинним законодавством здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції, до яких належать: місцеві суди, апеляційні суди, вищі спеціалізовані суди, Верховний Суд України.

Місцеві суди, за загальним правилом, діють в межах району, міста (крім міст районного підпорядкування), району в місті, декількох районів чи району та міста одночасно. Місцевий суд розглядає звернення органів місцевого самоврядування як суд першої інстанції, а також у зв'язку з нововиявленими обставинами цивільні, господарські, адміністративні, кримінальні та інші справи, за винятком справ, віднесених законом до підсудності інших судів.

Апеляційні суди за загальним правилом діють в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі як суди апеляційної інстанції стосовно рішень місцевих судів та як суди першої інстанції в адміністративних, кримінальних та цивільних справах, що віднесені до їх підсудності законом, а також переглядають справи у зв'язку з нововиявленими обставинами.

Вищі спеціалізовані суди є вищими судовими органами спеціалізованих судів, які діють як суди касаційної інстанції щодо рішень місцевих апеляційних судів, а у випадках, передбачених законом, як суди апеляційної інстанції щодо рішень апеляційних судів, а також переглядають справи за нововиявленими обставинами.

Верховний Суд України є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції України і забезпечує однакове застосування законодавства цими судами.

Судовий захист прав місцевого самоврядування здійснюють як Конституційний Суд України, так і суди загальної юрисдикції, система яких повинна бути побудована за принципами те-

риторіальності і спеціалізації. Судовий захист серед юридичних гарантій місцевого самоврядування має першочергове практичне значення для забезпечення самостійності територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Приміром, до Конституційного Суду України органи місцевого самоврядування можуть подавати конституційне подання та конституційне звернення.

Конституційне подання — це письмове клопотання до Конституційного Суду України про визнання правового акту або окремих його положень неконституційним, про визначення конституційності міжнародного договору або про необхідність офіційного тлумачення Конституції та законів України.

Конституційне звернення — це письмове клопотання до Конституційного Суду України про необхідність офіційного тлумачення Конституції України та законів України з метою забезпечення реалізації чи захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина, а також прав юридичної особи.

4. Сутність відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування

Інститут відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування посідає особливе місце у системі місцевого самоврядування, який виступає важливим засобом гарантування місцевого самоврядування, захисту його прав від можливих порушень.

Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами, що закріплюється на законодавчому рівні.

Органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами та мають не менш ніж двічі на рік інформувати населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету. Територіальна громада у будь-який час може достроково припинити повноваження органів місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію та закони України, обмежують права і свобо-

ди громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень.

Органи та посадові особи місцевого самоврядування відповідають перед державою, коли порушують Конституцію та закони України, а також є підконтрольними та відповідальними перед органами державної влади за здійснення делегованих повноважень.

Шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам у результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету, а в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування — за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом. Спори, що виникають між юридичними та фізичними особами з органами місцевого самоврядування, вирішуються в судовому порядку.

До кола суб'єктів відповідальності у місцевому самоврядуванні належать:

- територіальна громада;
- органи державної влади та їх посадові особи;
- органи місцевого самоврядування;
- посадові особи місцевого самоврядування;
- органи самоорганізації населення;
- депутати місцевих рад;
- кандидати у депутати місцевих рад та кандидати на посаду сільського, селищного та міського голови.

Види відповідальності у сфері самоврядування зумовлені характером муніципального правопорушення та його конкретним суб'єктом.

Територіальна громада може притягатися лише до конституційно-правової відповідальності (скасування акта, прийнятого на місцевому референдумі). Суб'єктами конституційно-правової відповідальності виступають також органи і посадові особи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, депутати місцевих рад та кандидати на посаду сільського, селищного, міського голів.

Кримінальна відповідальність настає внаслідок вчинення злочину, адміністративна та дисциплінарна — за вчинення адміністративного чи дисциплінарного правопорушення. До кримінальної, адміністративної чи дисциплінарної відповідальності у разі порушення норм законодавства можуть притягатися:

- посадові особи місцевого самоврядування;
- члени виборчих комісій;
- окремі громадяни.

До цивільно-правової відповідальності можуть притягатися лише органи місцевого самоврядування та органи самоорганізації населення.

Норми муніципального права визначають лише форми конституційно-правової відповідальності, а саме:

- дострокове припинення повноважень;
- скасування чи зупинення актів місцевого референдуму, актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- встановлення обмежень щодо реалізації окремих прав відповідними суб'єктами місцевого самоврядування.

5. Особливості відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування

Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування — це настання негативних наслідків у разі невиконання або неналежного виконання покладених на них законом або договором обов'язків.

Органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами, а з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади — підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” встановлює відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед:

- територіальною громадою;
- державою;
- юридичними та фізичними особами.

Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування має на меті забезпечити:

- ефективність реалізації завдань та функцій місцевого самоврядування;
- врахування та захист інтересів територіальної громади при вирішенні всіх питань місцевого значення;
- тісний зв'язок населення з органами та посадовими особами місцевого самоврядування;
- дотримання законності у діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- належне виконання делегованих повноважень;
- виконання органами та посадовими особами місцевого самоврядування прийнятих на себе зобов'язань перед юридичними та фізичними особами.

Підстави та форми відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування визначені чинним законодавством. Підставами відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою є: порушення Конституції або законів України, обмеження прав і свобод громадян; незабезпечення здійснення наданих їм законом повноважень. Формами відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою є:

- дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради за рішенням місцевого референдуму;
- дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови за рішенням місцевого референдуму;
- відкликання депутата місцевої ради виборцями.

Підставами відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед державою є порушення Конституції або законів України. Єдиною формою відповідальності органу місцевого самоврядування в цьому разі є припинення його діяльності. Посадові особи місцевого самоврядування можуть бути притягнені до кримінальної, адміністративної та

дисциплінарної відповідальності залежно від характеру порушення. Склади посадових правопорушень та відповідальність за їх вчинення встановлюються нормами галузевого законодавства.

Неврегульованим залишається питання щодо відповідальності органів місцевого самоврядування за виконання делегованих їм окремих повноважень органів виконавчої влади. З Конституції України випливає, що вони несуть таку відповідальність лише в тій мірі, в якій ці повноваження забезпечені необхідними матеріальними та фінансовими засобами.

Підставами відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед юридичними і фізичними особами є прийняття неправомірних рішень, а також дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, якими заподіяно шкоду юридичним та фізичним особам. Згідно з Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” завдана шкода відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету, а в результаті неправомірних рішень, дій та бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування — за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом. Обсяг майнової відповідальності за заподіяну шкоду, а також підстави її настання визначаються нормами цивільного права.

Органи місцевого самоврядування є також юридичними особами і наділяються власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно та несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Тому вони самостійно вступають у цивільно-правові відносини та несуть відповідальність за свої дії.

Питання для самоконтролю

1. Розкрийте структуру компетенції місцевого самоврядування.
2. Яким чином компетенція місцевого самоврядування розглядається в Європейській хартії місцевого самоврядування?
3. Що таке суб'єкти муніципальних правовідносин?

4. Схарактеризуйте принцип адаптації делегованих повноважень до місцевих умов.
5. Що таке делегована (доручена) компетенція місцевого самоврядування?
6. Яким чином закріплюється сфера компетенції місцевого самоврядування в нормативно-правових актах?
7. Що таке власні повноваження виконавчих органів місцевого самоврядування?
8. Схарактеризуйте делеговані повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування.
9. Що можна віднести до кола суб'єктів відповідальності у муніципальному праві?
10. Назвіть основні види відповідальності в муніципальному праві.
11. Що є підставами відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою?
12. Чому залишаються неврегульованими питання щодо відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування за виконання делегованих їм окремих повноважень органів виконавчої влади?

Теми рефератів

1. Компетенції та повноваження місцевого самоврядування.
2. Законодавче забезпечення компетенції та повноважень органів місцевого самоврядування.
3. Міжнародні стандарти законодавчого забезпечення компетенції та повноважень органів місцевого самоврядування.
4. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування.
5. Види відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Література [4; 7; 17; 18; 21–23; 26–31; 38; 44; 46; 51–53]

Змістовий модуль II

ІСТОРІЯ УКРАЇНСЬКОГО МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Тема 10. Зародження елементів місцевого самоврядування на українських землях в епоху Середньовіччя (X– XVIII ст.)

1. Витоки місцевого самоврядування в Україні. Зародження елементів місцевого самоврядування в Україні в епоху Київської Русі.
2. Розвиток місцевого самоврядування в Україні в Галицько-Волинському князівстві.
3. Місцеве самоврядування в Україні в Литовсько-Польську добу.
4. Місцеве самоврядування в Українській козацькій державі (друга половина XVII–XVIII ст.).
5. Самоврядування Запорізької Січі.

1. Витоки місцевого самоврядування в Україні. Зародження елементів місцевого самоврядування в Україні в епоху Київської Русі

Місцеве самоврядування в Україні має понад двотисячолітню історію. Його витоки пов'язані з родоплемінним ладом, який існував на території України в додержавний період. У той час мешканці сіл та протоміст обирали своєрідні органи управління на чолі зі старійшинами, які займалися вирішенням громадських та господарських справ територіальної громади. Існувало також самоврядування на рівні племен на чолі з племінними вождями, яких на момент утворення Київської держави (середина IX ст.) називали князями. Спочатку посада князя була виборною, але пізніше стала передаватися у спадок.

У добу Київської Русі набуває розвитку громадівське самоврядування, в основу якого було покладено виробничу та територіальну ознаки, тобто громади, які організовували місцеве самоврядування, формувалися на виробничій (громади купців, ремісників тощо) або територіальній основі (сільська, міська та регіональна громади). У цей час існували сільська, міська та регіональна форми місцевого самоврядування, що розвивалися на основі звичаєвого права.

З прийняттям християнства у 988 р. та його утвердженням на Русі в наступні століття розвивається самоврядування церковних громад, особливо в межах монастирів, які отримали значні земельні пожалування з боку князя. Більше того, на церковних землях проживала певна кількість селян, які продовжували користуватися правом місцевого самоврядування.

Органом селянського самоврядування, який виник у додержавну добу, була верв — сільська територіальна громада, виконавчим органом якої виступали громадські збори. Верв мала колективну власність на неподільні землі, здійснювала реалізацію норм звичаєвого права, організацію захисту своїх членів та їхньої власності у конфлікті з державним апаратом, феодалами та сусідніми громадами.

Члени сільської громади були пов'язані між собою круговою порукою, мали перед князем адміністративні, фінансові, поліцейські та інші зобов'язання. Територія верви охоплювала декілька сіл, які знаходилися близько одне від одного. Також верв охороняла і приватну власність членів територіальної громади.

Міські громади Київської Русі мали значну автономію в адміністративних, господарських справах та судочинстві. Кожна міська громада мала в своїй корпоративній власності майно та землі. Для управління місцевими справами городяни обирали вїйта та інших посадових осіб, які безпосередньо здійснювали адміністративні функції та встановлювали правила господарювання, податки та повинності, утримували місцеву в'язницю.

Проте найважливіші питання міського життя вирішувалися на вічах — органах прямого народовладдя, що функціонували у

вигляді зборів громадян найбільшого міста землі чи князівства та вирішували політичні справи не лише своїх міст, а й регіону чи країни в цілому. Для вічової організації управління характерним був більш-менш чіткий розподіл повноважень між вічачами та обраними на них органами і посадовими особами. Зокрема, на вічах обиралися посадові особи, вирішувалися найважливіші фінансові питання (встановлювалися та розподілялися податки), вони відали питаннями війни і миру, здійснювали вищу судову владу.

У віче брали участь вільні дорослі жителі того чи іншого міста — купці, ремісники, дрібні торговці, проте найважливіша роль в них належала боярам та княжим дружинникам, які постійно мешкали в містах.

Віче створювало народні ополчення та обирало ватажків, а також скликалося під час облоги того чи іншого міста, перед початком воєнних походів, на знак протесту проти політики князя. Часто віча домагалися зміщення небажаних їм князів і призначення обраних ними кандидатів. Найдієвішими були віча у містах Києві та Новгороді. Вирішальну роль у них відігравали торговельно-реміснича верхівка міст, князі та дружинники, які складали правлячу верхівку виконавчого органу віча — ради.

З розвитком феодалізму та зміцненням князівської влади у державному апараті роль віча як органу міського та регіонального самоврядування наприкінці XII ст. слабшала.

Монголо-татарська навала призвела до занепаду місцевого самоврядування в більшості князівств Київської Русі періоду феодальної роздробленості. Більша частина коштів територіальної громади вилучалася у вигляді данини монголо-татарам та податків князівській владі, яка посилила державний контроль над територіальними громадами.

2. Розвиток місцевого самоврядування в Україні в Галицько-Волинському князівстві

Традиції місцевого самоврядування Київської Русі на рівні сіл та міст продовжили своє існування та розвиток у Галицько-

Волинському князівстві (кінець XII – середина XIV ст.), яке виступало прямим правонаступником Київської Русі.

Місцеве самоврядування Галицько-Волинського князівства будувалося на системі “кормлінь”. Для ведення судових розборів у незначних справах, виконання деяких поліцейських функцій у межах сільської громади обиралися старости. Вони підкорялися місцевій князівській адміністрації, найвищі посади в якій займали здебільшого бояри. Тому така система центрального та місцевого управління в Галицько-Волинській державі мала прислужувати інтересам класу феодалів-землевласників, забезпечувати їм умови експлуатації залежного від них населення і придушувати його опір гнобленню феодалів.

За вічем було закріплене формальне право – право укладання договору (“ряду”) з кожним новим князем, який сідав на престол. Тим самим віче визнавало владу князя, який зобов’язувався не перевищувати традиційних меж своєї влади. Брати участь у віче мали право всі голови родин, але тон на них задавала купецька еліта.

Поряд з територіальними громадами в Галицько-Волинському князівстві упродовж XII–XIII ст. сформувалася розгалужена система місцевого управління. Містами управляли тисяцькі та посадники, яких призначав князь. В їх особі була поєднана адміністративна, військова та судова влада. Вони також мали право збирати з населення данину та різні мита – важливої частини князівських доходів. Округами-воєводствами керували воєводи, які мали не лише військово-адміністративні, а й судові повноваження. Територія Галицько-Волинської землі поділялася і на волості, якими керували призначені князем урядники (“волостелі”). Останні в межах своєї компетенції наділялися адміністративними, військовими та судовими повноваженнями.

Таким чином, у Галицько-Волинський період спостерігається істотне обмеження щодо місцевого самоврядування, що проявляється в концентрації повноважень у князя чи знаті.

Наприкінці існування Галицько-Волинського князівства в містах України починає поширюватися Магдебурзьке право з

Німеччини. Річ у тім, що на початку XII ст. в українських містах, зокрема Києві, Галичі та Володимирі-Волинському, з'явилися досить численні німецькі колонії, через які до України прийшло Магдебурзьке право, яке передбачало надання міській громаді права запроваджувати міське самоврядування на зразок управління німецьким містом Магдебургом. Таким чином, на думку В. Куйбіди, розпочався процес апробації самоврядних принципів і методів управління в містах України. Спочатку магдебурзьким правом користувалися лише німецькі колонії в українських містах, а згодом воно поширювалося і на всю міську громаду.

Першими містами, які отримали Магдебурзьке право, були Хуст, Тячів та Вишкове в Закарпатті (1329 р.), а на території Галицько-Волинського князівства його отримали Володимир-Волинський (1324 р.), Сянок (1339 р.), а пізніше — Львів (1356 р.). Проте найбільшого поширення в містах України Магдебурзьке право набуло вже в Литовсько-Польську добу, про що йтиметься далі.

3. Міське самоврядування в Україні в Литовсько-Польську добу

Після входження більшості українських земель до складу Великого князівства Литовського, а Східної Галичини, Західного Поділля та окремих районів Волині — до складу Польщі з середини XIV ст. елементи місцевого самоврядування, особливо в містах та містечках, розвивалися у формі в'їтвства. Проте міське самоврядування в українських містах (великокнязівських, приватних, церковних) мало різний статус, залежно від форм власності. Особливо це стосувалося відносин міських громад з центральною владою чи власниками міст.

У великокнязівських містах поряд з органами міського самоврядування функціонувала старостинська адміністрація — міський орган державної влади на чолі зі старостою, який призначався центральною владою, а в'їтів обирали збори мешканців (“громада”, “копа”). Юридичного статусу міське самоврядування у формі в'їтвства набуває з прийняттям литов-

ських статутів (1529, 1566, 1588 рр.), якими були узаконені збори мешканців міста.

У містах, що перебували в приватній або церковній власності, функціонувала замкова адміністрація, яку очолював призначений власником намісник, урядник чи тіун. Вона відала замком, центральною частиною міста та приписними селянами навколишніх сіл, займалася обороною міста та збиранням податків. Міську громаду представляв вїйт, який захищав її інтереси перед світським чи духовним феодалом, у тому числі в суді. Сільські та міські громади на чолі з вїйтом існували і на території українських земель, що входили до складу Польщі, яка в 1569 р. об'єдналася з Великим князівством Литовським у Річ Посполиту.

У Литовсько-Польську добу (до середини XVII ст.), а пізніше й козацьку добу, в українських містах набуває масового поширення Магдебурзьке право з заходу на схід. Магдебурзьке право передбачало надання міській громаді права запровадити модель міського самоврядування на зразок управління німецьким містом Магдебургом і в деяких документах отримало назву німецького або саксонського права.

Після Володимира-Волинського (1324 р.), Сянока (1339 р.) та Львова (1356 р.) Магдебурзьке право в 1374 р. отримав Кам'янець-Подільський, в 1432 р. — Луцьк, в 1442 р. — Снятин, в 1444 р. — Житомир, в 1494 р. (1497 р.) — Київ, у 1498 р. — Дубно, в 1518 р. — Ковель, в 1547 р. — Берестечко, в 1564 р. — Брацлав, у 1584 р. — Корсунь, в 1585 р. — Переяслав, у 1588 р. — Біла Церква, в 1591 р. — Лубни, в 1600 р. — Канів, у 1640 р. — Вінниця. До середини XVII ст. Магдебурзьким правом користувалася і значна частина міст Лівобережної України, зокрема Чернігів, Ніжин, Стародуб, Новгород-Сіверський тощо.

Магдебурзьке право надавалося містам та постійно підтверджувалося великим князем литовським або польським королем, а з середини XVII ст. — гетьманом та царем.

Юридичними наслідками надання містам Магдебурзького права було: скасування звичаєвих норм, виведення міст з-під юрисдикції місцевої адміністрації (феодалів, воєвод, намісни-

ків тощо) та запровадження власного органу міського самоврядування — магістрату, який складався з двох колегій — ради (адміністративний орган) та лави (судовий орган).

Члени ради — райці (від 3 до 6 осіб) обиралися з усіх міщан щорічно, як правило, наступного дня після свята Нового року. Правом бути обраними користувалися жителі міста віком від 25 до 90 років. До складу лави входило від 3 до 12 лавників, які обиралися довічно та складали присягу, а очолював колегію лавників бурмістр.

На чолі магістрату стояв війт. У містах з повним Магдебурзьким правом (Київ, Стародуб, Житомир) війт обирався жителями міста із чотирьох кандидатур з наступним затвердженням Королем Польським. У містах з неповним Магдебурзьким правом війт призначався Королем Польським або на його обрання істотно впливали старости. У Лівобережній Україні, яка з другої половини XVII ст. разом із Києвом перебувала в складі Московської держави на правах широкої автономії, війт часто затверджувався гетьманом та московським царем.

4. Місцеве самоврядування в Українській козацькій державі (друга половина XVII–XVIII ст.)

Окремим та унікальним явищем в Україні в другій половині XVII–XVIII ст. було козацьке самоврядування у формі полково-сотенного устрою. Поява цього інституту пов'язана із заснуванням Запорізької Січі в 50-х рр. XVI ст. та появою і розвитком реєстрового козацтва наприкінці XVI – в першій половині XVII ст.

Полково-сотенний поділ України з'явився у 20-х рр. XVII ст., коли на півдні Київського воєводства сформувалося 6 козацьких полків, при цьому він позначав лише територію, на якій дислокувався реєстровий полк, населення якої мусило утримувати цей полк за власні кошти. Своєю чергою, кожний полк поділявся на сотні.

Починаючи з літа 1648 р., коли військо Б. Хмельницького в результаті Визвольної війни зайняло більшу частину території України, полки та сотні як територіальні одиниці охоплювали

вже все населення, що мешкало в їх межах, і на нього розповсюдилася влада полкових та сотенних урядів. Полково-сотенний устрій на більшій території України (колишні Київське, Чернігівське та Брацлавське воєводства Речі Посполитої) був встановлений упродовж 1649–1654 рр. На той час Козацька Україна поділялася на 17 полків та 272 сотні.

На чолі кожного полку стояв полковник, який зосереджував у своїх руках військову, адміністративну та судову владу. Йому допомагала полкова старшина (обозний, суддя, писар, осавул, хорунжий). Окрім полковника в середині XVII ст. існувала й полкова рада, яка обирала, контролювала та навіть усувала полковника та вирішувала справи козацтва полку. Пізніше з'явилася і старшинська рада та полкові канцелярії.

На чолі сотні стояв виборний сотник, який виконував на своїй території військові, адміністративні та судові функції. До складу сотенного уряду входив писар, осавул і отаман. Пізніше з'явилася сотенна рада та канцелярія.

У містах та селах на чолі козацьких громад були виборні городові та сільські отамани, влада яких не поширювалася на міщан та селян.

Спочатку посади полковника та сотника були виборними, але поступово упродовж другої половини XVII ст. полковники (за винятком Полтавського полку, де полковники обиралися серед місцевих олігархів) та значна частина сотників призначалися особисто гетьманом, а з 20-х рр. XVIII ст. траплялися випадки, коли полковників призначав царський уряд, у тому числі й російських офіцерів.

Разом з козацьким самоврядуванням на території Гетьманщини упродовж другої половини XVII ст. – XVIII ст. існувало міське та сільське самоврядування на чолі з війтом.

Після укладення Б. Хмельницьким у 1654 р. з царським урядом Переяславської угоди та підписання Березневих статей Магдебурзьке право в українських містах набуло подальшого розвитку, насамперед, у Лівобережній Україні, яка до кінця XVIII ст. входила до складу Московської держави на правах широкої автономії. Більше того, самоврядні права міщан були

підтвержені царськими грамотами та гетьманськими універсалами, а деякі міста (Полтава в 1752 р.) отримали це право вперше.

Міста, що мали Магдебурзьке право (магістратські міста), були вилучені з-під юрисдикції полковників та отримали у власність земельні володіння (поля, сінокоси, ліси), деякі промисли та право збирати місцеві податки та збори до власної скарбниці на утримання посадових осіб місцевого самоврядування і виконання міщанами державних повинностей.

Решта міст Лівобережної України хоч і мали виборний орган — ратушу на чолі з війтом, проте залежали від городових отаманів, сотників, полковників, тобто підлягали компетенції загальній козацькій владі краю.

Слід зазначити, що полковники та сотники, а також царські воєводи постійно втручалися в справи магістратських та ратушних міст, відбирали в них землі, змушували виконувати різноманітні повинності.

Самоврядування на території Лівобережної, Слобідської України та Запорізької Січі було ліквідоване царським урядом упродовж 60–80-х рр. XVIII ст., а на території Правобережної України, яка входила до складу Речі Посполитої, — в 90-х рр. XVIII ст. разом із ліквідацією Польської держави. Лише на найнижчому рівні (сільська та міська громади) існувало обмежене самоврядування під контролем царського уряду.

5. Самоврядування Запорізької Січі

Запорізька Січ, яка виникла в 50-х рр. XVI ст. як державне утворення, проіснувала до 1775 р. Незважаючи на те що вона підпорядковувалася польському, гетьманському, царському урядам і навіть кримському ханові (1711–1734 рр.), Запорізька Січ мала усі атрибути державності (окреслену територію, війська, адміністративний апарат, організацію господарського життя та міжнародні відносини).

Запорізька Січ мала два поділи — військовий та територіальний. У військовому відношенні Запорізька Січ поділялася на 38 куренів, назви яких мали походження або від засновни-

ків — отаманів, або від міст, звідки прийшли козаки. Курінь був самостійним військовим підрозділом. Козаки куреня жили як на Січі, так і в слободах, селах, зимівниках, займаючись господарством.

Територія Січі поділялася на паланки, яких спочатку було 5, а в XVIII ст. — 8. Паланкою також було центральне поселення округу, де знаходилося паланкове місто та невеликий гарнізон.

Найвищим органом на Січі була січова рада, яка збиралася двічі на рік і обирала кошову, паланкову та курінну старшину, а також щорічно голову виконавчої влади — кошового отамана, який зосереджував у своїх руках адміністративну, військову та судову владу, розподіляв угіддя між куренями. Військова старшина (суддя, писар, осавул, обозний, курінні отамани) також обиралися на січовій раді.

Нижчу ланку адміністрації Запорізької Січі складали виборні військові служителі: довбиш, пушкар, тлумач, кантаржій, 4 шафарі, 20 канцеляристів, 2 отамани січової школи. До військових служителів також належали булавничий, бунчужний, хорунжий, чауш.

Найнижчими посадами в системі місцевого самоврядування Запорізької Січі були посади громадських отаманів, які контролювали селян, що жили в слободах, та табунщика.

Похідну старшину складали полковник (сердюк), осавул і писар, які виконували свої функції під час походів та в сторожових постах.

Паланкову старшину складали полковник, осавул, писар, підосавул, підписар, хорунжий, яких обирали на раді в паланці з числа заслужених людей.

Після ліквідації царизмом у 1775 р. Запорізької Січі частина запорожців переселилася за Дунай під протекцію Османської імперії, де козаки тривалий час зберігали всі елементи самоврядування Січі. А більша частина козаків наприкінці XVIII ст. була переселена царизмом на Кубань, де вони заснували Чорноморське козацьке військо, яке пізніше отримало назву Кубанське. Кубанські козаки зберегли поділ на курені, оби-

рали старшину на чолі з отаманом, яка контролювалася з боку царських чиновників.

На місцях Кубанські козаки проживали в станицях, які до 20-х рр. ХХ ст. були найнижчою ланкою організації місцевого самоврядування колишніх запорожців, своєрідними територіальними громадами. Поряд з козацьким існувало і селянське самоврядування.

Питання для самоконтролю

1. Коли з'явилися перші елементи місцевого самоврядування на українських землях?
2. На основі чого розвивалося територіальне громадське самоврядування?
3. Дайте порівняльну характеристику розвитку місцевого самоврядування в Київському та Галицько-Волинському князівствах.
4. Назвіть основні органи місцевого самоврядування в Україні в Литовсько-Польську добу.
5. З якого часу Магдебурзьке право набуло свого поширення на українських землях?
6. Вкажіть місце козацького самоврядування в політико-адміністративній системі Речі Посполитої.
7. Схарактеризуйте особливості побудови полково-сотенного устрою козацької республіки.
8. Назвіть основні органи самоврядування Запорізької Січі.

Теми рефератів

1. Зародження елементів місцевого самоврядування на українських землях в епоху Середньовіччя (Х–ХVII ст.).
2. Місцеве самоврядування в Україні в добу Київської Русі.
3. Місцеве самоврядування на українських землях під час їхнього входження до складу Великого князівства Литовського.
4. Магдебурзьке право на українських землях.
5. Місцеве самоврядування в Україні в добу Хмельниччини.

Література [9; 23; 26–30; 48; 49; 58–60]

Тема 11. Місцеве самоврядування на українських землях у складі Російської та Австрійської імперій (кінець XVIII – початок XX ст.)

1. Ліквідація царизмом місцевого самоврядування в Україні та запровадження загальноімперських органів влади та управління на території Лівобережної та Правобережної України.
2. Розвиток місцевого самоврядування в Західній Україні наприкінці XVIII – на початку XX ст.
3. Вплив земської реформи на розвиток місцевого самоврядування в Наддніпрянській Україні.
4. Реформа міського самоврядування в Російській імперії.
5. Місцеве самоврядування в Україні на початку XX ст.

1. Ліквідація царизмом місцевого самоврядування в Україні та запровадження загальноімперських органів влади та управління на території Лівобережної та Правобережної України

Наступ царизму на козацьке та місцеве самоврядування в Україні почався з 20-х рр. XVIII ст. Після смерті у 1722 р. гетьмана І. Скоропадського в Лівобережній Україні різко зросла кількість російських чиновників та військових, яких призначили на найважливіші посади. Магдебурзьке право в українських містах упродовж XVIII ст. майже звелось нанівець. У 1764 р. ліквідується інститут гетьманства, а в 1783 р. скасовується полково-сотенний устрій, а магістратські та ратушні суди замінюються загальноросійськими. У 1785 р. магістрати та ратуші замінюються міськими думами на зразок російських. Це означало уніфікацію форм організації суспільного життя в Україні за російським зразком.

Упродовж 60–70-х рр. XVIII ст. ліквідується полково-сотенний устрій у Слобідській Україні, а в 1775 р. царський уряд знищив Запорізьку Січ, змусивши частину запорожців пересе-

литися за Дунай, а частина козаків осіла на Кубані, де і продовжувала розвивати козацьке самоврядування.

Із входженням Правобережної України наприкінці XVIII ст. в результаті другого та третього поділів Польщі (1793, 1795 рр.) Магдебурзьке право правобережних міст, яке зазнало занепаду від польської влади, також було ліквідоване царським урядом.

Внаслідок муніципальної реформи Катерини II в Україні були запроваджені нові установи міського самоврядування. При цьому міське управління поділялося на загальноміське та станове.

Так, загальноміськими органами стали: міський голова; загальна міська дума; розпорядча або шестигласна міська дума (виконавчий орган).

Загальна дума збиралася раз на три роки для обрання шестигласної думи, яка фактично здійснювала управління міськими справами.

З метою вирішення справ міських станів створювалися управи: купецька, міщанська, ремісницька, іноземних ремісницьких цехів, найманих служителів, робітників. У загальній думі існували також відділення, які відображали її становий склад.

У 1796 р. імператор Павло I спробував поновити існуючу раніше структуру управління в Україні, але відродити Магдебурзьке право не вдалося. У 1831 р. було видано царський указ про офіційне скасування Магдебурзького права, а указом царя Миколи I в 1834 р. воно було скасовано і в Києві. Згодом в Україні формуються загальноімперські органи місцевого самоврядування, запроваджується станове самоврядування для державних та вільних селян у формі сільського товариства у 1838 р., яке з 1861 р. поширюється на всіх селян. Сільське товариство (сільська громада) мало корпоративну власність, у тому числі на землю.

Загалом основними суб'єктами сільського самоврядування стали:

- сільський схід (громада), в якому мали право брати участь усі селяни — власники домогосподарств, які меш-

кали на відповідній території. Сільський схід вирішував найважливіші питання сільського товариства (земельні справи, розподіляв податки, обирав сільського старосту (голову), сільського писаря та інших посадових осіб, які вирішували поточні справи);

- волосний схід — збори сільських та волосних посадових осіб і представників домогосподарств, на якому затверджувалися рішення сільських сходів, вирішувалися господарські питання волості;
- волосне правління — виконавчий орган волосного сходу;
- волосний суд — становий селянський суд, що розглядав дрібні кримінальні справи та цивільно-правові спори, з розміром позову до 100 крб.

У 1889 р. царським указом для контролю за діяльністю сільського самоврядування було запроваджено інститут земських начальників, який проіснував до лютого 1917 р.

2. Розвиток місцевого самоврядування в Західній Україні наприкінці XVIII – на початку XX ст.

Після першого поділу Польщі у 1772 р. Східна Галичина відійшла до складу Австрійської монархії. У 1774 р. до Австрії була приєднана Північна Буковина, а Закарпаття перебувало в складі імперії з 1699 р. після підписання з Туреччиною Карловицького миру, коли до Австрії була приєднана Трансільванія, в складі якої перебували закарпатські українці.

Одразу після приєднання українських земель австрійський уряд розпочав уніфікацію норм місцевого самоврядування за імперським зразком та його обмеження. Так, з 1772 р. австрійський уряд починає обмежувати права українських міст, багато з яких були переведені в ранг сіл. При цьому скасовується Магдебурзьке право (у м. Львові скасовано декретом Йосипа II від 31 серпня 1786 р.), натомість запроваджується система органів міської влади, що містила: міський відділ — виборний орган, який обирав посадових осіб магістрату та здійснював спостережно-наглядові функції щодо використання міського майна. Фактично все міське управління було зосереджене в руках

магістрату, членом якого могла стати лише особа, яка мала високий освітній ценз і складала спеціальний екзамен. Бургомістр та радники отримували заробітну платню від держави і складали присягу на вірність імператору.

Структура магістрату була досить складною, наприклад, магістрат Львова на підставі декрету від 31 серпня 1786 р. містив такі структури: політичний сенат; цивільно-правовий сенат; кримінально-правовий сенат; “Протокол подань” для двох сенатів (здійснював реєстрацію вхідних документів); реєстратура; експедиція; таксаційний відділ; торговельно-вексельний суд; міська табуля (управління з обліку нерухомого майна); міська каса; будівельний відділ; економічний відділ (займався господарськими справами); житловий відділ (здійснював облік житлових приміщень); відділ збору податків на заставах міста; відділ обліку поховання померлих; міські в’язниці; ландвійти (районні управління міста).

Революція 1848 р. призвела до демократизації системи організації влади в Австрійській імперії, що стосувалося і місцевого самоврядування. Так, 5 березня 1862 р. було прийнято Державний закон про місцеве самоврядування, а на його основі 12 серпня 1866 р. запроваджено Закон “Про устрій громади і громадську виборчу ординацію”, згідно з яким визнавалося право сіл, містечок і міст на місцеве самоврядування, та закони від 13 березня 1889 р. “Про громадський закон для 30 більших міст” і від 3 липня 1896 р. “Про громадський закон для менших міст, містечок і більших громад”.

Зокрема, Закон від 13 березня 1889 р. передбачав, що міста, які мають понад 3000 мешканців, утворюють самостійні міські громади і формують органи міського самоврядування: міську раду (термін повноважень — 5 років); міську управу. На чолі міської управи стояв бурмістр, а у містах, виділених з повітів, — президент. При цьому, всі бурмістри та віце-бурмістри призначалися за згодою старост і воєвод, а президенти і віце-президенти затверджувалися Міністерством внутрішніх справ.

Право обирати депутатів міської ради мали піддані імператора, яким до дня виборів виповнилося 24 роки (пасивне ви-

борче право набувалося з 30 років) і які проживали на території відповідної самоврядної територіальної одиниці не менш як один рік.

Правову основу місцевого самоврядування на західноукраїнських землях становили також прийняті Галицьким сеймом закони про сільське (1866 р.) та міське самоврядування (1889 р.). Встановлена цими законами система місцевого самоврядування проіснувала, з незначними змінами, на західноукраїнських землях до 1939 р. (на Буковині до 1940 р.).

3. Вплив земської реформи на розвиток місцевого самоврядування в Наддніпрянській Україні

У 1861 р. на території Російської імперії, до складу якої входила більша частина території України, було скасоване кріпосне право, а в 60–70-х рр. XIX ст. були проведені буржуазні реформи, які значною мірою стосувалися і місцевого самоврядування в Україні. Серед цих реформ важливого значення набула Земська реформа 1864 р., яка передбачала запровадження в губерніях місцевого самоврядування у формі земств.

На території України земства були запроваджені в південних (Катеринославській, Херсонській, Таврійській) та лівобережних (Харківській, Полтавській, Чернігівській) губерніях, в яких було створено 6 губернських та 60 повітових земських управ. На Правобережній Україні (Київська, Подільська та Волинська губернії), де більшість поміщиків були поляками та брали участь у польському повстанні 1862–1863 рр., земська реформа була запроваджена лише в 1911 р.

Правовий статус земств було визначено як систему, що не входить до структури державних органів, а служба в земствах розглядалась як виконання громадських обов'язків. До системи земських установ, що функціонували на двох рівнях — повітовому та губернському, входили:

- повітові земські виборчі з'їзди, які кожних три роки обирали повітових земських гласних;
- повітові земські збори, які збиралися один раз на рік (восени) для того, щоб обговорити основні напрями госпо-

дарської діяльності, затвердити кошторис витрат, розподіл повинностей тощо;

- губернські земські збори (формувався з гласних, кандидатури яких обговорювалися на повітових земських зборах);
- повітові та губернські земські управи — виконавчо-розпорядчі органи земств.

Формування земських установ здійснювалося відповідно до принципів виборності, куріальності, майнового цензу, формальної рівності виборців, змінюваності гласних. Так, земські збори обиралися за куріальною системою на трьох виборчих з'їздах (у виборах брали участь три курії: повітові поміщики і промисловці, міські купці і власники нерухомості в містах, селяни). Для двох перших курій було встановлено високий майновий ценз, тому до 70 % обраних гласних складали землевласники та міські багатії, 20 % — представники інтелігенції, а 10 % — селяни. Головами повітового та губернського земських зборів були предводителі дворянства.

Загалом у повітових земствах налічувалося від 10 до 96 гласних, а в губернських — від 15 до 100 гласних. Голови та члени управ перебували на державній службі та отримували за це грошову винагороду, тоді як гласні працювали безоплатно, щоправда волосні сходи могли призначати їм певну платню за рахунок волосних зборів.

До сфери компетенції земства та його управи входили всі питання місцевого значення, а саме:

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

Крім цього, земства вирішували питання будівництва та утримання шкіл, лікарень, богаділень, надання агрономічної допомоги, налагодження поштового зв'язку, розподілу держав-

них коштів, забезпечення населення продовольством у випадку голоду.

Однак функції земств були обмежені царизмом. Земства не мали права займатися політичною діяльністю, а більшість земських коштів витрачалися не на соціальні потреби, а на утримання поліцейських, державних чиновників та суддів. До того ж, держава зберігала вагомий вплив на них. Зокрема, голова та члени повітових земських зборів затверджувалися губернатором, а голова та члени губернських земських зборів — Міністром внутрішніх справ. Губернатори та міністр внутрішніх справ також затверджували постанови земств з найважливіших питань та проекти кошторисів.

Проте, не зважаючи на це, земства сприяли розвитку української освіти, охорони, здоров'я, культури, соціально-економічному розвитку територіальних громад. Наприклад, упродовж 1877–1910 рр. кількість шкіл на Полтавщині зросла з 329 до 1137, а лікарень в Україні — з 73 до 578.

4. Реформа міського самоврядування в Російській імперії

Велике значення для розвитку місцевого самоврядування в Наддніпрянській Україні мала також реформа міського самоврядування. Згідно з законом від 16 червня 1870 р. у містах Російської імперії запроваджувалися вибори до міських дум. Виборче право надавалося лише власникам нерухомого майна чоловічої статі, які сплачували податки, мали російське підданство, не мали заборгованості по міським податкам та були не молодшими 25 років. Залежно від майнового стану вибори до міських дум відбувалися по трьох куріях, кожна з яких обирала третину гласних.

Дума обирала на 4 роки виконавчий орган — міську управу та її голову. У губернських центрах голів міських управ затверджував міністр внутрішніх справ, а в інших містах — губернатори.

Міська дума складалася з міського голови, гласних та голови повітової земської управи і представника духовного відом-

ства. На відміну від земств вибори міської думи відбувалися без врахування станів на основі майнового цензу.

Стаття 55 Городового положення 1870 р. визначала повноваження міської думи: порядок утримання у справності та чистоті міської території, пам'ятників, улаштування пристаней, переправ та перевозів, покрівель, сприяння розвитку місцевої промисловості та торгівлі, інші господарські питання. З питань, віднесених до її компетенції, міська дума приймала постанови.

Усі члени управи обиралися думою, а її компетенція мала похідний від компетенції міської думи характер.

Міський голова одночасно виконував функції голови думи і голови управи. До його компетенції входили питання: організація роботи міської думи, її скликання, запрошення на засідання думи зацікавлених осіб, контроль за законністю рішень, що приймаються управою тощо.

Серед міських голів спочатку переважали торговці, з 1875 р. — міщани та дворяни. Багатонаціональний склад міст, ворогуючі групи виборців призвели до того, що склад дум не влаштовував законодавців і урядову владу (незначна роль дворянства). Це призвело до міської контрреформи 1892 р. Нове Земське Положення позбавляло виборчого права духовенство, селянство, товариства селян, які володіють у волості приватною землею, власників торговельних, промислових установ, а також євреїв. Фактично був знищений принцип виборності управ, удвічі зменшилася кількість гласних. Відбулися зміни і у внутрішньому устрої органів місцевого управління: управа стала незалежнішою від думи; права міського голови були розширені за рахунок прав гласних; дума була позбавлена права віддавати під суд членів управи. Ця реформа відкинула становлення місцевого самоврядування в містах назад, реально існуюче земство не поіснувало і 25 років.

На відміну від земств міські думи безпосередньо підпорядковувалися губернаторові та міністру внутрішніх справ, які часто втручалися в їхню діяльність. Органам міського, як і сільського, самоврядування заборонялося утворювати будь-які

спілки, об'єднання дум, проведення спільної діяльності. До того ж, міські думи витрачали до третини власних коштів на утримання поліції, в'язниць, суддів, обслуговування військових потреб тощо.

У міських думах панував принцип гласності. Усі ухвали та постанови дум, міський бюджет, звіт про його виконання, звіти управ підлягали опублікуванню. Однак були і негативні моменти у їхній діяльності, наприклад, низьке відвідування засідань дум, відсутність ініціативи гласних ("партій") та ін. У міських думах, як і серед виборців, відбувалася боротьба різних угруповань, іноді застосовуючи насилля; панування окремих осіб або груп гласних матеріально залежало від торговельно-промислових кіл міст. Тому колегіальне вирішення міських справ нерідко було лише формальністю, а самоврядування перетворювалося на фікцію.

Виборці не мали права давати гласним ніяких інструкцій. Управа обиралася думою і була підзвітна їй, але дума не могла довільно усунути обраних нею ж осіб з посади до закінчення встановленого законом терміну їх повноважень. Гласні на засіданні думи мали право робити запити з питань міського господарства і користувалися цим досить часто. Водночас принцип розподілу розпорядчої та виконавчої влади реалізовувався непослідовно. Це призводило до того, що дума могла паралізувати діяльність підзвітної їй управи, усунути її від вирішення багатьох справ. З другого боку, надані законом засоби впливу управи на рішення дум, байдужість гласних до міських справ і фактична безконтрольність діяльності управ нерідко призводили до перетворення їх з виконавчого у розпорядчий орган.

Зрештою реформуючи громадське управління міст, царський уряд наділив місцеві органи правами самоврядування в межах, вигідних для себе. Як наслідок, місцевому самоврядуванню були надані функції "господарського самоврядування". Урядовий нагляд обмежувався наглядом за законністю дій міського самоврядування, не втручаючись у його господарську діяльність. Однак мали місце факти протидії самоврядування незаконним діям адміністрації, що призводило до конфліктів.

Лише після революції 1905–1907 рр. органи міського, як і сільського, самоврядування отримали більше прав.

5. Місцеве самоврядування в Україні на початку ХХ ст.

Початок ХХ ст. у Російській імперії та Україні ознаменувався низкою подій, які сприяли подальшому розвитку місцевого самоврядування. Економічна криза в Російській імперії 1900–1903 рр., поразка Росії у війні з Японією в 1905 р. та інші події призвели до революції 1905–1907 рр., вершиною якої став Всеросійський політичний страйк у жовтні 1905 р., в якому в Україні брали участь понад 120 тисяч робітників. Цей страйк паралізував економічне й політичне життя Російської імперії. 17 жовтня цар Микола II змушений був підписати маніфест про громадянські права й політичні свободи та скликання законодавчої Державної думи із залученням до виборів усіх верств населення. Це створило умови для переходу до конституційної монархії та лібералізації системи місцевого самоврядування, в тому числі й в Україні.

Ще до революції в 1900–1905 рр. на території України розпочався процес створення політичних партій, який активізувався під час революції. Цей процес охопив, насамперед, українську інтелігенцію, яка була активним учасником органів місцевого самоврядування в земствах, повітах та містах.

Під час революції відбувається лібералізація суспільно-політичного життя, на місцевому та регіональному рівнях українська мова запроваджується в діловодство, видаються україномовні книжки, періодичні видання, зусиллями земських та повітових установ на початку ХХ ст. бурхливо розвивається система освіти, охорони здоров'я, соціальний захист населення, культура на регіональному та місцевому рівнях.

У містах на початку ХХ ст. зусиллями міських дум та їх виконавчих органів — міських управ поліпшується благоустрій міст, у губернських та багатьох повітових містах будується водопровід, з'являється електроенергія, а в найбільших містах України як громадський транспорт — трамвай, а в Києві діяв фунікулер.

У сільській місцевості, а також у містах, бурхливо розвивається кооперативний рух у різних формах (виробнича, господарська, споживча та інші види кооперації). Майже 140 сільських, волосних, повітових і губернських комітетів Української селянської спілки об'єднали десятки тисяч селян.

Зусиллями видатних діячів української культури М. Аркаса, Б. Грінченка, Л. Українки, М. Лисенка, М. Коцюбинського, П. Мирного, Д. Яворницького та інших в Україні виникла й розгорнула свою діяльність культурно-освітня організація “Просвіта”. Вони видавали і поширювали українські книги, влаштовували бібліотеки й читальні для населення, організовували виставки, концерти самодіяльних акторів.

У 1905 р. товариство “Просвіта” разом із земствами та студентською молоддю розпочали кампанію за українізацію Київського, Одеського й Харківського університетів, що сприяло запровадженню в цих навчальних закладах курсу української літератури. Україномовними ставали народні школи. На земському з'їзді народної освіти 1911 р. представники Харківської, Полтавської та Чернігівської губерній поставили перед урядом Росії вимогу про українізацію освіти.

Революційні події на українських землях, що перебували в складі Росії, спричинили хвилю страйків, мітингів і демонстрацій протесту у Львові, Станіславі, Тернополі, Чернівцях та інших містах Західної України, де також на рубежі XIX–XX ст. виникли політичні партії та громадські організації. Масові виступи з політичними й економічними вимогами не припинялися упродовж 1905–1907 рр. Внаслідок цих подій уряд Австрійської імперії дещо послабив політичне й національне гноблення, скасувавши обмеження у виборах до парламенту, й надав більші можливості, ніж у Росії, для розвитку української культури та місцевого самоврядуванню.

Після поразки революції в 1907 р. царський уряд розпочав наступ на права та свободи громадян, у тому числі й на інститут місцевого самоврядування, посилив репресії, намагався повністю викоринити україномовні видання. Проте українські то-

вариства, політичні партії та громадські організації перейшли на напівлегальне становище.

Однак важке соціально-економічне становище в Російській імперії змусило царський уряд, який після революційних подій 1905–1907 рр. очолив П. Столипін, провести низку реформ, у тому числі й аграрну. Передбачалося здійснити реорганізацію місцевого самоврядування і судових установ, запровадити трудове законодавство, створити умови для розвитку освіти, удосконалення організації сільськогосподарського виробництва шляхом скасування общинних порядків.

У 1911 р. земська реформа була запроваджена і в правобережних губерніях України (Київській, Подільській та Волинській), що сприяло піднесенню місцевого самоврядування в цьому регіоні в наступні декілька років.

З'являються об'єднання органів місцевого самоврядування, в тому числі й на загальнодержавному рівні. У 1914 р. були створені Земська спілка та спілка міст Росії, які згодом об'єдналися та успішно виконували військові постачання для російської армії в роки Першої світової війни.

Питання для самоконтролю

1. Коли було ліквідовано інститут гетьманства в Лівобережній Україні?
2. Коли була ліквідована Запорізька Січ царським режимом?
3. Дайте порівняльну характеристику розвитку системи місцевого самоврядування в Наддніпрянській та Західній Україні в XIX – на початку XX ст.
4. Проаналізуйте роль земств в організації місцевого самоврядування в Наддніпрянській Україні.
5. Коли були запроваджені сільські товариства в Наддніпрянській Україні?
6. У яких губерніях Наддніпрянської України земства з'явилися на початку XX ст.?
7. З яких органів складалася система міського самоврядування в Наддніпрянській Україні наприкінці XIX – на початку XX ст.?

8. З чого складалася міська дума в Наддніпрянській Україні?
9. Висвітліть структуру магістрату м. Львова.
10. Яку мінімальну кількість мешканців повинні були мати міські громади Східної Галичини на рубежі XIX – XX ст., щоб сформувати органи місцевого самоврядування?

Теми рефератів

1. Місцеве самоврядування на українських землях у складі Російської імперії (XVIII – початок XX ст.).
2. Місцеве самоврядування на українських землях у складі Австрійської та Австро-Угорської імперій (XVIII – початок XX ст.).
3. Вплив земської реформи на розвиток місцевого самоврядування в Наддніпрянській Україні.
4. Міське самоврядування в Наддніпрянській Україні наприкінці XIX – на початку XX ст.
5. Міське самоврядування в Західній Україні наприкінці XIX – на початку XX ст.

Література [9; 23; 26–30; 48; 49]

Тема 12. Місцеве самоврядування в Україні в роки Української Національної революції 1917–1920 рр. та за радянських часів

1. Революційна ситуація в Україні та організація діяльності органів місцевого самоврядування в період Української Центральної Ради.
2. Місцеве самоврядування в Україні в добу Гетьманату П. Скоропадського та Директорії УНР.
3. Західноукраїнська Народна Республіка та її органи місцевого самоврядування.
4. Місцеве самоврядування на західноукраїнських землях в 20–30-х рр. XX ст. у складі Другої Речі Посполитої, Чехословацької республіки і Румунської монархії.

5. Місцеве самоврядування на території України під час Другої світової війни.
6. Місцеве самоврядування в Українській РСР (20–80-ті рр. ХХ ст.). Повноваження органів місцевого самоврядування (Рад) Української РСР.

1. Революційна ситуація в Україні та організація діяльності органів місцевого самоврядування в період Української Центральної Ради

У лютому 1917 р. у Російській імперії відбулася друга революція, в результаті якої був повалений царський режим. Було утворено Тимчасовий уряд та його представництва в регіонах, у тому числі в українських губерніях. Звістка про революційні події в Петрограді вже 1 березня 1917 р. досягла Києва. 4 березня 1917 р. у приміщенні Київської міської думи було утворено Раду об'єднань громадських організацій, до складу якої увійшли представники управ, Земського союзу, Союзу міст, військово-промислового комітету, кооперативів тощо.

Виконавчий комітет цієї ради упродовж перших пореволюційних місяців формально вважався найвищим органом місцевого самоврядування.

Громадські ради і комітети виникли в усіх губерніях. Вони розглядалися як представницькі органи місцевого самоврядування. Панівне становище в них посіли представники торговельно-промислових кіл і управлінської бюрократії. Партійний склад комітетів був переважно кадетським.

Виконавчу владу Тимчасовий уряд передав своїм комісарам, якими автоматично ставали голови губернських і повітових земських управ, тобто виборні особи. Як правило, це були місцеві поміщики.

За ініціативи лівих сил, зокрема більшовиків, на противагу органів місцевого самоврядування Тимчасового уряду на території України створювалися Ради робітничих, селянських та солдатських депутатів.

У березні 1917 р. на території України було створено Українську Центральну Раду (УЦР) на чолі з М. Грушевським, яка швидко набула популярності серед населення. М. Грушевський запропонував організувати місцеву владу на основі українських комітетів по волостях і містах. Комітети мали формуватися за принципом формування самої Центральної Ради і не втрачати свого значення у процесі розвитку “організації на нових підставах органів міської й земської самоуправи”.

Перший універсал Центральної Ради від 23 червня 1917 р. визначав і зберігав існуючу систему місцевого самоврядування і тільки ставив питання про її українізацію.

У декларації Генерального Секретаріату Центральної Ради від 10 липня 1917 р. визнавалося місцеве самоврядування у формі сільських, містечкових та волосних адміністративних органів, земських управ, повітових комісарів, міських дум, губернських комісарів.

Підтвердження пріоритету розвитку місцевого самоврядування визнавалося і в третьому Універсалі Української Центральної Ради.

Таким чином, Центральна Рада всіляко підкреслювала свою прихильність до інституту місцевого самоврядування, але вважалося, що в умовах військової загрози органи місцевого самоврядування мали підпорядковуватися центральному уряду.

Після захоплення більшої частини території України взимку 1917–1918 рр. більшовики ліквідували органи місцевого самоврядування, створені Центральною Радою. Натомість функціонували ради робітничих, селянських та солдатських депутатів. З приходом німецько-австрійських військ у березні 1917 р. під їхнім прикриттям Центральна Рада відновила владу в Києві та місцеве самоврядування, яке існувало при ній.

В останній день свого існування 29 квітня 1918 р. Центральна Рада прийняла Конституцію Української Народної Республіки (УНР), в якій наголошувалося, що систему місцевого самоврядування мали становити землі, волості й громади, а УНР надає їм права широкого самоврядування, дотримуючись принципу децентралізації.

2. Місцеве самоврядування в Україні в добу Гетьманату П. Скоропадського та Директорії УНР

Після державного перевороту 29 квітня 1918 р. гетьман П. Скоропадський, прийшовши до влади, розпустив органи місцевого самоврядування, створені Центральною Радою. Ним були сформовані місцеві адміністрації, органи яких очолили старости. Старостам була також підпорядкована Державна варта, яка до цього називалася міліцією і підпорядковувалася органам місцевого самоврядування. Були розпущені Київська, Одеська та Катеринославська міські думи.

Проте в заяві гетьманського кабінету від 10 травня 1918 р. проголошувалося збереження загального демократичного характеру земських та міських управ, які б займалися місцевими господарськими справами.

Окремим питанням була проблема місцевої влади — відносини між старостами та органами самоврядування, більшість з яких були в опозиції до гетьмана та урядових структур. Координацією відносин державних органів із земствами і міськими думами, надання їм інформаційної, правової та матеріальної допомоги, адміністративним наглядом за їх діяльністю відав департамент місцевого самоврядування. Тимчасова урядова комісія у справах місцевого самоврядування на чолі з князем Голіциним встановила, що загалом діяльність земств і міських дум 1917–1918 рр. завдала шкідливих збитків для української державності. Уряд Скоропадського прийняв рішення створити у кожному повіті ревізійні комісії для перевірки діяльності земств та міських дум, а за її результатами вирішувати майбутнє кожного органу місцевого самоврядування. Пропонувалося надати губернським та повітовим старостам повноваження розпускати земства через протиправний характер їхньої діяльності або встановити над ними контроль.

Новим Законом “Про вибори до земства” від 5 вересня 1918 р. запроваджувалися вибори за двома куріями від суми сплачуваного земельного податку.

Вже під кінець існування гетьманської держави за ініціати-ви Міністерства внутрішніх справ було поновлено інститут земських начальників і утворено повітові та губернські ради у сільських справах.

Поваливши уряд гетьмана П. Скоропадського 14 грудня 1918 р., до влади в Україні прийшла Директорія УНР, яку спочатку очолював В. Винниченко, а пізніше С. Петлюра. У січні 1919 р. Конгрес Трудового Народу України, створений Директорією УНР, у формі Декларації ухвалив так звану тимчасову Конституцію УНР, в якій пропонувалася модель місцевого самоврядування, де на підставі всенародного голосування мали бути скликані нові органи влади на місцях, а до того місцева влада мала належати довіреним Директорії УНР комісарам, які повинні були працювати в контакті та під контролем місцевих трудових рад, обраних пропорційно від селян і робітників. Але слід зазначити, що з лютого 1919 р. і до кінця 1920 р. Директорія УНР реально контролювала лише Правобережну Україну, де і реалізовувалася її політика у сфері самоврядування.

Наприкінці 1920 р. Директорія вже в еміграції прийняла два офіційних проекти Конституції УНР, яка розмежовувала повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Проекти Конституції містили спеціальний розділ, присвячений місцевому самоврядуванню, де громади, волості, повіти та вищі над ними одиниці самоврядування утворювали так звані “репрезентації”. На рівні громад і волостей вибори до них були прямими. У повітах та вищих одиницях вони проводилися безпосередньо, через репрезентативні тіла громад, волостей, містечок, а великі міста отримували право на власні статuti. Також у проектах Конституції УНР органи місцевого самоврядування отримували право запроваджувати місцеві податки та збори.

Своєрідною формою місцевого самоврядування під час революційних подій 1917–1920 рр. були так звані отаманські республіки, які контролювали отамани Григор’єв, Ангел, Зелений, Махно. Більше того, Н. Махно, який уособлював анархістські

ідеї, тривалий час контролював значну частину Катерино-славської та Херсонської губерній, де існували власні органи влади та місцевого самоврядування, а його військові загопи в різний час нараховували від 50 до 100 тис. чоловік та зіграли вирішальну роль у багатьох битвах на території України, в тому числі й розгромі Врангеля у 1920 р.

3. Західноукраїнська Народна Республіка та її органи місцевого самоврядування

У жовтні 1918 р. розпад Австро-Угорської імперії став очевидним. Імператор Австро-Угорщини Карл, рятуючи монархію, видав маніфест, який перетворив свою державу на федеративну з представницькими органами — Національними радами. 18 жовтня 1918 р. у Львові на зборах усіх українських депутатів австрійського парламенту, українських членів галицького і буковинського сеймів, представників політичних партій Галичини і Буковини, духовенства і студентства було утворено Українську Національну Раду (УНРада) — політичний представницький орган українського народу в Австро-Угорській імперії.

19 жовтня 1918 р. УНРада проголосила Українську державу на всій українській етнічній території Галичини, Буковини і Закарпаття (буковинці підтримали проголошення незалежності на Буковинському Віче). Було вирішено виробити демократичну конституцію та обрано президента Української Національної Ради, яким став Євген Петрушевич. Тоді ж УНРада визначила назву Української держави — Західноукраїнська Народна Республіка (ЗУНР) та підписала з Директорією договір про возз'єднання. Але ЗУНР зберігала автономію, власні органи державної влади, Збройні Сили, законодавство.

1 листопада 1918 р. було офіційно проголошено створення ЗУНР, вищим органом влади якої була УНРада. Було створено Президію УНРади у складі Президента (голови ради) і 4 його заступників. Також був створений Відділ УНРади у складі Президента та 9 членів, на який покладалися функції колегіального глави держави.

Уряд ЗУНР — Державний секретаріат було сформовано 9 листопада 1918 р. Його очолив К. Левицький. У складі уряду було 14 державних секретарств (міністерств).

За розпорядженням Української національної ради від 11 листопада 1918 р. передбачалося ліквідувати усі старі органи місцевої влади і управління, а натомість шляхом загальних виборів, які вже у листопаді відбулися на всій території ЗУНР, утворити нові: у сільських і містечкових громадах — громадські і міські комісари та їх дорадчі органи — прибічні громадські і міські ради, а у повітах — повітові комісари і повітові національні ради. Після їх обрання у багатьох повітах відбувалися збори, наради громадських і міських комісарів для інформування населення про найближчі завдання, прийняті урядом і Українською національною радою нормативні акти, обміну доповідом.

Згідно із Законом ЗУНР від 16 листопада 1918 р. “Про адміністрацію Західноукраїнської Народної Республіки” у галузі місцевого самоврядування діяло австрійське законодавство у тій частині, в якій воно не суперечило інтересам держави. При цьому у межах ЗУНР територіальну основу місцевого самоврядування становив повітовий адміністративно-територіальний поділ.

Також регламентувався порядок утворення, структура і функції місцевих органів влади і управління — надалі повітових комісарів мав призначати і звільняти державний секретар внутрішніх справ (а вже обрані населенням комісари підлягали затвердженню вищими державними органами); їм підлягали повітові військові коменданти і коменданти жандармерії, а також вони призначали громадських і міських комісарів.

Проте вже в листопаді 1918 р. румунські війська окупували Північну Буковину, чехословацькі — Закарпаття; 21 листопада 1918 р. унаслідок кровопролитних боїв польські війська захопили Львів. Уряд ЗУНР переїхав до Тернополя, а з 2 січня 1919 р. УНРада і уряд ЗУНР знаходилися у Станіславі (Івано-Франківську). У липні 1919 р., незважаючи на опір Української Галицької армії та допомогу військ УНР (з якою ЗУНР 22 січ-

ня 1919 р. уклала Акт злуки), польські війська повністю окупували територію Східної Галичини.

4. Місцеве самоврядування на західноукраїнських землях у 20–30-х рр. XX ст. у складі Другої Речі Посполитої, Чехословацької республіки і Румунської монархії

Окупувавши упродовж 1919–1920 рр. Східну Галичину, Західну Волинь, а також Холмщину та Підляшшя, польський уряд повів активну інтеграцію українських земель до складу відновленої держави. Проводилася активна політика колонізації. На західноукраїнські землі, де в міжвоєнний період мешкало до 7 млн українців, переселилося до 300 тис. польських колоністів, які разом із польською адміністрацією отримали ключові посади в органах місцевого самоврядування на рівні воєводств, повітів та гмін. Лише на рівні більшості сіл та невеликих міст, де українці складали основну частину населення, вони брали активну участь в органах місцевого самоврядування. Але політика пацифікації, яку проводив польський уряд на українських землях в 30-х рр. XX ст., та запровадження військового стану в 800 українських сіл підривали і без того слабкі основи місцевого самоврядування, яке на території Східної Галичини зберігало основні риси самоврядування Австро-Угорщини, а на території Волині, Холмщини та Підляшшя — Російської імперії та УНР.

Польський парламент 23 березня 1933 р. прийняв закон про внесення змін у місцеве (сільське, міське та повітове) самоврядування, залишивши сутнісну основу австрійської правової бази, на якій розвивалося місцеве самоврядування в Галичині у другій половині XIX ст. і в передвоєнні роки. Зберігали чинність прийняті Галицьким сеймом закони (з певними змінами) про сільське (1866) та міське (1889) самоврядування.

Незважаючи на тиск польського уряду в 30-х рр. XX ст., місцеве самоврядування на рівні територіальних громад розвивалося в усіх сферах життя (культурній — діяльність товариства “Просвіта”, економічній — розвиток кооперативного руху (лише в Східній Галичині напередодні Другої світової війни

було 4000 кооперативів, членами яких було понад 700 тис. чоловік).

У складі Румунії у міжвоєнний період опинилася Північна Буковина та Південна Бессарабія, населені українцями, а також колишній угорський Мармароський повіт, де напередодні Другої світової війни мешкало понад 1 млн українців.

Під владою Австрії Буковина була автономною провінцією, а українці — її найчисельніша національна група — мали порівняно сильне політичне представництво у Відні, широке місцеве самоврядування, розвинену систему україномовного шкільництва. Все це було втрачене з анексією цього краю Румунією. Із спільності, котра з усіх західних українців користувалася найбільшим сприянням, буковинці стали найбільш гнобленими.

У 20-ті рр. ХХ ст. румунський уряд закрити усі українські школи, вважав українців румунами, які забули рідну мову, а на Буковині з 1918 по 1928 рр. був запроваджений військовий стан, були ліквідовані всі ознаки автономії, а місцеве самоврядування було зведене нанівець. В органах місцевого самоврядування, за винятком сіл, мовою діловодства була румунська, а самі румуни посідали посади в самоврядних органах.

Буковину після приєднання до Румунії поділили на 5 префектур, об'єднавши колишні суто українські округи з румунськими для забезпечення більшості етнічним румунам. У Бессарабії фактично було знищене місцеве самоврядування, натомість були створені підконтрольні Бухаресту комісії самоврядування, позбавлені реальних повноважень та впливу. Провінції очолювали префекти, які затверджували керівників сільських та міських громад — примарів. У період відносної лібералізації суспільно-політичного життя Румунії (1928–1938 рр.) дещо відродилося місцеве самоврядування та культурне життя на українських землях, але з приходом до влади пронимецьких сил воно знову було зведене нанівець. Після нетривалого входження цих земель з 1940 до 1941 рр. до складу Радянського Союзу та окупацією до 1944 р. Румунією Північна Буковина та Південна Бессарабія, зрештою, були інтегровані до адміністративно-територіальної системи УРСР та СРСР.

Закарпаття та Пряшівщина, які увійшли до складу Чехословаччини, у міжвоєнний період перебували у найкращому становищі серед українців, оскільки чехословацька влада проводила демократичну політику щодо національних меншин, у тому числі й українців, вкладала кошти в розвиток місцевої економіки, освіти та культури. Всіляко підтримувалося місцеве самоврядування на рівні міст та сіл, а впродовж жовтня 1938 – березня 1939 рр. Карпатська Україна користувалася автономією до окупації нею угорськими військами, а з 1945 р. Закарпаття увійшло до складу УРСР.

5. Місцеве самоврядування на території України під час Другої світової війни

Друга світова війна, яка розпочалася 1 вересня 1939 р., на початковому етапі призвела до окупації німецькими та радянськими військами Польщі, в результаті чого західноукраїнські землі увійшли до складу СРСР та УРСР вже наприкінці вересня 1941 р. У червні 1940 р. до складу УРСР увійшли Північна Буковина та Південна Бессарабія, які перебували в складі Румунії. Розпочалося запровадження радянських норм державного устрою, в тому числі й щодо місцевого самоврядування.

22 червня 1941 р. розпочалася радянсько-німецька війна. В результаті наступу німецьких військ більша частина території України вже на кінець року була окупована німцями, а наступного року німецькі війська захопили східні райони України.

Нацистський окупаційний режим в Україні тривав упродовж 1941–1944 рр. Територія України була поділена на декілька окупованих зон, при цьому більша частина України та південні регіони Білорусі, заселені значною мірою українцями, входи до складу Рейхскомісаріату “Україна”. На більшій частині Рейхскомісаріату діяли цивільні окупаційні органи влади, а в східних регіонах, які перебували поблизу фронту, зокрема Суми, Харків, Донецьк, Луганськ, влада належала військовому командуванню.

Східна Галичина увійшла до складу польського генерал-губернаторства з центром у Кракові, територія Південної Бесса-

рабії, Північної Буковини та між Бугом і Дністром (“Транс-ністрія”) була окупована румунськими військами, але на території Одеси, поряд з румунською адміністрацією, перебували німецькі війська. Закарпаття з 1939 по 1944 рр. перебувало у складі Угорщини.

Внаслідок цього в різних регіонах України було неоднакове ставлення окупаційних властей до життя населення, зокрема функціонування місцевого самоврядування. Хоча на всі важливі адміністративні та господарські посади аж до повітового рівня окупанти призначали німців, у населених пунктах Рейхскомісаріату “Україна” була місцева влада. Більше того, до середини 1942 р. органи міського самоврядування існували і у великих містах, включаючи Київ, Харків. Зокрема, в Києві міським головою деякий час був відомий український історик О. Оглоблин. Але поступово великі міста підпали під безпосереднє управління німцями, а українцям дозволялося бути сільським старостою, мером невеликого міста тощо. Слід також підкреслити, що на відміну від Галичини та українських областей, які підпорядковувалися військовій владі, в Рейхскомісаріаті “Україна” нацистський окупаційний режим набув найбільш жорстоких рис. Відбувалися масові розстріли населення, його вивезення до Німеччини на примусові роботи, придушення українського культурного життя, масовий голод проти населення, репресії проти посадових осіб місцевого самоврядування, які змушені були співпрацювати з окупантами.

На території Галичини окупаційний режим був більш ліберальним. Розвивалося освітнє та культурне життя територіальних громад, на рівні територіальних громад та районів українцям надавалася перевага в обійманні посад перед поляками, що різко погіршило стосунки між двома громадами.

На українських землях, що були окуповані румунами та угорцями, окупаційні режими були найліберальнішими, але всіляко придушувалося українське культурне життя, а місцеве самоврядування могло розвиватися лише на рівні сільських громад.

6. Місцеве самоврядування в Українській РСР (20–80-ті рр. ХХ ст.). Повноваження органів місцевого самоврядування (Рад) Української РСР

Ще в 1917 р. на території України за ініціативи радянських органів виникли ради робітничих, селянських та солдатських депутатів, які зі встановленням радянської влади в Україні на початку 20-х рр. ХХ ст. перетворилися на додаток до нової бюрократичної машини, рушійною силою якої була партія більшовиків.

У 20-х рр. ХХ ст. ради існували у вигляді секції при міськвиконкомках. Вони не мали власного апарату управління та користувалися послугами апарату міськвиконкомів, голови яких були і головами відповідних рад. Ради не мали матеріальної бази та комунальної власності і перетворилися на низові ланки централізованого апарату управління. Станом на 1925 р. в 40 % міст і селищ міського типу в Україні ради взагалі не були створені.

До середини 20-х рр. ХХ ст. найнижчі ланки рад формувалися виключно з осіб, рекомендованих вищими за них органами влади та виконували їхні вказівки, а вибори до місцевих рад перетворилися на фарс, результати яких були відомими наперед.

Як наслідок, вже наприкінці 20-х рр. під оболонкою децентралізованої радянської демократії сформувалася жорстко централізована система управління, очолювана партійними органами.

Упродовж 30–80-х рр. ХХ ст. робилися спроби поживлення роботи рад, проте вони так і не були виведені з підпорядкування виконкомів вищого рівня; їм не були передані кошти, достатні для самостійного вирішення питань місцевого значення. Тобто самі ради виконували лише дорадчі функції, а їх виконками залишалися ланками державного управління на місцях.

Крім того, слід мати на увазі, що організація місцевої влади за радянських часів значною мірою ґрунтувалася на принципі патерналізму, який передбачав, що за стан справ на місцях (у кожному регіоні чи населеному пункті) несе відповідаль-

ність держава (партія). Відповідно, громадяни ототожнювали задоволення своїх повсякденних потреб з державою.

Питання, що належать до власної компетенції, місцеві Ради розглядали та вирішували на своїх сесіях, які скликалися їх виконавчими комітетами і тривали лише декілька годин. Це вказує на те, що місцеві Ради фактично взагалі були безвладні, на практиці вони лише штампували проекти рішень, підготовлених виконавчими комітетами Рад, їх апаратом, а в загальному підсумку — місцевими партійними органами.

Головними особливостями радянської моделі місцевого самоврядування були такі риси:

- Радянська модель самоврядування, яку протиставляли “буржуазному муніципалізму”, була важливою складовою адміністративно-командної системи. Водночас вона виконувала роль демократичного камуфляжу.

- За радянських часів предметом традиційної гордості владного режиму була теза про повновладдя виборних рад. На практиці ж реальна влада була зосереджена в руках бюрократичної верхівки виконавчих органів. І самі ради та їхні виконкоми були колегіальними органами, тобто їх рішення приймалися не одноособово, а більшістю голосів.

- Фікцією радянського часу була і виборність рад. Депутатів рад справді обирали, але здебільшого вибори проходили на безальтернативній основі і за тією кандидатурою, яка отримала попереднє схвалення партійних комітетів.

- Міфом виявилось і твердження про єдність рад як нерозривного ланцюга народовладдя. Справді, всі ради перебували під керівництвом вищих за них рад. Виконкоми, своєю чергою, підпорядковувалися відповідним радам та вищим за них виконкомом. Але вся радянська система контролювалася КПРС.

Таким чином, реального самоврядування в СРСР, як і в УРСР, не існувало. Існували лише окремі його елементи, не спроможні відмінити всевладдя бюрократичного апарату КПРС і створеної ним гігантської машини придушення опозиції, хоча формально реальне місцеве самоврядування декларувалося Конституціями СРСР 1977 р. та УРСР.

Питання для самоконтролю

1. Дайте порівняльну характеристику розвитку системи місцевого самоврядування в Наддніпрянській Україні в дореволюційні часи та в добу Української Центральної Ради.
2. Розкрийте структуру органів місцевого самоврядування в Україні в добу Гетьманату Павла Скоропадського.
3. Чим відрізнялася структура місцевого самоврядування в Україні в добу Гетьманату та Директорії УНР?
4. Висвітліть характерні особливості процесу формування системи місцевого самоврядування в Західноукраїнській Народній Республіці.
5. Які органи місцевого самоврядування діяли в Західноукраїнській Народній Республіці?
6. Порівняйте структуру органів місцевого самоврядування в Радянській Україні та на Західноукраїнських землях.
7. Розкрийте територіальні особливості основних напрямів діяльності органів місцевого самоврядування в Західній Україні в міжвоєнний період.
8. Висвітліть основні напрями діяльності органів місцевого самоврядування в Закарпатській Україні в міжвоєнний період.
9. Чи діяли органи місцевого самоврядування в Україні під час Другої світової війни?
10. Яким чином впливали органи місцевого самоврядування на розв'язання проблем місцевого значення в період “перевбудови”?

Теми рефератів

1. Розвиток місцевого самоврядування в Україні в добу Центральної Ради.
2. Місцеве самоврядування в Україні в період Української Держави Павла Скоропадського.
3. Місцеве самоврядування в Україні в добу Директорії УНР.
4. Розвиток місцевого самоврядування на західноукраїнських землях у період Української Національної революції 1917–1920 рр.

5. Місцеве самоврядування в Радянській Україні в період НЕП та Західній Україні (20–30-ті рр. XX ст.).
6. Місцеве самоврядування в Україні в повоєнний період (40–80-ті рр. XX ст.).

Література [9; 10; 21; 23; 26–30; 48]

Тема 13. Становлення інституту місцевого самоврядування в новітній історії України

1. Декларація про державний суверенітет України та її вплив на становлення інституту місцевого самоврядування. Закон України “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”.
2. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в незалежній Україні до прийняття Конституції України (1992–1996 рр.).
3. Висвітлення місцевого самоврядування в Конституції України.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування та її ратифікація Україною.
5. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” та його роль у становленні інституту місцевого самоврядування. Подальший розвиток законодавства у сфері самоврядування в Україні.

1. Декларація про державний суверенітет України та її вплив на становлення інституту місцевого самоврядування. Закон України “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”

Процес перебудови, який розпочався на теренах Радянського Союзу в 1985 р., а в Україні у зв'язку зі спротивом колишньої компартійної номенклатури на чолі з В. Щербинським на декілька років пізніше, призвів до демократизації суспіль-

но-політичного та соціально-економічного життя в країні та не міг не зачепити органи державної влади загалом та інститут місцевого самоврядування зокрема.

Реальне відновлення місцевого самоврядування в Україні розпочалося у березні 1990 р., коли на основі формально демократичних виборів було сформовано Верховну Раду Української РСР та місцеві ради народних депутатів. Саме ці вибори привели до складу депутатського корпусу людей, в тому числі й до органів місцевого самоврядування, зокрема колишніх дисидентів, яким була невідома комуністична бюрократична система.

Хронологічно початок становлення існуючої в Україні системи територіальної організації влади можна пов'язати також з 16 липням 1990 р. — днем прийняття “Декларації про державний суверенітет України”. В цьому документі вперше за сімдесят років існування комуністичного режиму було проголошено відмову від “радянської” системи організації влади, декларувався намір запровадити демократичні засади та принципи організації влади. Народ оголошувався єдиним джерелом влади в республіці. Повновладдя народу мало реалізовуватися на основі Конституції УРСР як безпосередньо, так і через народних депутатів, обраних до Верховної та місцевих Рад Української РСР.

Верховна Рада Української РСР XII скликання восени 1990 р. розпочала підготовку проекту Закону “Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” із залученням до роботи представників місцевих Рад народних депутатів, що отримали статус юридичної особи та стали суб'єктами комунальної власності.

7 грудня 1990 р. Верховна Рада Української РСР ухвалила Закон “Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”, за яким місцеве самоврядування в Україні отримало законодавче визнання, хоч і полягало за своїм змістом у “територіальній самоорганізації громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого

життя, з огляду на інтереси населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази”.

Прийняття цього Закону стало першою спробою сформува-ти місцеві ради, які на той час ще входили до цієї системи органів державної влади всіх територіальних рівнів як органи місцевого самоврядування, і, тим самим, перейти від бюрократичної централізованої системи організації влади, що була притаманна радянській моделі, до демократичної децентралізованої системи, яка, своєю чергою, ґрунтується на визнанні місцевого та регіонального самоврядування.

Цей Закон був перехідним актом, своєрідним компромісом між “радянською” і децентралізованою моделями організації влади. Його прийняття не привело і не могло привести до повної децентралізації влади. Водночас прийняття Закону “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”, безумовно, мало вирішальне значення як перший крок до відновлення в Україні елементів місцевого самоврядування, що дало змогу законодавчо закріпити низку його основоположних принципів, пов’язаних з правовою і фінансовою автономією місцевих органів влади.

2. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в незалежній Україні до прийняття Конституції України (1992–1996 рр.)

Після проголошення незалежності України та проведення референдуму 1 грудня 1991 р. новообраний Президент України Л. Кравчук розпочав політику щодо встановлення державного контролю за регіональними та місцевими елітами. Було внесено на розгляд Верховної Ради України Закон України “Про представників Президента України”, який Верховна Рада ухвалила 5 березня 1992 р. Президент України одержав виконавчу вертикаль влади із представників Президента в областях і районах, які здійснювали державну виконавчу владу і контролювали органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих державних функцій і дотримання Конституції та Законів України. Раніше прийнятий Закон “Про

місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” було визнано таким, “що втратив чинність”.

Тому 26 березня 1992 р. було прийнято нову редакцію закону в сфері самоврядування Закон України “Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування”, за яким на районному та обласних рівнях ради народних депутатів позбавлялися власних виконавчих органів і мали характер представницьких органів. Лише на рівні населених пунктів продовжувало функціонувати реальне самоврядування.

Територіальною основою місцевого самоврядування проголошувалися сільрада, селище, місто, а регіонального самоврядування — район, область. На основі виконавчих комітетів рад областей, районів і міст Києва та Севастополя утворювалися державні адміністрації на чолі з представниками Президента України. У зв’язку із зупиненням діяльності виконавчих комітетів можливості рад в управлінні місцевими справами істотно зменшувалися, що посилювало конфронтацію між керівниками органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної виконавчої влади.

У лютому 1994 р. Верховна Рада України прийняла Закон “Про формування місцевих органів влади і самоврядування”, за яким, разом з новими виборами місцевих органів влади, скасовувався інститут місцевої державної адміністрації. Голови рад усіх рівнів, за винятком районних у місті, обиралися шляхом прямих виборів безпосередньо населенням і за посадою очолювали виконавчі комітети.

Новообраний Президент України Л. Кучма Указом від 6 серпня 1994 р. “Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях” оголосив про підпорядкування Президенту голів районних та обласних рад. Але ці голови обиралися на посади населенням, тому Президент України не мав можливості ані звільнити голів рад, ані керувати ними.

У 1994 р. також посилилася конфронтація між органами виконавчої влади та Верховної Ради України, в тому числі й щодо порядку побудови державної влади та розвитку місцевого самоврядування в Україні.

У травні 1995 р. було прийнято Закон України “Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні”. За цим Законом місцевими органами державної виконавчої влади в районах (крім районів у містах), областях, містах Києві й Севастополі оголошувалися державні адміністрації, які очолювали голови відповідних рад шляхом призначення їх Президентом України керівниками адміністрації.

Первинними суб’єктами місцевого самоврядування визначалися територіальні колективи громадян, які проживають у селах, селищах, містах, а його територіальною основою — відповідні населені пункти. Представницькі органи місцевого самоврядування цих адміністративно-територіальних одиниць — ради — очолювали їх голови, які одночасно були й головами виконавчих комітетів.

18 червня 1995 р. було укладено Конституційний договір між Президентом України та Верховною Радою України, згідно з яким на базі виконавчих комітетів обласних та районних рад було утворено систему місцевих державних адміністрацій, які підпорядковувалися знизу вгору аж до Президента України. Тобто обласні та районні ради знову позбулися власних виконкомів, а реальне самоврядування залишилося на рівні населених пунктів. До того ж, головою ради та головою відповідної державної адміністрації ставала одна особа, обрана населенням як голова ради.

3. Висвітлення місцевого самоврядування в Конституції України

Конституція України, прийнята 28 червня 1996 р. Верховною Радою України, визначила конституційно-правові основи місцевого самоврядування, але не скасувала інституту державних адміністрацій. Хоча ст. 7 Конституції України визнає та гарантує місцеве самоврядування в Україні, ст. 140 Основного Закону передбачає запровадження місцевого самоврядування лише на низовому територіальному рівні — рівні населеного пункту (селища, села, міста); на регіональному рівні продовжує зберігатися система прямого державного управління, що су-

перечить Європейській хартії місцевого самоврядування, яка передбачає організацію самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу держави.

Щоправда Конституція України не заперечує функціонування органів самоврядування на рівні районів та областей (районних та обласних рад), але вони лише представляють інтереси територіальних громад на регіональному рівні та наділені досить обмеженими повноваженнями, що поряд із відсутністю в них власних виконавчих органів вказує на формальний характер цих установ.

Конституція України (ст. 140) визнає первинним суб'єктом місцевого самоврядування територіальну громаду як певну самоорганізацію громадян, об'єднаних за територіальною ознакою з метою задоволення своїх законних прав та інтересів, а місцеве самоврядування як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Сільські, селищні та міські ради можуть мати свої виконавчі органи, а їх правовий статус, порядок утворення, реорганізації та ліквідації визначається законом.

Конституція України істотно змінила статус головної посадової особи місцевого самоврядування. До цього часу це був виборний голова сільської, селищної та міської ради. Тепер сільський, селищний та міський голова як головна посадова особа відповідної територіальної громади має безпосередньо обиратися населенням громади та за посадою очолювати виконавчий орган влади та головувати на її засіданнях.

Стаття 142 Конституції України визнає матеріальну та фінансову основи місцевого самоврядування, якою є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних та обласних рад.

Стаття 143 Конституції України декларує підконтрольність органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади з питань здійснення ними виконавчої влади, тобто делегованих повноважень.

Крім обмеження повноважень органів місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях, Конституція України в деяких інших питаннях також відходить від норм Європейської хартії місцевого самоврядування, яку ратифікувала Україна.

Приміром, при закріпленні компетенції місцевого самоврядування не повною мірою було дотримано принципу субсидіарності, передбачений ст. 4 Європейської хартії. Внаслідок цього значна частина повноважень органів місцевого самоврядування отримала статус делегованих, а характер розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади призвів до їх дублювання.

До того ж, Конституція України та чинне законодавство чітко не визначили територіальної основи місцевого самоврядування; досить обмеженими в Україні є можливості територіальних громад самостійно визначати свої адміністративні структури; недостатніми є матеріальні та фінансові ресурси місцевого самоврядування як на рівні територіальних громад, так і на рівні районів та областей; існують певні проблеми в Україні і щодо забезпечення реалізації принципу правового захисту місцевого самоврядування.

Усе це потребує приведення вітчизняного законодавства, зокрема й Конституційних основ місцевого самоврядування, до європейських та світових норм; запровадження реального самоврядування на місцевому (районному) та регіональному (обласному) рівнях; створення територіальної основи місцевого самоврядування; запровадження повсюдності місцевого самоврядування та формування самодостатніх територіальних громад.

4. Європейська хартія місцевого самоврядування та її ратифікація Україною

Європейську хартію місцевого самоврядування було прийнято у жовтні 1985 р. у м. Страсбурзі, яка набрала чинності з

1 вересня 1988 р. Хартія зобов'язала держави, що її підписали, закріпити в їхньому законодавстві та застосовувати на практиці сукупність юридичних норм, що гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність муніципальних утворень. Вона також встановлює необхідність конституційного регулювання автономії місцевого самоврядування.

15 липня 1997 р. Верховна Рада України ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування, відповідно до якої місцеві влади мають право на вільну діяльність в інтересах місцевої громади в рамках діючих законів. Згідно зі ст. 9 Конституції України міжнародні угоди, що ратифіковані Верховною Радою України, є частиною національного законодавства. Саме тому Європейська хартія місцевого самоврядування і стала однією з найважливіших складових національного правового поля щодо місцевого самоврядування.

Хоча Україна і зобов'язалася дотримуватися норм Хартії, ці норми далеко не повністю закріплені в українському законодавстві та реалізуються на практиці, особливо принцип субсидіарності, за яким місцева влада (органи місцевого самоврядування) повинна здійснювати управління і контролювати значну частину публічних зобов'язань в інтересах місцевого населення і під своєю відповідальністю.

Хартія складається з Преамбули та трьох частин.

Преамбула закріплює фундаментальні принципи Хартії, якими є: роль місцевого самоврядування у забезпеченні демократії, ефективного управління та децентралізації влади; роль муніципальних утворень у розвитку Європи; необхідність для муніципалітетів мати широку автономію.

Найперше Європейська хартія місцевого самоврядування визнає конституційну та правову основу місцевого самоврядування, де принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві та в міру можливості в Конституції.

Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління істотною часткою громадських (публічних) справ, які належать до їхньої компетенції, в інте-

ресах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення ніяким чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом.

Хартія також розглядає такі напрями розвитку місцевого самоврядування в європейських країнах:

- сферу компетенції місцевого самоврядування;
- охорону територіальних кордонів місцевого самоврядування;
- відповідні адміністративні структури і ресурси для виконання органами місцевого самоврядування їхніх завдань;
- умови здійснення функцій на місцевому рівні;
- адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- право органів місцевого самоврядування на свободу асоціації;
- правовий захист місцевого самоврядування.

Зрештою Європейська хартія місцевого самоврядування визначає матеріальні та фінансові ресурси місцевого самоврядування, без яких не може існувати сам інститут самоврядування та які, зрештою, лягли в основу Конституції України та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Європейська хартія місцевого самоврядування наголошує, що органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на свої адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть розпоряджатися в межах своїх повноважень. Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає функціям, передбаченим Конституцією або законами. Частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків і зборів. Захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з ме-

тою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести. Передбачається також процедура надання дотацій органам місцевого самоврядування та отримання самоврядними органами позик інвестиційного капіталу на національному ринку капіталу.

5. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” та його роль у становленні інституту місцевого самоврядування. Подальший розвиток законодавства у сфері самоврядування в Україні

Наступним етапом становлення місцевого самоврядування в Україні було прийняття Верховною Радою України Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” 21 травня 1997 р., який донині залишається найважливішим нормативно-правовим актом у сфері самоврядування.

Закон складається з 5 розділів та охоплює близько 80 статей.

Розділ I Закону присвячено загальним положенням і дає нам зрозуміти загальну сутність та систему місцевого самоврядування в Україні. Закріплення в законі положення про право територіальної громади мати свої статuti (ст. 19) може бути стимулом для організації самодіяльності територіальних громад.

Розділ II присвячено організаційно-правовим основам місцевого самоврядування. Тут визначається повноваження сільського, селищного та міського голів, які передбачають звіти голів як перед радою, так і перед територіальною громадою. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних та міських рад охоплюють: соціально-економічний та культурний розвиток, планування та облік; галузь бюджету, фінансів та цін; щодо управління комунальною власністю; повноваження в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; будівництва; повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури та спорту; у сфері регулюван-

ня земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; у сфері соціального захисту населення; галузі зовнішньоекономічної діяльності тощо. При цьому, повноваження органів місцевого самоврядування поділяються на власні та делеговані державою.

Закон запровадив посаду секретаря ради, тобто посадової особи, яка має забезпечувати діяльність ради і фактично є заступником голови.

Розділ III визначає матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування, якою є комунальна власність на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства тощо.

У розділі IV Закону розглядаються гарантії місцевого самоврядування та відповідальність представницьких органів і посадових осіб.

Тобто Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, відповідно до Конституції України, визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Новий виборчий закон 1998 р. і подальші виборчі закони (2002, 2006, 2010 рр.) визначили порядок формування місцевих рад в Україні, які на сьогодні на 50 % формуються в багатомандатних виборчих округах за партійними списками, а ще на 50 % — в одномандатних виборчих округах як шляхом самовисування кандидатів у депутати, так і за партійними списками.

Закон України “Про місцеві державні адміністрації”, прийнятий Верховною Радою України 9 квітня 1999 р., визначив організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій.

Фінансові основи місцевого самоврядування набули подальшого розвитку в Бюджетному кодексі України (редакція 2001, 2010 рр.), Податковому кодексі України (остання редакція 2010 р.), а також у щорічному Законі України “Про державний бюджет України”, рішеннях сільських, селищних, міських,

районних та обласних рад щодо прийняття відповідних бюджетів.

Становленню місцевого самоврядування в Україні сприяють також Закон України від 11 липня 1999 р. “Про органи самоорганізації населення”, який визначає правовий статус, порядок створення та діяльності органів самоорганізації населення, та Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” (2001 р.), який регулює правові, організаційні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначає загальні засади діяльності, посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування.

Проте становлення місцевого самоврядування в Україні є ще незавершеним процесом. Обласні та районні ради не мають власних виконавчих органів, як і Київська та Севастопольська міськради, а в місті Києві взагалі були скасовані районні ради.

Територіальні громади більшості населених пунктів не мають достатніх коштів для вирішення нагальних проблем їхніх мешканців, а значною мірою залежать від центру в плані фінансування. Та й коштів, виділених з державного бюджету України, у вигляді субвенцій, субсидій, дотацій не вистачає органам місцевого самоврядування для розв’язання найважливіших проблем територіальних громад.

Тому потребують удосконалення, насамперед, Бюджетний та Податковий кодекси України, що мають в майбутньому закріпити в якості власних доходів місцевих бюджетів 100 % доходів податку з фізичних осіб, частину доходів з податку на прибуток підприємств, що збирається на території того чи іншого населеного пункту, деякі інші податки та збори місцевого значення.

Загалом потребують удосконалення і закони України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про органи самоорганізації населення”, “Про службу в органах місцевого самоврядування”, які б наділили органи місцевого самоврядування більшими повноваженнями, особливо на рівні районів та областей; усунули дублювання повноважень між ними та державними

адміністраціями, а інститути державних адміністрацій перетворили б лише на контролюючі органи за діяльністю рад із значно скороченим штатом працівників.

Питання для самоконтролю

1. Виділіть основні етапи становлення інституту місцевого самоврядування в новітній історії України.
2. Коли було прийнято Закон України “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”?
3. Яким чином місцеве самоврядування розглядається в Конституції України?
4. Коли було прийнято Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”?
5. У якому році Верховна Рада України ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування?
6. Яку роль відіграла Європейська хартія місцевого самоврядування у становленні інституту місцевого самоврядування в незалежній Україні?
7. Коли було прийнято Бюджетний кодекс України?
8. Виділіть сферу компетенції органів місцевого самоврядування незалежної України.

Теми рефератів

1. Становлення інституту місцевого самоврядування в новітній історії України.
2. Нормативно-правова база становлення місцевого самоврядування в незалежній Україні.
3. Регіональні особливості нормативно-правового забезпечення становлення місцевого самоврядування в незалежній Україні.
4. Сфера компетенції органів місцевого самоврядування в новітній історії України.
5. Роль органів місцевого самоврядування в підтримці національної та регіональної безпеки.

Література [3; 7–8; 12–15; 21; 23; 25–30; 38; 42; 47; 48; 51; 56]

Змістовий модуль III

СВІТОВИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Тема 14. Види муніципальних систем в зарубіжних країнах

1. Еволюція розвитку інституту місцевого самоврядування.
2. Основні види муніципальних систем у зарубіжних країнах.
3. Англосаксонська (англо-американська) модель.
4. Континентальна модель.
5. Іберійська та радянська моделі самоврядування.
6. Види організаційно-правових форм місцевого самоврядування в зарубіжних країнах.

1. Еволюція розвитку інституту місцевого самоврядування

Поява елементів місцевого самоврядування у світовій практиці пов'язана з виникненням перших держав у добу Стародавнього Сходу наприкінці IV–II тис. до н. е. Проте значна частина вітчизняних та зарубіжних дослідників вважає, що виникнення територіальних громад передувало виникненню держав, оскільки перші держави сформувалися шляхом об'єднання територіальних громад як на добровільній основі, так і шляхом примусу з боку сильніших громад.

Незважаючи на процеси централізації, які відбувалися в давньосхідних державах, місцеве самоврядування розвивалося на рівні територіальних громад, особливо в сільській місцевості. Про це свідчать численні історичні джерела, що дійшли до нашого часу. Зокрема, численні згадки про існування територіальних громад як низової ланки місцевого самоврядування зустрічаються в давньоєгипетських, давньоіндійських та давньо-

китайських джерелах III–I тис. до н. е. Більше того, в епоху Індської (Хараппської) цивілізації (XXIII–XVII ст. до н. е.) місцеве самоврядування було досить розвинене в давньоіндійських містах, які становили міста-держави на чолі з виборними органами. Водночас у більшості державах Стародавнього Сходу спостерігався наступ центральних та місцевих органів державної влади на самоврядні права територіальних громад, які всіляко обмежувалися. Місцеве самоврядування було під державним контролем, а його керівники перетворилися на найнижчу ланку державних службовців; виборність посадових осіб, по суті, мала декларативний характер.

Місцеве самоврядування було певною мірою поширене і в фінікійських містах-державах, а також Карфагені (ним користувалися, насамперед, старі фінікійські колонії, що формально були рівноправними з Карфагеном).

Місцеве самоврядування продовжувало розвиватися і в Стародавній Греції та Римі, де існували міста-держави у формі полісів. У багатьох з них місцеве самоврядування поєднувалося з державним управлінням; сільські громади та інші міста, які входили до порівняно великих державних утворень, також користувалися місцевим самоврядуванням.

З утворенням Римської імперії в I ст. до н. е. посилюється процес централізації державної влади, а роль місцевого самоврядування як інституту була зведена нанівець.

Упродовж наступних тисячоліть аж до становлення місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства, починаючи з XIX ст., місцеве самоврядування в державах Європи та Сходу продовжувало функціонувати на рівні територіальних громад сіл та міст. Навіть в Доколумбовій Америці та після її завоювання європейцями існувало місцеве самоврядування на рівні територіальних громад на чолі з виборними (іноді призначуваними) вождями. У деяких Латиноамериканських країнах (Перу, Болівія, Еквадор) місцеве самоврядування, якими користувалися індіанські громади в доколумбову та колоніальну добу, продовжує функціонувати і сьогодні.

В історичній та юридичній науках виникнення місцевого самоврядування в сучасному розумінні пов'язують зі зростанням міст, яке розпочалося у Західній Європі в XI ст. та тривало упродовж XII–XIII ст.

Однією з причин розвитку міст було відродження європейської торгівлі, тож, як наслідок, ринки, які виникали навколо феодального замку чи єпископського палацу, ставали ядром нових міст. Сюди прибувало надлишкове сільське населення, яке ставало ремісниками і переробляло продукцію сільського господарства. Розвитку міст сприяло те, що на відміну від сіл у них не було феодальної залежності.

Більшість європейських міст виникли внаслідок правового акту — хартії вольностей, тобто вони не виникали стихійно, а були засновані. Хартія вольностей визначала права громадян і, зокрема, широке право самоврядування. Наприклад, це означало, що всі люди давали присягу комуні щодо надання взаємодопомоги, сплачували податки до міської скарбниці, були військовозобов'язаними щодо захисту міста.

Правове оформлення місцевого самоврядування було тісно пов'язане із поняттям “Магдебурзького права”. Саме у німецькому місті Магдебург у 1188 р. було видано перше писане муніципальне законодавство, присвячене, насамперед, розв'язанню спорів між міщанами. Надання місту Магдебурзького права означало скасування дії звичаєвих норм, виведення міста з-під юрисдикції місцевої адміністрації (намісників, воєвод тощо) і запровадження міського самоврядування з виборною адміністрацією та виборним судом. Упродовж XII–XIV ст. норми Магдебурзького права були прийняті у 80 містах Центральної та Східної Європи, в тому числі й українських. У наступні століття Магдебурзьке право поширилося майже в усіх великих містах України.

Власне поняття “самоврядування” почало використовуватися у період Великої Французької революції, щоб відобразити факт самостійності общин (громад) стосовно держави. Виникнення терміна було пов'язане з міністром Пруссії бароном фон Штейном (1757–1831), який бачив у самоврядуванні більше,

аніж просто форму участі громадян в управлінні справами держави на місцевому рівні, а, насамперед, спільноти людей, які у частині своїх справ є незалежними від держави.

У науковий обіг поняття “місцеве самоврядування” було введено у ХІХ ст. німецьким ученим Рудольфом Гнейстом для позначення такого управління на місцях, за якого територіальні громади, що історично склалися, були наділені правом самостійно (у межах законів) вирішувати місцеві справи. При цьому діяльність громад залишалася вільною від втручання представників державної адміністрації.

Упродовж ХІХ–ХХ ст. відбулося становлення місцевого самоврядування як інституту майже в усіх країнах Європи, Північної та Латинської Америки, а також у переважній більшості країн Азії, Африки, Австралії та Океанії.

Упродовж ХІХ–ХХ ст. були сформовані основні теорії місцевого самоврядування (теорія вільної громади, громадівська, державницька, теорія муніципального дуалізму тощо). Остаточно сформувалися основні системи місцевого самоврядування, які охопили більшість країн світу.

Починаючи з 60-х рр. ХХ ст. в європейських країнах було проведено цілу низку муніципальних реформ, а 15 жовтня 1985 р. у м. Страсбург було прийнято Європейську хартію місцевого самоврядування, до якої приєдналися європейські країни, в тому числі й Україна (1997 р.).

У світовому масштабі в м. Ріо-де-Жанейро (Бразилія) було прийнято Всесвітню Декларацію місцевого самоврядування, ухвалена Інтернаціональною Спілкою Місцевих Влад 26 вересня 1985 р.

2. Основні види муніципальних систем у зарубіжних країнах

У світі становлення системи місцевого самоврядування пов'язане зі зростанням адміністративної, фінансової та судової самостійності середньовічних міст від центральної адміністрації. Сьогодні в більшості демократичних державах питання управління місцевими справами вирішуються як агентами цен-

тральної державної влади, так і представницькими органами населення на певній території.

Терміни “місцеве самоврядування” та “управління” схожі, але не тотожні.

Місцеве самоврядування характеризується виборністю, його органи обираються безпосередньо громадянами та володіють певним комплексом повноважень та самостійністю.

Місцеве управління — це органи, які призначаються центральною владою.

Зарубіжні конституції, як правило, вміщують цілі розділи, глави, або ж окремі статті, присвячені місцевому самоврядуванню. Вони часто містять посилання до спеціальних законів, які регулюють ці питання. Тобто в конституціях визначаються основні принципи та положення.

Наприклад, законодавство Німеччини досить детально регулює питання місцевого самоврядування і управління. Кожна земля в Німеччині має свою Конституцію та приймає спеціальні закони, присвячені місцевому самоврядуванню.

Питання місцевої влади у Французькій республіці врегульовані досить лаконічно, визначено лише, які існують адміністративні одиниці і принципи виборності органів, усі питання самоврядування регулюються законами.

У Конституціях Іспанії та Греції застосовується термін “місцева адміністрація”.

У деяких країнах застосовуються терміни “муніципалітет” та “муніципальний орган”, який тотожний поняттю орган місцевого самоврядування. У США і Великобританії муніципальними називаються лише міські органи, в інших країнах — усі виборні органи.

У деяких країнах застосовується інший підхід до місцевого самоврядування, так званий “державний підхід”. Органи місцевого самоврядування розглядаються як продовження центральної влади. Такий підхід часто пояснюється тим, що частину засобів органи місцевого самоврядування отримують з державного бюджету, тому їхня політика з принципових питань повинна збігатися із політикою центру.

У різних державах застосовуються різні системи управління на місцевому рівні (у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць), на вибір яких впливають такі фактори: державний режим, форма державного устрою, неоднаковий підхід до розуміння сутності та природи державної влади, розмежування адміністративно-територіальних одиниць на “природні” та “штучні”, національні та історичні особливості й традиції тощо.

В основу цих систем покладено різні принципи відносин місцевих органів влади між собою та з центральними органами влади.

На сьогодні виокремлюють кілька моделей організації влади на місцях: англосаксонську (англо-американську), континентальну (романо-германську або європейську, або французьку), іберійську та радянську. При цьому, іберійська модель місцевого самоврядування є досить близькою до континентальної, а в багатьох європейських країнах відбувається значне зближення англосаксонської моделі з континентальною.

3. Англосаксонська (англо-американська) модель

Англосаксонська або англо-американська модель місцевого самоврядування бере свій початок з місцевих громад, парафій та середньовічних міст Англії, управління якими було складовою частиною державної влади. Починаючи з XI ст. самоврядним англосаксонським громадам надавалася широка автономія як у виконанні приписів королівської влади, так і в утворенні власних норм права. З утворенням Британської колоніальної імперії в XIX ст. ця модель місцевого самоврядування поширилася в Австралії, Канаді та Новій Зеландії і стала основою моделі місцевого самоврядування в США, які були Британською колонією упродовж XVII–XVIII ст.

Однією з характерних рис цієї системи є відсутність на місцях повноважних представників центрального уряду, що опікують місцеві виборні органи. Муніципалітети розглядаються як автономні утворення, що здійснюють владу, покладену на них парламентом. З XIX ст. у Великобританії затвердився

принцип, згідно з яким муніципальні органи можуть робити лише те, що їм прямо дозволив закон. Загальні (публічні) парламентські акти закріплюють статус муніципалітету як корпорації; забезпечують автономність місцевих органів; встановлюють правові основи діяльності урядових відомств за здійснення контролю за роботою місцевих представницьких органів.

Відносини між центральною владою і муніципалітетами визначаються принципом “діяти в межах своїх повноважень”, тобто муніципалітети можуть здійснювати дії, які лише прямо вказані законом. Інакше акти місцевих властей вважаються здійсненими з перевищенням повноважень і можуть бути визнані судом такими, що не мають сили.

Якщо розглянути англосаксонську систему місцевого самоврядування в сучасних країнах, то можна виокремити такі її характерні риси:

- місцеве управління має максимум децентралізації, місцеві представницькі органи діють автономно у межах наданих їм повноважень;
- для вирішення місцевих питань в адміністративно-територіальних одиницях населення обирає раду (правління), як правило, на 4 роки; вона складається із 3–7 членів, а у великих містах — 35–50 осіб;
- крім того, населення обирає деяких посадових осіб — шерифа (у США — це начальник поліції), атторнея (повіреного), який є представником даної адміністративно-територіальної одиниці в суді (він обирається лише у великих одиницях — графствах), скарбничого та інших посадових осіб;
- обирається орган загальної компетенції — органів подібних виконкому не створюється; так, у США місцевою управлінською діяльністю займаються обрані населенням посадові особи і ті члени ради, яким це доручено; у Великобританії — галузеві постійні комісії (комітети), які створюються із членів ради: з будівництва, питань освіти та ін.;

- у містах, як правило, діють хартії самоврядування (деякі з них даровані монархами століттями тому), відповідно до яких обираються ради і мери;
- мери можуть обиратися радами або населенням, в останньому випадку мер є більш міцною фігурою, який часто володіє правом вето щодо актів ради, коли мер обраний радою, то він залежить від неї. У деяких містах ради наймають на певний строк (інколи до 12 років) спеціаліста — менеджера для управління, він називається мером або бургомістром;
- ця система не передбачає призначення з центру чиновників на місцях для контролю за діяльністю виборних рад;
- місцеві ради в межах закону, звичаю, складеної практики самостійно вирішують питання, які не входять до компетенції центральних державних органів. Контроль центру за їхньою діяльністю здійснюється шляхом фінансових ревізій (основну частину у фінансуванні місцевих видатків займають не місцеві податки та доходи, а дотації з державного бюджету), судового контролю (центральні органи можуть звертатися до суду з позовами проти органів місцевого самоврядування).

4. Континентальна модель

Континентальна (романо-германська) модель місцевого самоврядування поширена в більшості країнах Європи, Туреччині, країнах Близького Сходу, франкомовних країнах Африки та в багатьох країнах Латинської Америки.

Правова основа та основні елементи цієї моделі склалися ще в період еволюції Римської держави. У процесі формування єдиної централізованої держави та переходу від античної республіки до абсолютної монархії неримське населення вело постійну боротьбу за рівні з громадянами політичні та громадянські права. Оскільки італійські та інші громади і провінції забезпечували Рим усім необхідним для його існування як центру держави, вони також вимагали від нього повного обсягу громадянських прав і свобод.

Однак, зрештою, міста та громади не досягли з Римом рівних прав. У міста призначалися римські чиновники, які поступово збільшували власні повноваження, натомість органи місцевого самоврядування втрачали ці повноваження. Так, закладалися правові та політичні засади взаємодії між центральною та місцевою владою за умови жорсткої опіки останньої представниками центральної влади на місцях.

Проте родоначальницею континентальної моделі місцевого самоврядування є Франція, тому її специфіка ґрунтується на історії цієї країни, коли головною опорою королівської влади були повноважні представники монархії на місцях, а не органи місцевого самоврядування комун. Континентальна модель місцевого управління, як зазначав французький дослідник І. Мені, нагадує ієрархічну піраміду, по якій відбувається передавання різних директив та інформації, і в рамках якої на центральній власті активно працює ціла армія агентів на місцях. Ця модель також характеризується певною підпорядкованістю нижчих ланок вищим. В Італії, наприклад, подібна ієрархічна підпорядкованість виражається, зокрема, у передбаченій Конституцією практиці областей здійснювати контроль за законністю актів провінцій, комун та інших місцевих утворень.

Сучасна континентальна модель організації влади на місцях характеризується такими рисами:

- більш високим, порівняно з англосаксонською моделлю, рівнем централізації, наявністю вертикальної підпорядкованості;
- поєднанням місцевого самоврядування і прямого державного управління на місцях, що значною мірою властиво і для України на рівні районів та областей;
- повноваження місцевого самоврядування визначаються згідно з негативним принципом правового регулювання (органам місцевого самоврядування дозволяється робити все, що не заборонено законом).

Проте у різних країнах континентальна модель має свої особливості, що пов'язано з різним підходом до визначення територіальної основи місцевого самоврядування. Загалом можна

виокремити два різновиди континентальної моделі організації влади на місцях:

- на всіх субнаціональних територіальних рівнях, за винятком низового, одночасно функціонують виборні органи місцевого самоврядування та призначені представники центральної влади, які здійснюють адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування. На низовому рівні функціонують лише органи, обрані територіальними громадами. Подібна система існує у Франції, Італії та деяких інших країнах та значною мірою властива для України;
- органи місцевого самоврядування створюються лише на низовому рівні в адміністративно-територіальних одиницях, а на місцевому та регіональному рівнях функціонують призначені центральною владою місцеві державні адміністрації. Подібна система діє в Болгарії, Іраку, Туреччині, Фінляндії.

У Німеччині, Росії, Австрії та деяких інших країнах існує змішана модель організації місцевого самоврядування, яка поєднує ознаки англосаксонської та континентальної моделі.

5. Іберійська та радянська моделі самоврядування

Іберійська модель організації влади на місцях на сьогодні поширена в Бразилії, Мексиці та деяких інших країнах Латинської Америки, Португалії і з певними особливостями в Іспанії. Вона є близькою до континентальної моделі та передбачає, що управління на місцевому рівні здійснюють обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування. Проте в кожній країні іберійська модель має певні особливості.

Наприклад, у країнах Латинської Америки, система місцевого самоврядування яких подібна із континентальною моделлю, роль представників з центру є дуже великою.

У низці країн Латинської Америки існування великих земельних латифундій і домінування місцевих землевласників значною мірою впливає на систему управління.

Населення обирає раду і головну посадову особу цієї адміністративно-територіальної одиниці (алькальда, префекта, мера); інколи обирають колегію посадових осіб. У деяких країнах головна посадова особа обирається не населенням, а радою.

Алькальд (префект) одночасно є виконавчим органом ради і затверджується урядом (президентом, міністром внутрішніх справ) як його представник у цій адміністративно-територіальній одиниці. Він володіє правом контролю за діяльністю ради, тому володіє значною владою.

Основними елементами **радянської моделі** організації влади на місцях є система рад та їх виконавчих комітетів. На сьогодні ця модель є застарілою. Вона ґрунтується на запереченні поділу влади і визнанні повновладдя представницьких органів знизу до верху. Ця модель передбачає, що всі ради, починаючи з найвищого рівня, є органами державної влади на своїй території, а всі інші органи державної влади прямо або опосередковано підпорядковані радам. Рада обирає інший державний орган — виконавчий комітет — колегіальний орган державного управління у відповідній адміністративно-територіальній одиниці. Виконавчий комітет є органом подвійного підпорядкування — вищестоящому виконавчому комітету та відповідній раді. Система рад характеризується ієрархічною підпорядкованістю всіх її елементів та відсутністю будь-якої самостійності місцевих органів: реальна влада належить партійним органам, а вибори до рад відбуваються на безальтернативній основі. Нині подібна система збереглася лише у деяких країнах з комуністичними режимами, зокрема у Китаї, Північній Кореї, Кубі тощо. Зокрема, у Конституції Куби у ст. 102 зазначається, що місцеві Асамблеї народної влади мають найвищу владу для здійснення державних функцій у відповідних територіальних одиницях.

Окрім елементи радянської моделі організації влади на місцях (назва представницьких органів місцевого самоврядування всіх рівнів — рада) зберігаються і в Україні, але, з огляду на основні моделі місцевого самоврядування, в Україні домінуючим є перший різновид континентальної моделі, коли на всіх

субнаціональних територіальних рівнях, за винятком низового, одночасно функціонують виборні органи територіальної громади — ради та призначені з центру місцеві державні адміністрації, які виступають виконавчими комітетами цих рад.

6. Види організаційно-правових форм місцевого самоврядування в зарубіжних країнах

У світі упродовж століть сформувалася велика кількість організаційно-правових форм місцевого самоврядування. Так, у США та деяких інших країнах набули поширення такі організаційно-правові форми місцевого самоврядування:

- форма “сильна рада — слабкий мер”, яка поширилася з Великої Британії, коли представницький орган місцевого самоврядування був наділений як нормотворчими, так і виконавчими повноваженнями, а повноваження мера, який обирається радою чи громадою, є досить обмеженими;
- форма “сильний мер — рада”, яка поширена в багатьох містах США, передбачає дуалізм в організації місцевої влади, коли мер та представницький орган місцевого самоврядування наділені приблизно однаковими повноваженнями;
- форма “рада — менеджер” полягає у запровадженні інституту головного адміністративного чиновника — політично нейтральну фігуру, професіонала в галузі управління, який призначається та звільняється радою, а до його функцій входить спрямування та координація муніципальних органів управління, підготовка місцевого бюджету та вирішення питань господарського характеру;
- комбінована форма характеризується елементами двох форм “рада — менеджер” та “сильний мер — рада”, за якою головний адміністратор підпорядковується не раді, а меру, займається господарськими, культурними та адміністративними питаннями, а мер зосереджується на вирішенні важливих політичних питань;
- комісійна форма передбачає обрання територіальною громадою ради комісіонерів (уповноважених) у складі

трьох-семи чоловік, яка одночасно відіграє роль і представницького, і виконавчого органу місцевого самоврядування; кожний з комісіонерів очолює один або декілька функціонально взаємопов'язаних департаменти.

У Великій Британії всі системи організації управління вміщуються в межах однієї організаційної форми, головною особливістю якої є віднесення до відання ради та їх членів як функцій загального управління, так і оперативно-виконавської діяльності. При цьому відсутній одноосібний або колегіальний голова виконавчого органу влади, а участь депутатів у місцевому галузевому управлінні здійснюється через колегіальні комітети. Мери або лорд-мери міст обираються терміном на один рік, а їхні повноваження обмежені виконанням представницьких функцій та головуванням на засіданнях рад.

У Німеччині склалися чотири основні організаційно-правові форми здійснення місцевого самоврядування:

- “Південнонімецька рада” (Баварія, Баден-Вюртемберг) передбачає існування двох органів громади, що обираються безпосередньо громадянами, — ради (представницький орган) і бургомистра, або обер-бургомистра (голова виконавчого апарату та представницького органу);
- “Північнонімецька рада” (Північний Рейн-Вестфалія, Нижня Саксонія) сформувалася під впливом англосаксонського права та характеризується тим, що всі справи громади перебувають у компетенції представницького органу — ради, яка контролює діяльність голови адміністрації (директора управи);
- “Бургомістрат” (Рейнланд-Пфальц, Саар) характеризується тим, що громада має два органи — раду, бургомистра, який обирається радою терміном на 10 років, при цьому він є головою адміністрації громади, головою ради і має в раді право голосу;
- “Магістрат” (Гессен до 1993 р. та Шлезвіг-Гольштейн) характеризується наявністю, крім ради, ще одного представницького органу — магістрату (правління грома-

ди). До складу магістрату, який виконує адміністративні функції, входять бургомістр та директори департаментів.

У Франції громадяни обирають власний представницький орган — раду; рада з числа своїх членів обирає мера терміном на 6 років, який формує свій апарат; мер одночасно є головою місцевого самоврядування (комуни) і державним службовцем, готує сесії ради і виконує їх рішення, та перебуває під подвійним контролем ради і префекта.

Питання для самоконтролю

1. Дайте розгорнутий аналіз правових форм організації місцевого самоврядування в зарубіжних країнах.
2. У яких країнах поширена англосаксонська модель місцевого самоврядування?
3. Схарактеризуйте особливості континентальної моделі територіального управління.
4. Чим відрізняється континентальна модель територіального управління від іберійської?
5. Яка модель місцевого самоврядування існує в незалежній Україні?
6. Висвітліть характерні особливості радянської моделі територіального управління.
7. У яких країнах поширені змішані моделі територіального управління?
8. Дайте характеристику організаційно-правовій формі “сильний мер – рада”.

Теми рефератів

1. Світовий досвід організації місцевого самоврядування.
2. Види муніципальних систем у зарубіжних країнах.
3. Муніципальні системи в країнах Європи.
4. Муніципальні системи в країнах Азії.
5. Муніципальні системи в країнах Латинської Америки.

Література [4; 5; 21; 23; 27; 31; 38; 42; 55; 62]

Тема 15. Сучасні муніципальні реформи в зарубіжних країнах

1. Сутність здійснення муніципальних реформ у зарубіжних країнах. Структурні та функціональні реформи.
2. Тенденції розвитку муніципальних реформ у зарубіжних країнах. Недоліки в проведенні муніципальних реформ у зарубіжних країнах.
3. Муніципальні реформи в країнах Європи.
4. Компетенція органів місцевого самоврядування.
5. Відносини органів місцевого самоврядування з центральними органами влади в зарубіжних країнах.

1. Сутність здійснення муніципальних реформ у зарубіжних країнах. Структурні та функціональні реформи

З 60-х рр. ХХ ст. розпочався якісно новий етап у проведенні муніципальних реформ в європейських країнах, пов'язаний зі здійсненням важливих структурних, функціональних та організаційних реформ системи організації влади на місцях. Ці реформи стосуються різних територіальних рівнів управління, вони зачіпають відносини між місцевими та центральними органами влади, між різними рівнями місцевого і регіонального управління та самоврядування. Наслідками цих реформ було прийняття Європейської хартії місцевого самоврядування та подальшого розвитку самого самоврядування як інституту громадянського суспільства. Найважливішими видами реформ у системі місцевого самоврядування країн Європи є структурні та функціональні реформи.

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. Внаслідок цих реформ були укрупнені територіальні громади (наприклад, Велика Британія, Німеч-

чина, Швеція). Європейський досвід свідчить, що зміна територіальних меж муніципалітетів, укрупнення громад, їх злиття має вирішуватися законодавчим шляхом із врахуванням 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 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.

На відміну від децентралізації централізація становить “форму організації адміністративної служби”, за якої “держава як юридична особа забезпечує функціонування адміністративної служби”.

Децентралізація може супроводжуватися деконцентрацією — передачею повноважень з центрального на місцевий рівень чиновникам, які призначаються центральною владою. При цьому розрізняють вертикальну і горизонтальну деконцентрацію. У 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.

Однак слід мати на увазі, що демократизм політичної системи в цілому не завжди прямо пов'язаний з рівнем децентралізації і деконцентрації. У демократичних державах необхідність децентралізації владних повноважень може бути зумовлена не стільки демократичними принципами, скільки чинниками адміністративного характеру. Натомість у державах, що не мають сталих демократичних традицій, децентралізація може призвести до зниження рівня демократизму на місцях, оскільки

передані центральною владою повноваження спрямовуються на задоволення інтересів місцевих еліт.

Тому не завжди децентралізація управління розглядається як абсолютне благо. Централізація влади забезпечує переваги єдиного управління, вільного від місцевих суперечностей, дає змогу краще скоординувати діяльність місцевих служб та знизити вартість послуг, що надаються місцевими органами.

2. Тенденції розвитку муніципальних реформ у зарубіжних країнах. Недоліки в проведенні муніципальних реформ у зарубіжних країнах

Під час проведення моделлю реформ в європейських державах децентралізація і централізація не розглядаються як діаметрально протилежні концепції організації влади на місцях. Головна проблема 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.

Загалом ознайомлення із зарубіжним досвідом місцевого самоврядування дає змогу виокремити такі тенденції його розвитку:

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

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. Все це сприяє збільшенню дохідної частини місцевих бюджетів, розвитку муніципального господарства та стимулюванню підприємницької

діяльності. Проте у більшості держав, зокрема колишнього соцтабору (до яких належить і Україна), гострою залишається проблема формування достатньої фінансової бази місцевого самоврядування.

3. Істотних 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; по-третє, зменшується роль органів місцевого самоврядування у вирішенні соціальних питань.

4. Процеси урбанізації та демографічні зміни сприяють, з одного боку, скороченню кількості сільських поселень та зростанню кількості міських, а з другого — поглибленню кризи міст (розростання передмість призводить до розвитку промисловості та соціального обслуговування від центру міста до периферії і, як наслідок, масового переселення “середнього класу” в передмістя, а бідних верств населення — до міського центру, чого не спостерігається в Україні). Внаслідок урбанізації виникають різні агломерації, що становлять сукупність, власне, міста, міських передмість, а також навколишніх невеликих містечок, економічно пов'язаних між собою. Подібна тенденція спостерігається і в українських містах, де навколо багатьох з них сформувалися міські агломерації (Києво-Святошинська, Харківська, Дніпропетровсько-Дніпродзержинська, Донецько-Макіївська тощо).

5. Досить стійкою тенденцією є укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, скорочення числа 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.

3. Муніципальні реформи в країнах Європи

Як уже зазначалося, муніципальні реформи в країнах Європи, які розпочалися в 60-х рр. ХХ ст., сприяли зміцненню інституту місцевого самоврядування, його матеріальної та фінансової основи, розширенню функцій та повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Водночас у низці європейських держав спостерігається тенденція до укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, що, своєю чергою, призводить до зменшення кількості самоврядних громад (комун).

Приміром, в Італії, відповідно до Закону про устрій місцевих автономій (1990 р.), нові комуни можуть створюватися за наявності не менш як 10 тис. жителів, а в провінції — 200 тис. жителів. Передбачаються істотні фінансові стимули для об'єднання і подальшого злиття комун з населенням менш ніж 5 тис. жителів або їх приєднання до більших комун.

Радикальні заходи зі зменшення числа комун було вжито в останні десятиліття в Швеції, Бельгії, Данії, Німеччині та інших європейських країнах. Наприклад, у Швеції число комун було скорочено з 848 (1969 р.) до 288 (1995 р.), у Бельгії — з 2359 (1975 р.) до 589 (1988 р.).

Водночас чисельність низових самоврядних одиниць у країнах — членах Ради Європи ще залишається досить значною: у Франції — 36 757; Німеччині — 8500; Італії — 8090; 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 кв. км, зокрема, у Франції — 15; Люксембурзі — 22; Греції — 23; Німеччині — 29; Італії — 37; Бельгії — 52; Нідерландах — 57; Іспанії — 62; Данії — 141; Португалії — 310; Великій Британії — 505; Ірландії — 837. Середня чисельність населення комун у цих країнах становить 5–7 тис. чоловік, в окремих країнах — членах Ради Європи — значна питома вага нечисленних комун. Так, наприклад, в Італії 8,1 % комун мають чисельність

населення менш ніж 500 чоловік, а 60 % — менш ніж 3 тис. чоловік. Водночас існують і комуни-гіганти, наприклад, Рим (2,8 млн чол.)

В окремих країнах (пост'югославські держави) відбуваються зворотні процеси — розміри комун зменшуються. Це пов'язано з тим, що існуючі комуни мають надмірно великі розміри. Наприклад, у Словенії середня комуна має територію 321 кв. км з населенням 31 тис. 740 жителів, у Македонії середній розмір муніципалітету становить 850 кв. км, а число жителів перевищує 60 тис. чоловік.

У більшості держав вирішення проблеми формування належної матеріальної основи місцевого самоврядування вбачають не в укрупненні комун, а в розвитку співробітництва між окремими комунами. Таке співробітництво зазвичай здійснюється шляхом укладання контрактних угод щодо надання послуг та спільної діяльності в певних галузях між різними органами і рівнями місцевої влади.

Наприклад, 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 вийти з об'єднання. Воно може бути розпущене лише на вимогу кваліфікованої більшості комун, що входять до нього (3/4 комун, що складають 2/3 населення, або навпаки).

4. Компетенція органів місцевого самоврядування

Обсяг та спосіб передачі повноважень органам місцевого самоврядування від органів виконавчої влади є різноманітним залежно від тієї чи іншої країни.

Наприклад, у Франції та багатьох інших європейських країнах компетенція місцевих виборних органів детально регламентується в законах і встановлюється жорсткий контроль для того, щоб вони не виходили за межі своїх повноважень. Їх компетенція — це тільки коло тих прав, які прямо зазначені в законі.

У Німеччині в законах визначено коло прав, якими наділені органи місцевого самоврядування, але в низці випадків вищестояща влада допускає вихід за межі цих повноважень.

Компетенцію органів місцевого самоврядування можна умовно поділити на так звану первинну та вторинну.

Первинна компетенція — це місцеві справи (чистота вулиць, правильність забудови, система шкільної освіти, органи охорони здоров'я, парки, сквери, турбота про бездомних, престарілих тощо).

Вторинна компетенція — це те, що місцеві органи виконують за дорученням вищестоящих органів (реєстр виборців, призовників, заходи оборонного характеру та ін.), тобто те, що прямо не належить до місцевих справ, а становить інтерес для центральної влади.

Обсяг компетенції органів місцевого самоврядування постійно збільшується, в тому числі в таких важливих сферах, як освіта, будівництво доріг, комунальне господарство тощо.

Права органів місцевого самоврядування в унітарних державах закріплюються законами та актами уряду, а в федеративних — суб'єктами федерації. Органи місцевого самоврядування можуть звертатися до законодавчих органів з проханням про наділення їх певними правами, в деяких державах додаткові повноваження надаються на рівні підзаконних актів.

Основними методами муніципальної діяльності є безпосереднє регулювання та управління.

Регулююча діяльність — це видача ліцензій на право торгівлі, утримання різних підприємств побутового характеру, кіно-театрів, театрів тощо, дозволи на заняття промислами, встановлення правил торгівлі, забудови, виділення земельних ділянок під будівництво, видача дозволів чи накладення заборон на

проведення вуличних заходів, мітингів, демонстрацій, нагляд у сфері охорони громадського порядку, протипожежної безпеки, санітарний нагляд. У деяких країнах муніципалітети мають свою муніципальну поліцію (США, Канада, Франція).

Нормотворча діяльність місцевих органів, як правило, обмежена, і для видання якогось акту потрібне затвердження вищестоящим органом чи представником уряду.

Управлінською діяльністю можна назвати керівництво підприємствами, які є в муніципальній власності; як правило, це підприємства комунального транспорту, господарства, побутового обслуговування. Муніципалітетам можуть належати певний житловий фонд, школи, бібліотеки, парки, будинки престарілих. У деяких країнах муніципалітети займаються охороною здоров'я, управляють лікарнями, поліклініками, виплачують допомогу з безробіття, бідності та іншими видами діяльності.

Компетенцію органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах можна поділити на такі групи повноважень:

1) у сфері фінансово-економічної діяльності: прийняття місцевого бюджету; участь в економічних і соціальних проектах шляхом випуску чи купівлі акцій; збір різних грошових засобів, їх акумуляція;

2) у сфері охорони громадського порядку: у віданні місцевих органів часто знаходяться місцеві поліцейські сили, які займаються патрульною і охоронною службою; керівник місцевих виконавчих органів часто наділений функціями головного поліцейського начальника, який може керувати попереднім дізнанням, слідством, розшуком, затриманням злочинців, але в деяких випадках керівники таких виконавчих органів поліцейськими функціями не наділені, а наймають для відповідної роботи поліцейських працівників;

3) у сфері комунального обслуговування, благоустрою і охорони навколишнього середовища: розвиток транспорту; місцеве будівництво доріг; санітарний стан міст, боротьба із забрудненням води, повітря; повноваження у сфері водопостачання, освітлення, збір сміття;

4) соціальна сфера: допомога малозабезпеченим, престарілим, інвалідам; безкоштовні їдальні, медична допомога, будинки престарілих для осіб, які потребують спеціального догляду; в деяких країнах місцеві органи займаються будівництвом дешевого житла, яке потім продається на пільгових умовах; діяльність муніципальних лікарень, пологових будинків, бібліотек, дитячих садків, спортивних майданчиків; будівництво шкіл, їх ремонт, виплата зарплати вчителям.

Кошти на виконання повноважень органи місцевого самоврядування, зокрема в європейських країнах, беруть з місцевих податків і зборів; з державного бюджету у вигляді субвенцій, субсидій, дотацій, а також у вигляді позик.

5. Відносини органів місцевого самоврядування з центральними органами влади в зарубіжних країнах

Центральні органи влади більшості європейських країн, незважаючи на ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування, намагаються контролювати органи та посадових осіб місцевого самоврядування.

Європейська хартія місцевого самоврядування також передбачає існування такого контролю та визначає його принципи:

- контроль може здійснюватися лише у формах і випадках, передбачених Конституцією та законами держави;
- контроль, як правило, має бути призначений лише для забезпечення законності та конституційних принципів;
- мірі втручання контролюючих органів має відповідати значущість інтересів, які захищаються.

В унітарних державах нагляд часто здійснюють представники центральної влади на місцях.

Наприклад, у Великій Британії курування органів місцевого самоврядування здійснює Міністерство житлового господарства та місцевого управління, у Франції та Італії – Міністерство внутрішніх справ, у Японії – спеціальне Міністерство зі справ місцевої автономії.

Певні наглядові функції виконують й інші центральні відомства, а саме Міністерство фінансів, яке слідкує за витрачанням коштів і виконанням бюджету.

У федеративних державах наглядом займаються адміністративні органи суб'єктів федерації. До того ж, центральна влада регулює діяльність органів місцевого самоврядування шляхом прийняття законів і підзаконних актів; встановлює контроль за їхньою роботою; крім цього, органи місцевого самоврядування є фінансово залежними від центральної влади, оскільки більшість доходів місцевих бюджетів надходить з центру.

Акти місцевих органів часто потребують затвердження урядовими органами.

Наприклад, у Франції затвердженню підлягають рішення місцевих органів з питань бюджету, отримання позик та розпорядження муніципальним майном, в Японії — рішення з питань податків.

Уряд часто має право давати рекомендовані поради, що на практиці є обов'язковими для муніципалітетів.

У випадку конфлікту чи непослуху органів місцевого самоврядування центральна влада може застосувати санкції, в тому числі розпустити органи місцевого самоврядування (Франція, Італія, Японія); відправити у відставку службовців чи муніципальних радників; відсторонити мера чи інших службовців з посади, скасувати акти муніципальних органів; найбільш жорстким заходом є скасування субсидій.

Крім адміністративного нагляду може мати місце і судовий нагляд.

Наприклад, у Великій Британії центральна влада може звертатися до суду, якщо незадоволена діями органів місцевого самоврядування.

Питання для самоконтролю

1. Розкрийте сутність муніципальних реформ.
2. Вкажіть мету та завдання муніципальних реформ.
3. Яким чином здійснюються муніципальні реформи в країнах Європи?

4. Висвітліть основні складові проведення муніципальних реформ у країнах Європи та США.
5. Розкрийте характерні особливості проведення муніципальних реформ у Російській Федерації.
6. Дайте порівняльну характеристику проведення муніципальних реформ у країнах Західної Європи та СНД.
7. Чи можуть сприяти муніципальні реформи посиленню повноважень органів місцевого самоврядування?

Теми рефератів

1. Сучасні муніципальні реформи в зарубіжних країнах.
2. Структурні та функціональні муніципальні реформи в зарубіжних країнах; порівняльна характеристика.
3. Муніципальні реформи в країнах Європи.
4. Муніципальні реформи в США.
5. Муніципальні реформи в Російській Федерації.

Література [4; 5; 21; 23; 27; 31; 38; 42; 55; 62]

ВИСНОВКИ

Місцеве самоврядування в Україні пройшло тривалий шлях розвитку, починаючи від виникнення його елементів у добу Київської Русі і завершуючи становленням інституту місцевого самоврядування в сучасній Україні. Упродовж усієї історії України, за винятком радянських часів, місцеве самоврядування, незважаючи на тиск з боку центральної влади (вітчизняної та іноземної), зберігалось на рівні сільських та міських громад.

Будучи складовою європейської цивілізації, вітчизняне самоврядування запозичило багато елементів цього інституту із європейських країн, спочатку з Візантійської імперії після прийняття християнства в 988 р., а пізніше з держав Західної Європи, особливо з Німеччини (Магдебурзьке право). З кінця XVIII – до початку XX ст. значний вплив на розвиток місцевого самоврядування в Наддніпрянській Україні мали російські юридичні норми, а в Західній Україні – австро-угорські.

Проте у становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні спостерігається переважання вітчизняних традицій. Деякі види самоврядування, зокрема козацьке XV–XVIII ст., були характерні лише для України.

У Радянський період місцеве самоврядування в Україні пережило найбільший занепад і фактично існувало лише на папері.

З проголошенням незалежності України відбувається відродження інституту місцевого самоврядування. Було сформовано законодавство у сфері самоврядування. Інститут місцевого самоврядування був закріплений в Конституції України та Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Більше того, зазначений Закон визначає сутність, основні поняття місцевого самоврядування, повноваження, компетенцію та відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Також окремим законом було визнано службу в органах

місцевого самоврядування як спеціалізовану службу, відмінну від державної служби.

Україна зобов'язалася впроваджувати європейські норми місцевого самоврядування, ратифікувавши в 1997 р. Європейську хартію місцевого самоврядування.

Проте і на сьогодні місцеве самоврядування в Україні потребує подальшого реформування.

Зокрема, вітчизняне законодавство у сфері самоврядування ще не повною мірою відповідає нормам Європейської хартії місцевого самоврядування, особливо щодо визначення принципу субсидіарності. Органи місцевого самоврядування не мають достатніх матеріальних та фінансових ресурсів для вирішення нагальних соціально-економічних та культурних питань територіальних громад. Реальне самоврядування в Україні здійснюється лише на рівні населених пунктів, а в районах та областях місцеві державні адміністрації відіграють більшу роль, ніж представницькі органи місцевого самоврядування.

ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ СЛОВНИК

Агломерація — компактне просторове групування поселень (головним чином міських), об'єднаних в єдине ціле інтенсивними виробничими, трудовими, культурно-побутовими і рекреаційними зв'язками.

Адміністративний контроль — нагляд місцевих державних адміністрацій та відповідних органів виконавчої влади за законністю діяльності органів регіонального та місцевого самоврядування, який здійснюється в межах, визначених законом.

Адміністративно-територіальна одиниця — область, район, місто, район у місті, село, селище.

Бюджет — план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються, відповідно, органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування упродовж бюджетного періоду.

Бюджет місцевого самоврядування — план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень органів місцевого самоврядування. Бюджети місцевого самоврядування — бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах).

Бюджет розвитку — доходи і видатки місцевого бюджету, що утворюються та використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази.

Бюджетна система України — сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, що побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіального устроїв і врегульована нормами права.

Бюджетний процес — регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконан-

ня бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Виборча дільниця — частина території виборчого округу, утворена для підготовки і проведення голосування та підрахунку голосів виборців. Виборча дільниця утворюється, за винятком окремих випадків, окружними виборчими комісіями.

Виборчий округ — територіальний підрозділ, у рамках якого населення обирає своїх депутатів або інших виборних посадових осіб.

Видатки бюджету — кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом.

Видатки муніципальних (місцевих) бюджетів — кошти, які спрямовуються відповідними місцевими органами влади на фінансування заходів з метою забезпечення покладених на ці органи функцій.

Війт — виборна особа, яка очолювала сільський та міський уряди, особливо в Литовсько-Польську та Козацьку добу (середина XIV–XVIII ст.).

Віче — народні збори в Київській Русі та Середньовічній Україні в X–XIV ст. Найбільшого поширення віче набуло в давньоруських містах в XI–XII ст.

Власні доходи — це доходи, які належать виключно місцевій владі та збираються нею з джерел, що знаходяться на підвідомчій території.

Воєводство — адміністративно-територіальна структура в Україні в XIV–XVIII ст. на чолі з воєводою, який обіймав адміністративну та військову владу і представляв королівський уряд. Поділ на воєводства в Україні був запозичений із Польщі.

Гарантії місцевого самоврядування — сукупність засобів, що забезпечують повну та ефективну реалізацію територіальними громадами, їх органами і посадовими особами права на місцеве 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 обласних, районних рад.

Депутатська фракція — добровільне об'єднання депутатів місцевої ради на основі єдності поглядів або партійного членства.

Державна служба — професійна діяльність щодо практичного виконання завдань і функцій держави особами, які мають посади в державних органах та одержують заробітну платню за рахунок державних коштів.

Децентралізація — передача адміністративних повноважень і контролю над публічними фінансами від центрального уряду до місцевих і регіональних органів влади, які демократично обрані, мають незалежні правові ідентичності, бюджети та повністю відповідальні за виконання призначених їм зобов'язань.

Дотації — це кошти, що передаються з державного бюджету місцевим бюджетам або з місцевих бюджетів вищого рівня місцевим бюджетам нижчого рівня безповоротно для збалансування їхніх доходів і видатків.

Дотація вирівнювання — міжбюджетний трансферт на вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який його отримує.

Доходи муніципальних бюджетів — це кошти, які надходять до відповідних муніципальних бюджетів у розмірах і в порядку, встановлених законодавчо.

Житлово-комунальне господарство — одна з найважливіших складових системи соціально-економічного життєзабезпечення міст України, яке включає, власне, житлове господарство, системи водопостачання і водовідведення в містах, муніципальну енергетику та систему енергозбереження міст, електропостачання міст, міський пасажирський транспорт та низку інших галузей.

Загальний склад ради — кількісний склад депутатів ради, визначений радою відповідно до законів.

Загальні збори — зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення.

Закріплені доходи — це загальнодержавні доходи, що становлять певний відсоток (іноді як фіксований процент) на постійній або довготривалій основі закріплені законом за відповідним бюджетом.

Земства — органи місцевого (земського) самоврядування, створені згідно з земською реформою 1864 р. у більшості губерній Європейської Росії та України, а в 1911 р. — і на території Правобережної України (Київська, Подільська, Волинська губернії). Земства вирішували питання соціально-економічного розвитку території, контролювалися міністром внутрішніх справ та губернаторами.

Компетенція органу місцевого самоврядування — обсяг та зміст владних повноважень, якими, згідно із законом, наділяються органи місцевого самоврядування. Складається з предметів відань та повноважень.

Комунальна (муніципальна власність) — це власність територіальних громад міст, а також сіл України, яка включає нерухоме майно, доходи муніципальних бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, розташовані на території населених пунктів, у тому числі банки, страхові товариства та пенсійні фонди.

Комунальний кредит — це сукупність економічних відносин між органами місцевого самоврядування, з одного боку, та фізичними і юридичними особами — з другого, за яких місцеве самоврядування найчастіше виступає в якості позичальника, рідше — кредитора.

Комунальні платежі — це платежі, що стягуються місцевими органами влади, як плата за надані послуги фізичним та юридичним особам.

Матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, яке перебуває у комунальній власності, доходи місцевих бюджетів, позабюджетні (в тому числі валютні) фонди, інші кошти, земля та інші природні ресурси, що є у комунальній власності, об'єкти спільної власності територіальних громад, що перебувають в управлінні районних та обласних рад.

Мер — у низці країн виборна службова особа, яка очолює органи місцевого самоврядування.

Міжбюджетні відносини — це відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією та законами України.

Міжбюджетні трансферти — це кошти, що передаються з державного бюджету до місцевих бюджетів або з місцевих бюджетів вищого рівня до бюджетів нижчого рівня у формі дотацій, субсидій, субвенцій тощо.

Міжбюджетні трансферти — це кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.

Місцева державна адміністрація — місцевий орган виконавчої влади, який здійснює в межах своїх повноважень виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

Місьцеве самоврядування — це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади (жителів села, селища, міста) самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцевий референдум — форма прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування шляхом прямого голосування.

Місцеві вибори — спосіб формування представницьких органів місцевого самоврядування в Україні та органів влади Автономної Республіки Крим (Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів).

Муніципалітет — орган місцевого, переважно міського, самоврядування у низці країн, а також будинок, у якому міститься цей орган.

Муніципальний (комунальний) банк — фінансово-кредитна установа, заснована органом місцевого самоврядування та

муніципальними підприємствами, яка спеціалізується на фінансовому обслуговуванні діяльності територіальних колективів та здійснює інші банківські операції.

Муніципальні (місцеві) бюджети — це сукупність бюджетів, які складаються, затверджуються та виконуються відповідними місцевими органами влади і самоврядування.

Муніципальні (місцеві) податки і збори — податки і збори, що встановлені на певній території і надходять до муніципальних (місцевих) бюджетів органів місцевого самоврядування. Це — обов'язкові платежі, які, згідно із законодавством, запроваджуються органами місцевого самоврядування на підпорядкованій їм території і повністю зараховуються до відповідних місцевих бюджетів.

Муніципальні (місцеві) фінанси — це система економічних відносин, пов'язаних з формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань.

Орган місцевого самоврядування — орган, який утворюється територіальною громадою (територіальними громадами району, області) у встановленому законом порядку для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування, наділений відповідно до закону владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом організаційних і правових формах.

Органи самоорганізації населення — представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста.

Отаман — виборна посадова особа, що очолювала в XIV–XVII ст. сільський уряд в Україні, розглядала цивільні справи та займалася збиранням податків. У городових козаків Лівобережжя отаман очолював козацьку громаду села, містечка чи міста.

Поточний бюджет — доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються та використовуються для покриття поточних витрат.

Посадова особа місцевого самоврядування — це особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну платню за рахунок місцевого бюджету.

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 та відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення.

Рада — представницький орган місцевого самоврядування. Розрізняють сільські, селищні, міські, районні у містах ради, які виступають органом місцевого самоврядування відповідних територіальних громад. Районні та обласні ради — органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст.

Самоврядна територіальна одиниця — адміністративно-територіальна одиниця (село, селище, місто), жителі якої реалізують своє право на здійснення місцевого самоврядування.

Самоврядні повноваження — повноваження, якими органи і посадові особи місцевого самоврядування наділяються законом для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування — це сукупність різних організаційних форм та інститутів місцевої демократії, через які територіальна громада здійснює місцеве самоврядування.

Сільський, селищний, міський голова — посадова особа місцевого самоврядування, яка очолює виконавчий орган ради.

Склад ради — кількість депутатів, обраних до відповідної ради, повноваження яких визнано і не припинено у встановленому законом порядку.

Служба в органах місцевого самоврядування — це професійна на постійній основі діяльність громадян України, які

обіймають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом, та отримують заробітну платню з місцевих бюджетів.

Сталий розвиток — процес розбудови держави на основі узгодження і гармонізації соціальних, економічних та екологічних її складових з метою задоволення сучасних і майбутніх поколінь.

Субвенціями є кошти, що надаються місцевим (муніципальним) бюджетам з державного бюджету або з місцевих бюджетів вищого рівня на фінансування цільових видатків і підлягають поверненню в разі нецільового або неповного їх використання.

Суб'єктами міжбюджетних відносин виступають органи державної влади і управління, органи місцевого самоврядування, до компетенції яких входять повноваження щодо складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів.

Субсидії — це кошти, які надаються з державного бюджету місцевим бюджетам або з місцевих бюджетів вищого рівня до місцевих бюджетів нижчого рівня на фінансування цільових видатків.

Територіальною громадою є спільність людей, яка проживає на відповідній території, утворює низову адміністративно-територіальну одиницю і наділена правом самоврядування.
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.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

Основна

1. *Адміністративне* право України: Підручник / За ред. проф. Ю. П. Битяка. — Х.: Право, 2000. — 377 с.
2. *Батанов О. В.* Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / За заг. ред. В. Ф. Погорілка. — К.: Концерн “Вид. Дім “Ін Юре”, 2003. — 512 с.
3. *Батанов О. В.* Територіальна громада — основа місцевого самоврядування в Україні: Монографія / О. В. Батанов. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. — 260 с.
4. *Бориславська О. М.* Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика реалізації конституційно-правових заasad / О. М. Бориславська. — Л.: ПАІС, 2005. — 208 с.
5. *Біленчук П. Д.* Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): Навч. посібник / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. — К.: Атіка, 2000. — 304 с.
6. *Бюджетний* кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI // ВВР України. — 2010. — № 50–51. — Ст. 572.
7. *Ворона П. В.* Місцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади: Монографія / П. В. Ворона. — Полтава: ПУЕТ, 2012. — 341 с.
8. *Владимиров К. М.* Місцеві фінанси: Навч. посібник / К. М. Владимиров, Н. Г. Чуйко, О. Ф. Рогальський. — Херсон: Олді-плюс, 2006. — 352 с.
9. *Гураль П. Ф.* Територіальна громада в Україні. Історико-правове дослідження: Монографія / П. Ф. Гураль. — Л.: Львів. ДУВС “Край”, 2008. — 468 с.
10. *Делія Ю. В.* Конституційно-правові основи місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики / Ю. В. Делія. — Донецьк, 2004. — 280 с.

11. *Закон* України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” від 10 липня 2010 р. № 2487-VI // ВВР України. — 2010. — № 35–36. — Ст. 491.
12. *Закон* України “Про громадські об’єднання” від 22 березня 2012 р. № 4572-VI // ВВР України. — 2013. — № 1. — Ст. 1.
13. *Закон* України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // ВВР України. — 1997. — Ст. 170.
14. *Закон* України “Про органи самоорганізації населення” від 11 липня 2001 р. № 2625-III // ВВР України. — 2001. — № 48. — Ст. 254.
15. *Закон* України “Про службу в органах місцевого самоврядування” від 7 червня 2001 р. № 2493-III // ВВР України. — 2001. — № 33. — Ст. 175.
16. *Закон* України “Про статус депутатів місцевих рад” від 11 липня 2002 р. № 93-IV // ВВР України. — 2002. — № 40. — Ст. 290.
17. *Журавський В. С.* Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підруч. для студ. вищ. навч. закл. / В. С. Журавський, В. О. Серьогін, Н. Ярмиш. — К.: Концерн “Вид. Дім “Ін Юре”, 2003. — 672 с.
18. *Іванова І. В.* Організація місцевого самоврядування в Україні: Навч. посібник / І. В. Іванова. — К.: Професіонал, 2005. — 112 с.
19. *Кириленко О. П.* Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / О. П. Кириленко. — К.: НІОС, 2000. — 381 с.
20. *Кириленко О. П.* Місцеві фінанси: Навч. посібник / О. П. Кириленко. — Тернопіль: Астон, 2004. — 192 с.
21. *Коваленко А. А.* Теорія і практика місцевого самоврядування в Україні / А. А. Коваленко. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. — 464 с.
22. *Козюра І. В.* Інституційний розвиток місцевого самоврядування в Україні в умовах державно-управлінських ре-

- форм: Монографія / І. В. Козюра (кер.), Ю. Г. Іванченко, А. О. Краснейчук, О. М. Руденко, Л. Є. Шкляр та ін. — Лубни: Інтер Парк, 2013. — 180 с.
23. *Козюра І. В.* Місцеве самоврядування в Україні (становлення та розвиток): Навч. посіб. / І. В. Козюра, О. Ю. Лебединська. — Ужгород: Патент, 2003. — 224 с.
 24. *Колтаков В. К.* Адміністративне право України / В. К. Колпаков. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — 752 с.
 25. *Конституція* України: прийнята 28 червня 1996 р. // ВВР України. — 1996. — № 30. — Ст. 142.
 26. *Кравченко В. В.* Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку: Навч. посіб. / В. В. Кравченко. — К., 2000. — 206 с.
 27. *Кравченко В. В.* Муніципальне право України: Навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. — К.: Атіка, 2003. — 672 с.
 28. *Куйбіда В. С.* Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні / В. С. Куйбіда. — Л.: Літопис, 2001. — 375 с.
 29. *Куйбіда В. С.* Місцеве самоврядування України в контексті розвитку місцевої демократії: Монографія / В. С. Куйбіда, М. С. Куйбіда, О. О. Бабінова. — Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2008. — 468 с.
 30. *Куйбіда В. С.* Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування в Україні / В. С. Куйбіда. — К.: МАУП, 2004. — 431 с.
 31. *Любченко П. М.* Муніципальне право України: Навч. посіб. / П. М. Любченко. — Х.: Вид-во “ФІНН”, 2012. — 496 с.
 32. *Місцеве самоврядування: Збірник нормативно-правових актів.* — Х.: Гриф, 2002. — 688 с.
 33. *Місцеві фінанси: Підручник* / За ред. О. П. Кириленко. — К.: Знання, 2006. — 677 с.
 34. *Мних М. В.* Місцеві бюджети та фінанси в бюджетній системі України: Навч. посіб. / М. В. Мних; Відкр. міжнар. ун-т розв. людини “Україна”, Вища шк. політ. лідера. — К.: Ун-т “Україна”, 2011. — 247 с.

35. *Муниципальне право України: Підручник / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького.* — К.: Юрінком Інтер, 2006. — 592 с.
36. *Муниципальное право: Учебник для вузов / Под ред. А. М. Никитина.* — М., 2000. — 377 с.
37. *Письменный В. В.* Місцеві фінанси: Навч. посіб. / В. В. Письменний. — Т.: Економічна думка, 2012. — 199 с.
38. *Погорілко В. Ф.* Муніципальне право України: Підручник / В. Ф. Погорілко, М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Бальцій та ін.; за ред. М. О. Баймуратова. — [2-ге вид., доп.]. — К.: Правова єдність, 2009. — 720 с.
39. *Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI // ВВР України.* — 2011. — № 13–14, № 15–16, № 17. — Ст. 112.
40. *Прохорова В. В.* Місцеві фінанси: Конспект лекцій / В. В. Прохорова, А. Р. Кінах; Харків. нац. економ. ун-т. — Х.: Вид-во ХНЕУ, 2009. — 160 с.
41. *Суницова О. О.* Місцеві фінанси: Навч. посіб. / О. О. Сунцова. — К.: ЦНЛ, 2005. — 560 с.
42. *Тодика Ю. М.* Конституція України: проблеми теорії і практики / Ю. М. Тодика. — Х.: Факт, 2000. — 608 с.
43. *Утвенко В. В.* Муніципальна соціально-економічна політика: Навч. посіб. / В. В. Утвенко. — К.: ДП “Вид. дім “Персонал”, 2011. — 140 с.

Додаткова

44. *Бедрій Р. Б.* Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні / Р. Б. Бедрій, С. Я. Бурда. — Л.: Львів. держ. ун-т внутрішніх справ, 2012. — 124 с.
45. *Бедь В. В.* Фінанси: Навч.-метод. посіб. / В. В. Бедь, Ю. М. Когут. — К.: МАУП, 2004. — 168 с.
46. *Горбачов О.* Теоретические основы самоуправления / О. Горбачов // Територіальна громада як основа місцевого самоврядування. Матеріали Міжнар. наук.-практ. семінару, м. Донецьк, 15–18 жовтня 1998 р. — Донецьк, 1999. — С. 82–85.

47. *Гудков О.* Роль органов местного самоуправления как выразителей воли территориальных громад в обеспечении прав граждан / О. Гудков // Територіальна громада як основа місцевого самоврядування. Матеріали Міжнар. наук.-практ. семінару, м. Донецьк, 15–18 жовтня 1998 р. — Донецьк, 1999. — С. 86–92.
48. *Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: Монографія / За ред. О. Ю. Оболенського.* — Хмельницький, 1999. — 412 с.
49. *Державне управління в Україні: Навч. посіб. / За заг. ред. В. Б. Авер'янова.* — К., 1999. — 266 с.
50. *Іванова Т. В.* Організація місцевого самоврядування в Україні: Навч. посіб. / Т. В. Іванова. — К.: Професіонал, 2005. — 112 с.
51. *Копиленко М.* Місцеве самоврядування: місцева влада і місцева державна адміністрація Української гетьманської держави / М. Копиленко, О. Копиленко // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. — 1992. — Вип. 3. — С. 25–35.
52. *Куйбіда В.* Поняття місцевого самоврядування в Україні / В. Куйбіда, В. Чушенко // Право України. — 1998. — № 5. — С. 17–21.
53. *Куколевська Ж. Д.* Правові основи місцевого самоврядування: Навч. посіб. / Ж. Д. Куколевська. — К.: КНЕУ, 2006. — 166 с.
54. *Лацимба М.* Як територіальна громада може впливати на вирішення питань місцевого значення / М. Лацимба, В. Бондаренко. — К., 2007. — 108 с.
55. *Малиновський В. Я.* Державне управління: Навч. посіб. / В. Я. Малиновський. — К.: Атіка, 2003. — 575 с.
56. *Місцеве самоврядування в столиці України / За ред. О. М. Невелєва.* — К., 2000. — 280 с.
57. *Музика О. А.* Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством / О. А. Музика. — К.: Атіка, 2004. — 344 с.
58. *Омельчук В. В.* Політико-правовий вплив Візантії на становлення засад української державності доби Київської

- Русі / В. В. Омельчук // Етнонаціональна політика у теорії та практиці українського націоналізму: історія і сьогодення: Матеріали V Всеукр. наук. конф. з міжнарод. участю (Івано-Франківськ, 14–15 червня 2013 р.) [наук. ред. О. М. Сич]. — Івано-Франківськ: Місто НВ, 2013. — С. 293–305.
59. *Омельчук В. В.* Податкові та адміністративні привілеї церкви і монастирів Візантійської імперії / В. В. Омельчук // Наукові записки Інституту законодавства ВР України. — 2012. — Вип. 5. — С. 52–54.
60. *Омельчук В. В.* Церковна ієрархія та нормотворчість у Візантійській імперії / В. В. Омельчук // Правничий часопис Донецьк. нац. ун-ту. — 2012. — № 2. — С. 232–240.
61. *Теорія держави і права: Навч. посіб.* / За заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — 288 с.
62. *Ткачук А.* Місцеве самоврядування: світовий та український досвід: Посібник / А. Ткачук, Р. Агранофф, Б. Тревор. — К.: Заповіт, 1997. — 177 с.

ЗМІСТ

Вступ.....	3
Тематичний план дисципліни “Теорія та історія місцевого самоврядування”	6
Змістовий модуль I. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	8
Тема 1. Теорія місцевого самоврядування як комплексна галузь права.....	8
Тема 2. Основні засади місцевого самоврядування як форми здійснення влади народом. Теоретичні засади розвитку місцевого самоврядування	23
Тема 3. Матеріальна та фінансова основа місцевого самоврядування	35
Тема 4. Правові основи здійснення населенням права місцевого самоврядування.....	50
Тема 5. Нормативно-правове забезпечення місцевого самоврядування	66
Тема 6. Територіальна громада в системі місцевого самоврядування.....	81
Тема 7. Інституційна структура місцевого самоврядування в Україні	96
Тема 8. Реалізація конституційно-правових засад місцевого самоврядування в Україні.....	113
Тема 9. Компетенції та повноваження місцевого самоврядування. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування ...	126
Змістовий модуль II. ІСТОРІЯ УКРАЇНСЬКОГО МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	141
Тема 10. Зародження елементів місцевого самоврядування на українських землях в епоху Середньовіччя (X–XVIII ст.).....	141

Тема 11. Місцеве самоврядування на українських землях у складі Російської та Австрійської імперій (кінець XVIII – початок XX ст.).....	152
Тема 12. Місцеве самоврядування в Україні в роки Української Національної революції 1917–1920 рр. та за радянських часів.....	164
Тема 13. Становлення інституту місцевого самоврядування в новітній історії України	178
Змістовий модуль III. СВІТОВИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	191
Тема 14. Види муніципальних систем в зарубіжних країнах.....	191
Тема 15. Сучасні муніципальні реформи в зарубіжних країнах.....	205
Висновки.....	216
Термінологічний словник.....	218
Список літератури	226

Навчальний посібник містить вступ, тематичний план, зміст дисципліни “Теорія та історія місцевого самоврядування”, основний текст, питання для самоконтролю, теми рефератів, висновки, термінологічний словник, а також список літератури.

Для студентів вищих навчальних закладів.

Навчальне видання

УТВЕНКО Володимир Валерійович

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Навчальний посібник

Редактор *Ю. А. Носанчук*

Коректор *Н. К. Чумаченко*

Комп'ютерне верстання *Н. В. Коваленко*

Художнє оформлення *О. О. Стеценко*

Підп. до друку 04.12.14. Формат 60×84/₁₆. Папір офсетний.
Друк офсетний. Ум. друк. арк. 13,72. Обл.-вид. арк. 10,28. Наклад 1000 пр.

Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП)
03039 Київ-39, вул. Фрометівська, 2, МАУП

ДП «Видавничий дім «Персонал»
03039 Київ-39, просп. Червонозоряний, 119, літ. XX

*Свідоцтво про внесення до Державного реєстру
суб'єктів видавничої справи ДК № 3262 від 26.08.2008 р.*

Надруковано в друкарні ДП «Видавничий дім «Персонал»