

1. Поняття місцевого самоврядування

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

Із середини XIX ст. місцеве управління за ініціативи прусського юриста Рудольфа Гнейста стало йменуватися "місцевим самоврядуванням". В інших країнах для передачі змісту цього важливого соціально-політичного явища використовуються й інші терміни: "муніципальне управління", "місцева автономія", "територіальна децентралізація", "комунальне управління" тощо.

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

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

Водночас на базі громадівської теорії місцевого самоврядування сформувалося дві моделі місцевого самоврядування - англосаксонська (Австралія, Канада, США) і континентального права (Італія, Франція). Англосаксонська модель передбачає здійснення місцевого самоврядування виключно органами самоорганізації населення на

місцях, без будь-якого втручання в цю сферу, а континентальна (романо-германська) передбачає здійснення місцевого самоврядування як суб'єктами місцевого самоврядування, так і органами державної виконавчої влади на місцях, з мінімальним втручанням останніх у справи місцевого самоврядування.

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

Зокрема, "громадівське" розуміння місцевого самоврядування знайшло своє втілення в Конституції України (ст. 140), Європейській Хартії місцевого самоврядування 1985 року, згода на обов'язковість якої надана Верховною Радою України у 1997 році, а також у Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р.

У першу чергу, громадівська концепція місцевого самоврядування в Україні була закріплена в Основному Законі, у якому встановлено нормативне положення про те, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Зокрема, основні ідеї громадівської теорії місцевого самоврядування були нормативно закріплені в Європейській Хартії місцевого самоврядування 1985 року. Зміст місцевого самоврядування за Хартією полягає в гарантуванні державою права та реальної здатності територіальних спільнот громадян (жителів) та обраних ними представницьких органів вирішувати самостійно, під свою відповідальність, певне коло питань, діючи в межах Конституції і законів відповідної держави.

У Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. зазначено: "Місцеве самоврядування в

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

України".

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

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

Сутність і зміст місцевого самоврядування визначають його принципи - основні засади організації та здійснення місцевого самоврядування.

Істотними принципами місцевого самоврядування, закріпленими у ст. 4 Закону про місцеве самоврядування, є принципи народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріальної самостійності в межах повноважень, визначених законодавством України; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їхніх органів і посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування.

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

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

Принцип законності передбачає, що місцеве самоврядування в Україні ґрунтується виключно на положеннях Конституції, законів України та підзаконних нормативно-правових актів, у межах і порядку, визначених чинним законодавством України. Порушення законодавства України про місцеве самоврядування має наслідком настання конституційної, адміністративної, кримінальної, іноді - цивільної та дисциплінарної відповідальності.

Значущим для організації та діяльності місцевого самоврядування в Україні є принцип гласності, який передбачає, що всі суб'єкти місцевого самоврядування здійснюють свої повноваження публічно, відкрито. Їх діяльність висвітлюється місцевими, а іноді й загальнодержавними ЗМІ.

Принцип колегіальності відображується в організаційно-правових формах діяльності органів місцевого самоврядування. Так, сільські, селищні та міські ради є колективними (колегіальними) виборними і змінюваними органами місцевого самоврядування, їх правові акти є результатом колегіальної роботи, зокрема пленарних засідань.

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

Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" - також встановлює принцип виборності органів місцевого самоврядування, який передбачає, що депутати місцевих рад, а також сільські, селищні та міські голови є виборними та змінними.

Відповідно до ст. 2 Закону України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" від 6 квітня 2004 р., депутати сільських, селищних рад, а також сільські, селищні, міські голови обираються за мажоритарною виборчою системою; депутати міських, районних у містах, районних, обласних рад і рад міст Києва і Севастополя проводяться за пропорційною виборчою системою.

Важливим принципом місцевого самоврядування є принципи правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених Законом про самоврядування.

Цей принцип об'єднує ряд загальних засад, принципів, що мають самостійне значення - принцип правової самостійності; принцип організаційної самостійності; принцип матеріально-фінансової самостійності.

Принцип правової самостійності органів місцевого самоврядування та його органів полягає в тому, що вони повинні мати власні повноваження, визначені Конституцією або законом. Органи місцевого самоврядування, як зазначено в ч. 1 ст. 16 Закону, є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону.

Принцип організаційної самостійності полягає в тому, що основні суб'єкти місцевого самоврядування - територіальні громади та їх органи - не є елементами державного апарату і не належать до механізму держави. Діючи в межах закону, органи місцевого самоврядування не підпорядковуються іншим органам і що будь-який адміністративний контроль за їх діями можливий лише для забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування. Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування, зазначається також у ст. 20 Закону, може здійснюватися лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

Принцип матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування полягає у праві територіальних громад та утворених ними органів місцевого самоврядування на володіння, користування і розпорядження майном, яке є в комунальній власності, яка є самостійною, відокремленою від державної, формою власності, а також власними фінансовими коштами, достатніми, як про це зазначається в ст. 9 Хартії, для здійснення власних повноважень місцевого самоврядування та його органів.

Визначальним організаційно-правовим принципом місцевого самоврядування є принцип підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів і посадових

осіб. Цей принцип передбачає, що діяльність представницьких органів і посадових осіб місцевого самоврядування підлягає громадському контролю з боку територіальних громад, зокрема у формі громадських слухань. 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 обов'язкові до розгляду пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

До гарантійних принципів місцевого самоврядування слід віднести принцип державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування і принцип судового захисту прав місцевого самоврядування.

Зокрема, принцип державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування розвиває нормативні положення статей 7 і 142 Конституції України. Держава визнає і гарантує місцеве самоврядування та бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Держава також гарантує судовий захист прав і законних інтересів місцевого самоврядування.

Існують й інші принципи місцевого самоврядування в Україні.

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

2. Система та функції місцевого самоврядування в Україні

Важливою ознакою місцевого самоврядування є його системний характер. "Місцеве

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

Перелічені елементи цього організаційного механізму являють собою систему місцевого самоврядування (ст. 5 Закону). Тобто Основний Закон та Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначають основні принципи побудови системи місцевого самоврядування та її складові елементи.

Отже, система місцевого самоврядування України - це визначена Конституцією та законами України сукупність суб'єктів місцевого самоврядування, що, відповідно до Конституції та законів України, здійснюють основні функції місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування має свою внутрішню побудову - структуру місцевого самоврядування, яка є складною і різнорівневою за своїм характером. Вона представлена сільськими, селищними, міськими, районними у містах (у разі їх створення), обласними та Київською і Севастопольською міськими радами та їх посадовими і службовими особами; сільськими, селищними, міськими головами; органами самоорганізації населення на місцях (будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації),

Система місцевого самоврядування на рівні села, селища, міста відзначається як єдністю, так і її диференціацією. Так, територіальна громада відповідно до частин 1, 3 ст. 140 Конституції України, а також Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ч. 1 ст. 6) є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень, тобто найбільш повноважним елементом системи місцевого самоврядування.

Сільська, селищна, міська рада є органом місцевого самоврядування, який представляє відповідну територіальну громаду та здійснює від імені та в її інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 10 Закону).

Виконавчі органи (виконавчий комітет, відділи й управління та інші виконавчі органи галузевої та функціональної компетенції) сільських, селищних, міських рад створюються вказаними радами та є їм підконтрольними та підзвітними (частини 1. 2 ст. 11 Закону).

Очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях сільський, селищний, міський голова - посадова особа, яка обирається відповідною територіальною громадою та є підзвітною, підконтрольною і відповідальною перед нею, а також відповідальною перед відповідною радою (ч. 2 ст. 141 Конституції України, статті 12,42 Закону).

Суттєвою особливістю місцевого самоврядування є те, що в його системі не діє принцип поділу влади, властивий механізму держави. Натомість існує єдність представницьких 1 виконавчих органів місцевого самоврядування. Система місцевого самоврядування на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст має функціонувати як так звана "працююча корпорація", яка самостійно приймає відповідні рішення і самостійно їх виконує.

Однією з характерних особливостей системи місцевого самоврядування, здійснюваного на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст, є те, що вона має своє продовження як на регіональному рівні, в особі районних, обласних рад-органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, так і на мікрорівні (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів), в особі так званих органів самоорганізації населення - будинкових, вуличних, квартальних комітетів, комітетів мікрорайонів. Перелічені органи також визначаються як самостійні елементи системи місцевого самоврядування, свого роду її "мікроструктура" (ч. 1 ст. 5 Закону).

У містах із районним поділом до системи місцевого самоврядування цих міст відносять також районні в місті територіальні громади, а також районні в цих містах ради та їх виконавчі органи (ч. 1 ст. 142, п. 8 Розділу XV "Перехідні положення" Конституції України, ч. 2 ст. 5, ч. 5 ст. 6 Закону).

Особливий правовий статус у системі місцевого самоврядування села, селища, міста має сільський, селищний, міський голова. Чинний Закон про місцеве самоврядування визначає сільського, селищного, міського голову як головну посадову особу самої територіальної громади (ч. 1 ст. 12).

Свої особливості мають системи місцевого самоврядування у містах Києві та Севастополі.

Особливості місцевого самоврядування в м. Києві закріплені Законом України "Про столицю України - місто-герой Київ", їх суть зводиться до того, що міська та районні в цьому місті ради мають формувати свої власті виконавчі органи "на базі відповідних державних адміністрацій, які паралельно виконують функції державної виконавчої влади" (п. 2 Прикінцевих положень Закону).

Що ж стосується системи місцевого самоврядування у м. Севастополі, то вона поки що не приведена у відповідність з чинною Конституцією України, оскільки спеціальний закон про статус цього міста поки що не прийнятий.

Система місцевого самоврядування, у першу чергу, визначається його основними функціями. Ці категорії є взаємопов'язаними: система визначає організаційну структуру місцевого самоврядування, а функції - основні напрямки і види діяльності місцевого самоврядування.

Отже, функції місцевого самоврядування - це визначені Конституцією і законами України основні напрямки і види діяльності місцевого самоврядування в Україні

Функції місцевого самоврядування здійснюються на принципах народовладдя, законності, компетентності, поєднання місцевих і державних інтересів, системності та інших принципів.

Функції місцевого самоврядування є багатоманітними і різняться за своїм призначенням і юридичними властивостями.

У першу чергу, функції місцевого самоврядування поділяються за об'єктами - політичні, економічні, соціальні, культурні (духовні) та інші функції місцевого самоврядування.

Політичні функції місцевого самоврядування, як правило, пов'язані з реалізацією форм безпосередньої демократії на місцях відповідно до Конституції та законів України.

Зокрема, політичні функції місцевого самоврядування передбачають: забезпечення проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; забезпечення проведення місцевих виборів та інших форм безпосередньої демократії на місцях; об'єднання в асоціації місцевого самоврядування тощо.

Економічні функції місцевого самоврядування передбачають управління майном, що є у комунальній власності; утворення, реорганізацію та ліквідацію комунальних підприємств, організацій і установ, а також здійснення контролю за їх діяльністю; затвердження бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контроль за їх виконанням; встановлення місцевих податків і зборів відповідно до закону; утворення позабюджетних цільових коштів; регулювання земельних відносин; вирішення питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів та ін.

Важливе значення мають соціальні функції місцевого самоврядування. Це, перш за все, затвердження програм соціально-економічного розвитку відповідних областей і районів та контроль за їх виконанням; затвердження містобудівних програм; управління закладами охорони здоров'я, які належать територіальним громадам; подання соціальної допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих військовослужбовців, а також військовослужбовцям, звільненим у запас або відставку, інвалідам з дитинства, багатодітним сім'ям; вирішення у встановленому законом порядку питань опіки й піклування; здійснення контролю за забезпеченням соціального захисту працівників, зайнятих на роботах із шкідливими умовами праці та ін.

Наступним видом об'єктних функцій місцевого самоврядування є його культурні функції, реалізація яких передбачає: затвердження програм культурного розвитку відповідних областей і районів та контроль за їх виконанням; управління закладами освіти і культури, які належать територіальним громадам: заснування місцевих ЗМІ відповідних місцевих рад; оголошення об'єктів, що мають історичну, культурну або наукову цінність пам'ятками історії або культури; вирішення питань про робочу мову ради відповідно до законодавства про мови; відродження осередків традиційної народної творчості та ін.

Здійснення суб'єктами місцевого самоврядування такої діяльності, як організація територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення; оголошення природних об'єктів, що мають екологічну цінність, пам'ятками природи тощо, дає підстави виділити такий вид їх об'єктних функцій, як екологічні функції місцевого самоврядування. Утім правова природа екологічних функцій місцевого самоврядування потребує додаткового обґрунтування.

Функції місцевого самоврядування також можуть бути класифіковані за суб'єктами місцевого самоврядування, що дає підстави виділити функції територіальних громад; функції місцевих рад; функції виконавчих органів; функції сільських, селищних і міських голів; функції органів самоорганізації населення тощо.

Напрямки і види діяльності місцевого самоврядування також можуть бути класифіковані за способами і засобами їх здійснення (правозастосовча; нормотворча; організаційна, виховна, прогностична та ін.); умовами здійснення - час (постійні, тимчасові) і територія здійснення (відповідно до системи адміністративно-територіального устрою України) тощо.

3. Організаційно-правові форми місцевого самоврядування в Україні

З метою реалізації завдань і функцій місцевого самоврядування суб'єкти місцевого самоврядування, відповідно до Конституції та законів України, здійснюють певну діяльність, яку називають організаційно-правовими формами місцевого самоврядування.

Кожному суб'єкту місцевого самоврядування властиві власні, передбачені чинним законодавством України організаційно-правові форми, які визначають оптимальний механізм для реалізації функцій місцевого самоврядування.

Основними формами безпосереднього волевиявлення територіальних громад, спрямованими на забезпечення безпосереднього здійснення ними самоврядування в межах Конституції і законів України, є місцеві вибори, референдуми, загальні збори громадян за місцем їх проживання, а також місцеві ініціативи, громадські слухання тощо.

Зокрема, важливою формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади є прийняття нею рішень із питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування, тобто на місцевому референдумі. Місцевий референдум є формою безпосередньої демократії, зміст якої полягає у прийнятті або затвердженні членами територіальної громади найбільш важливих рішень місцевого значення шляхом прямого таємного голосування. Це форма здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Важливою формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади є загальні збори громадян (ст. 8 Закону). На відміну від місцевого референдуму, який є формою вирішення питань місцевого значення шляхом голосування всіма членами територіальної громади села, селища чи міста, загальні збори громадян проводяться за місцем їх проживання 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 місцевого значення.

Предметом загальних зборів громадян, по-перше, є створення з дозволу відповідної ради органів самоорганізації населення - будинкових, вуличних, квартальних комітетів, комітетів мікрорайонів та вирішення інших питань щодо керівництва цими органами і, по-друге, попереднє обговорення проектів рішень рад та їх виконавчих органів; заслуховування звітів та інформацій сільського, селищного, міського голови, керівників підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності територіальної громади; порушення перед відповідними органами місцевого самоврядування питань, що зачіпають колективні потреби жителів відповідного будинку, вулиці, кварталу, а також села, селища, міста загалом; обговорення питань, пов'язаних із залученням членів територіальної громади до виконання робіт з благоустрою населених пунктів тощо.

Рішення загальних зборів громадян із питань місцевого значення, які стосуються суто внутрішніх питань самоорганізації територіальної громади, її членів (виконання громадських робіт, самооподаткування, збір благодійних внесків і т. п.) та прийняті в

межах законодавства, є обов'язковими для виконання органами самоорганізації населення, окремими членами територіальної громади. Рішення ж загальних зборів громадян, у яких містяться звернення чи пропозиції до відповідних рад та їх виконавчих органів, їх посадових осіб, керівників підприємств, організацій і установ, враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності.

Поширеними формами участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань місцевого самоврядування, що знайшли своє відображення в Законі, є місцеві ініціативи та громадські слухання (статті 9,13).

Основні засади та порядок підготовки і проведення місцевих виборів, референдумів, загальних зборів громадян за місцем їх проживання мають визначатися окремими законами, а місцевих ініціатив та громадських слухань - статутами самих територіальних громад.

Представницька функція сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад проявляє себе в тому, що вони передусім є демократичним інструментом вияву волі й інтересів як відповідної територіальної громади загалом, так і окремих груп її членів. Адже територіальні громади є неоднорідними за своїми соціальними та іншими ознаками, і цей процес соціальної структуризації наростатиме у зв'язку з розвитком ринкових відносин. Ради ж як представницькі органи цих територіальних громад є важливою формою вияву та акумуляції волі й інтересів своїх виборців, цивілізованою формою співробітництва різних політичних та соціальних сил на місцевому рівні.

Що ж стосується інших функцій (установчої, контрольної та розпорядчої), то найбільш повно вони матеріалізуються в процесі створення радами своїх виконавчих органів, затвердження, призначення чи обрання окремих посадових осіб місцевого самоврядування, здійснення контролю за цими органами та посадовими особами, а також безпосередньому вирішенні найбільш важливих, доленосних питань, віднесених до відання місцевого самоврядування.

Повноваження сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад за своїм характером є власними (самоврядними) та виключними, тобто такими, рішення щодо яких мають прийматися цими радами виключно на їх пленарних засіданнях (ст. 26 Закону). Їх умовно можна поділити на такі три групи: з організації роботи самої ради; з формування органів ради, призначення, затвердження чи обрання окремих посадових

осіб місцевого самоврядування та здійснення контролю за їх діяльністю: з безпосереднього вирішення питань, віднесених до відання місцевого самоврядування.

Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. по-перше, визначаються стосовно окремих галузей місцевого господарського та соціально-культурного розвитку (планування та облік; бюджет, фінанси і ціни; управління комунальною власністю; житлово-комунальне господарство, побутове, торговельне обслуговування, громадське харчування; транспорт і зв'язок; будівництво; освіта, охорона здоров'я, культура, фізкультура і спорт; земельні відносини та охорона навколишнього природного середовища; соціальний захист населення; зовнішньоекономічна діяльність; забезпечення законності, правопорядку; охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; оборонна робота та інші) і, по-друге, поділяються на власні (самоврядні) та делеговані.

Значну частину повноважень місцевого самоврядування здійснює сільський, селищний, міський голова. Так, наприклад, сільський, селищний, міський голова призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, є розпорядником бюджетних та позабюджетних коштів, представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах із державними, іншими органами місцевого самоврядування, здійснює інші повноваження місцевого самоврядування, якщо вони не віднесені до виключних повноважень ради або не віднесені радою до відання її виконавчих органів (ст. 42 Закону).

Свої особливості мають повноваження районних у місті рад та їх виконавчих органів, а також районних та обласних рад.

Зокрема, районні у містах ради (у разі їх створення) та їх виконавчі органи відповідно до Конституції та законів України здійснюють управління рухомим і нерухомим майном та іншими об'єктами, що належать до комунальної власності територіальних громад районів у містах, формують, затверджують, виконують відповідні бюджети та контролюють їх виконання. Це, так би мовити, їх виключні повноваження, прямо передбачені Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" (п. 2 ст. 41).

Важливою формою об'єднавчої, координаційної діяльності районних і обласних рад є затвердження ними планів соціально-економічного розвитку відповідних областей та

районів, залучення на договірних засадах з місцевих бюджетів коштів для виконання спільних програм, а також окремих проектів; по-третє, шляхом справедливого перерозподілу між територіальними громадами сіл, селищ, міст коштів, виділених із Державного бюджету України для збалансування місцевих бюджетів, вирівнювання фінансових можливостей територіальних громад; по-четверте, шляхом представництва інтересів системи місцевого самоврядування відповідного регіону (району, області) у взаємовідносинах з центральними та місцевими органами державної влади, зокрема відповідними місцевими державними адміністраціями у справі забезпечення гармонійного соціально-економічного розвитку відповідного регіону, соціального захисту його населення взагалі та кожної територіальної громади зокрема.

Особливістю конституційно-правового статусу районних та обласних рад є те, що вони не мають своїх власних виконавчих органів, з огляду на це, їх окремі функції мають брати на себе місцеві державні адміністрації.

Основною формою прояву активності, життєдіяльності ради є її сесія. Сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань її постійних комісій, якими ці пленарні засідання супроводжуються .

Сесії скликаються в міру необхідності, але не менше одного разу на квартал. Сесія ради є правомочною, якщо на її пленарному засіданні бере участь більше половини депутатів від загального складу ради. Сесії скликаються: сільської, селищної, міської - відповідно сільським, селищним, міським головою; районної у місті, районної, обласної-головою відповідної ради. У разі немотивованої відмови зазначених посадових осіб або неможливості ними скликати сесію вона скликається: сільської, селищної, міської ради - її секретарем; районної у місті, районної, обласної ради - заступником голови відповідної ради.

Сесія ради повинна бути також скликана за пропозицією не менш як однієї третини депутатів від загального складу відповідної ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради, а сесія районної, обласної ради - також за пропозицією місцевої державної адміністрації.

У разі, якщо відповідні посадові особи у двотижневий строк не скликають сесію на вимогу перелічених вище суб'єктів, сесія може бути скликана депутатами відповідної ради, які становлять не менш як одну третину складу ради, або постійною комісією ради.

Важливою організаційно-правовою формою роботи рад є їх постійні та тимчасові комісії.

Постійні комісії ради є органами ради, що обираються з числа її депутатів для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету. Вони обираються радою на строк її повноважень у складі голови і членів комісії.

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

Крім постійних комісій, місцеві ради можуть утворювати тимчасові контрольні комісії, які є органами ради, які обираються з числа її депутатів для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування (ст. 48 Закону).

Характер основних функцій постійних комісій, якими є підготовчо-дорадча та контрольна, визначає їх передусім як такі органи місцевої ради, які покликані всією своєю діяльністю сприяти безперервній та ефективній роботі ради як представницького органу. Ці функції спрямовані не назовні, а всередину самої ради, а наслідки діяльності постійних комісій повинні знаходити свій вихід у тих рішеннях ради, які вона приймає.

Свої особливості має структура районних та обласних, а також районних у містах рад. Ці ради очолюють їх голови, які обираються із числа депутатів рад. Таким же шляхом обираються заступники голів цих рад.

Голова районної, обласної ради організує роботу в цій раді, є розпорядником коштів, передбачених на утримання ради, підписує рішення ради, протоколи її сесій, представляє ради у відносинах з іншими органами та організаціями, очолює виконавчий апарат ради, організує роботу президії (колегії) ради та здійснює інші функції, передбачені Законом (ст. 55).

Президія (колегія) районної, обласної ради є дорадчим органом цієї ради, який попередньо готує узгоджені пропозиції та рекомендації з питань, що передбачається внести на розгляд ради. До складу цього органу входять голова ради, його заступник, голови постійних комісій ради, уповноважені представники депутатських груп і фракцій.

Рішення Президії ради мають рекомендаційний характер, що характеризує їх як внутрішній, допоміжний орган ради, такий, яким є її постійні комісії.

Що ж стосується виконавчого апарату районної, обласної ради, то, на відміну від виконавчих органів рад, цей апарат здійснює лише організаційне, правове, інформаційно-аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів, сприяє здійсненню радою взаємодії і зв'язків з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування. З огляду на це важливою проблемою конституційної реформи є відновлення повноцінного місцевого самоврядування в районах і областях, надання права районним та обласним радам мати свої власні виконавчі органи, а сьогодні, в межах чинної Конституції України, у структурі їх апаратів, створення спеціальних підрозділів (управлінь справами чи фондів комунального майна), які взяли б на себе частину функцій виконавчого характеру.

Ради та їх виконавчі комітети в межах своєї компетенції приймають нормативні та інші акти у формі рішень, які є правовою формою їх діяльності (ст. 59 Закону).

Власні організаційно-правові форми мають і органи самоорганізації населення. Відповідно до Закону України і про місцеве самоврядування в Україні", такими органами є будинкові, вуличні, квартальні комітети тощо. Вони є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні питань місцевого значення, виборними органами, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених зазначеним Законом (статті 2,3).

Важливими елементами правового статусу органу самоорганізації населення є його функції, повноваження, структура та організаційні форми прояву його легальної активності, життєдіяльності.

Основними функціями органу самоорганізації населення є створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення, задоволення їх (жителів) соціальних, культурних, побутових та інших потреб шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг, а також участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території (села, селища, міста, району у місті), інших місцевих програм.

Обсяг цих функцій визначається у повноваженнях органів самоорганізації населення, які, згідно зі ст. 2 Закону, за своєю природою поділяються на власні (віднесені законом до відання цього органу) та делеговані (повноваження сільської, селищної, міської ради, якими вона наділяє орган самоорганізації населення з передачею відповідних коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів необхідних для її здійснення).

Що стосується власних повноважень органу самоорганізації населення, то найбільш вагомими з них є такі, як: вести облік громадян за віком, місцем роботи чи навчання, які мешкають у межах території діяльності органу, а також вести прийом громадян, розглядати їх звернення; представляти разом із депутатами інтереси жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста, району в місті у відповідній місцевій раді та її органах; місцевих органах виконавчої влади; вносити пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів; здійснювати контроль за якістю надавання громадянам, які проживають в житлових будинках на території діяльності органу самоорганізації населення, житлово-комунальних послуг та за якістю проведення у цих будинках ремонтних робіт; організовувати на добровільних засадах участь населення в здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, проведення робіт з благоустрою, озеленення та утримання в належному стані садиб, дворів, вулиць, парків, кладовищ, братських могил, обладнанні дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами та з цією метою створювати тимчасові або постійні бригади, використовувати інші форми залучення населення; організовувати допомогу громадянам похилого віку, інвалідам, сім'ям загиблих воїнів, партизанів та військовослужбовців, малозабезпеченим та багатодітним сім'ям, а також самотнім громадянам, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, вносити пропозиції з цих питань до відповідної ради та її виконавчих органів.

До виключних повноважень органів самоорганізації населення віднесено ще ряд повноважень зі сприяння та надання допомоги навчальним закладам, закладам та організаціям культури, фізичної культури і спорту, правоохоронним органам, а також депутатам відповідних місцевих рад в організації зустрічей з виборцями, прийому громадян та проведенні іншої роботи у виборчих округах (ст. 14 та інші Закону).

Важливою організаційно-правовою формою місцевого самоврядування є асоціації органів місцевого самоврядування. Положення ст. 15 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" про те, що органи місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання, які підлягають реєстрації відповідно до законодавства в органах Міністерства юстиції України, нещодавно отримало реальне законодавче наповнення в Законі України "Про асоціації органів місцевого самоврядування".

Законом України "Про асоціації органів місцевого самоврядування в Україні" передбачається створення як місцевих асоціацій органів місцевого самоврядування, так і всеукраїнських. Всеукраїнськими є асоціації, що об'єднують більше половини органів місцевого самоврядування відповідних територіальних рівнів, а асоціація органів місцевого самоврядування із місцевим статусом може бути створена не менш як трьома органами місцевого самоврядування.

Членом асоціації можуть бути сільські, селищні, міські, районні у містах, районні та обласні ради. Особливий порядок щодо членства встановлюється до всеукраїнських асоціацій. Так, орган місцевого самоврядування може бути членом лише однієї всеукраїнської асоціації. Крім того, до такої асоціації можуть входити місцеві асоціації як колегіальні члени.

До повноважень асоціації органів місцевого самоврядування належать: об'єднання зусиль органів місцевого самоврядування щодо захисту прав і законних інтересів відповідних територіальних громад, розв'язання спільних для територіальних громад проблем, обміну досвідом, створення умов для більш ефективного здійснення повноважень місцевого самоврядування; сприяння органам місцевого самоврядування у підготовці проектів їх актів, програм соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад; узагальнення та поширення досвіду діяльності органів місцевого самоврядування з питань соціально-економічного та культурного розвитку; захист інтересів територіальних громад за зверненням органів місцевого самоврядування, які не є членами асоціації, із суспільно важливих питань тощо.

Серед повноважень всеукраїнських асоціацій найважливішими є: участь у роботі консультативно-дорадчого органу з питань місцевого самоврядування при Голові Верховної Ради України; право готувати висновки до проектів законів України, інших нормативно-правових актів з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку; надання Міністерству фінансів України пропозицій до проекту закону про Державний бюджет України в частині, що стосується показників місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів; участь у розробленні проектів загальнодержавних програм щодо розвитку регіонів, проектів та програм місцевого і регіонального розвитку; захист місцевих та регіональних інтересів органів місцевого самоврядування під час прийняття органами державної влади рішень щодо соціально-економічного та культурного розвитку територій.

Передбачувано, що саме асоціації органів місцевого самоврядування стають рушійною силою в формуванні концепції, програми і стратегії реформування місцевого самоврядування в Україні.

4. Гарантії місцевого самоврядування в Україні

Ефективна діяльність місцевого самоврядування, його соціальна цінність залежить від умов і засобів гарантованості місцевого самоврядування. Конституція України в ст. 7 гарантує місцеве самоврядування в Україні.

Під гарантіями місцевого самоврядування, як правило, розуміють комплекс заходів, за допомогою яких забезпечується реальне здійснення місцевого самоврядування територіальними громадами та органами місцевого самоврядування, а також захист права на місцеве самоврядування.

Отже, гарантії місцевого самоврядування - це встановлені Конституцією і законами

України умови і засоби забезпечення організації та діяльності місцевого самоврядування в Україні Вони поділяються на загальні та спеціальні (юридичні) гарантії.

Насамперед рівень гарантованості місцевого самоврядування забезпечуються загальними гарантіями - політичними, економічними, соціальними, культурними (духовними) та іншими, які визначаються рівнем розвитку суспільства і держави, їх основних інститутів у всіх основних сферах суспільного життя.

Зокрема, важливими загальними гарантіями місцевого самоврядування в Україні є наявність у нього сталої організаційно-правової, матеріально-фінансової та територіальної основ, процес становлення яких відбувається сьогодні в Україні.

Що ж до спеціальних юридичних гарантії місцевого самоврядування, то вони умовно поділяються на нормативно та організаційно-правові умови і засоби діяльності місцевого самоврядування в Україні.

Нормативно-правові гарантії місцевого самоврядування представлені сукупністю нормативно-правових актів, які визначають основні принципи місцевого самоврядування, організаційно-правові форми здійснення місцевого самоврядування та встановлюють юридичну відповідальність за порушення чинного законодавства України.

До нормативно-правових гарантії місцевого самоврядування в Україні слід віднести, у першу чергу, нормативні положення Конституції України, Європейської Хартії місцевого самоврядування 1985 року, законів України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р., "Про органи самоорганізації населення" 11 липня 2001 р., "Про асоціації органів місцевого самоврядування" від 16 квітня 2009 р., "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" від 6 квітня 2004 р., "Про столицю України - місто-герой Київ" від 15 січня 1999 р. та ін.

Важливу роль у системі нормативно-правових гарантії займають і правові акти місцевого самоврядування. Так, важливою гарантією місцевого самоврядування є встановлена Законом обов'язковість актів і законних вимог органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах наданих їм повноважень, для виконання

всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території.

При цьому слід наголосити, що акти місцевого самоврядування складають питому вагу джерел національного конституційного права.

Гарантії законності актів місцевого самоврядування встановлені ст. 144 Конституції України, згідно з якою рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" також встановлює, що перелічені вище юридичні та фізичні особи несуть встановленому законом відповідальність перед органами місцевого самоврядування за заподіяну місцевому самоврядуванню шкоду їх діями або бездіяльністю, а також у разі невиконання рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах наданих їм повноважень (ст. 73 Закону).

Організаційно-правові гарантії місцевого самоврядування в Україні представлені системою суб'єктів; уповноважених згідно з Конституцією України здійснювати та гарантувати місцеве самоврядування в нашій державі.

До системи суб'єктів, що здійснюють організаційно-правові гарантії місцевого самоврядування в Україні, належать народ України, держава та її органи, суб'єкти місцевого самоврядування.

Так, відповідно до ст. 5 Конституції України, народ України, як носій суверенітету і єдине джерело влади у державі, здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Волевиявлення народу, зокрема, на референдумі, може стосуватися й принципів організації та функціонування місцевого самоврядування в нашій державі.

Держава бере на себе обов'язок гарантувати місцеве самоврядування в Україні (ст. 7) і здійснює його через систему органів державної влади та інші органи держави. Зокрема, Верховна Рада України затверджує загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля (п. 6 ст. 85 Конституції України), реалізацію яких на місцях здійснюють і органи місцевого самоврядування України. До того ж Парламент України утворює і ліквідує райони, встановлює і змінює межі районів і міст, відносить населені пункти до категорії міст, найменує і перейменує населені пункти і райони; призначає чергові та позачергові вибори до органів місцевого самоврядування (пункти 29, 30 ст. 85 Конституції України).

При цьому під час вирішення Верховною Радою України питання про призначення дострокових виборів ради чи сільського, селищного, міського голови обов'язковим є рішення суду про визнання їх актів незаконними, а також висновок відповідного комітету Верховної Ради України.

Президент України, як гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, видає укази і розпорядження, у тому числі й щодо місцевого самоврядування, які є обов'язкові до виконання на території України (ст. 106 Конституції).

Важливим елементом організаційно-правових гарантій місцевого самоврядування в Україні є й місцеві органи виконавчої влади, яким згідно зі ст. 118 Основного Закону районні та обласні ради делегують окремі повноваження.

Досить важливими організаційно-правовими гарантіями місцевого самоврядування в Україні є суди загальної юрисдикції. Права місцевого самоврядування, зазначається в Конституції України, захищаються в судовому порядку. Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду (ч. 2. ст. 144, ст. 145 Конституції України).

Водночас організаційно-правові гарантії ґрунтуються й на принципі невтручання у роботу місцевого самоврядування. Так, у Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" зазначається, що обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування згідно з Конституцією та законами України може бути застосоване

лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану (ст. 21), що органи виконавчої влади. Їх посадові особи не мають право втручатися в законну діяльність органів місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом, що органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування (ст. 71 Закону).

Не менш важливою гарантією місцевого самоврядування є те, що його первинні суб'єкти - громади не можуть бути примусово об'єднані або скасовані у зв'язку з удосконаленням державою первинної ланки адміністративно-територіального устрою.

Що ж стосується органів та посадових осіб місцевого самоврядування, то їх повноваження також не можуть бути достроково припинені державними органами. У разі, якщо, наприклад, рада прийняла рішення з порушенням Конституції чи законів України, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення їх рішень у відповідність їх законам, або ж сесія цієї ради не проводиться без поважних причин у встановлені законом строки чи рада не вирішує питань, віднесених до її відання. Верховна Рада України може призначити лише позачергові вибори до цієї ради. Законом встановлено, що питання про призначення таких позачергових виборів порушується відповідно сільським, селищним, міським головою, головою обласної, Київської, Севастопольської міських державних адміністрацій. Проте і в цьому випадку відповідна рада продовжує діяти до обрання нового складу цієї ради.

Окрім національних юридичних гарантій місцевого самоврядування, в останні роки набувають вагомого значення й міжнародні нормативні та інституційні гарантії місцевого самоврядування. Прикладом важливості міжнародних гарантій є поетапне рецесування стандартів місцевого самоврядування, визначених Європейською Хартією місцевого самоврядування 1985 року в законодавство і практику національного місцевого самоврядування. Сприйняття європейських стандартів місцевого самоврядування є однією з основних вимог щодо євроінтеграції України.

Запитання для самоконтролю

- 1. Визначте поняття місцевого самоврядування та охарактеризуйте його історичні витоки в Україні та за кордоном. Які основні моделі місцевого самоврядування є нині найбільш поширеними у світі?*
- 2. Назвіть основні принципи місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України.*
- 3. Охарактеризуйте територіальну громаду як основу місцевого самоврядування в Україні. Які конституційні права територіальної громади Вам відомі?*
- 4. Проаналізуйте чинне законодавство про місцеве самоврядування в Україні та визначте шляхи його вдосконалення на сучасному етапі. Що, на Вашу думку, передбачає реформа місцевого самоврядування та які її законодавчі перспективи?*
- 5. Визначте систему місцевого самоврядування в Україні та охарактеризуйте її основні складові елементи. У чому полягає особливість місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі?*
- 6. Який порядок формування представницьких органів місцевого самоврядування в Україні?*
- 7. Вкажіть і класифікуйте основні функції та повноваження органів місцевого самоврядування в Україні.*
- 8. Які організаційно-правові форми місцевого самоврядування Вам відомі?*
- 9. Охарактеризуйте конституційно-правовий статус сільських, селищних, міських голів і депутатів місцевих рад.*

10. Що слід розуміти під гарантіями місцевого самоврядування в Україні?