

Розділ 19. Конституційно-правові засади місцевого самоврядування в Україні

Система політико-правових цінностей, вироблених людством упродовж століть, охоплює багато принципів і вимог щодо оптимальної організації державної влади, здатної забезпечувати ефективне управління країною як у центрі, так і на місцях. Серед них чільне місце посідає принцип децентралізації державної влади на рівень територіальних громад і органів, які вони обирають, оскільки, як відомо, жодною країною не можна ефективно управляти з центру, і якою б досконалою не була державна влада в центрі, вона ніколи не буде ефективною, якщо не спиратиметься на демократично організовану систему самоврядування на місцях.

Відбиваючи прагнення українського народу розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу, Конституція України у статті 7 закріпила принцип, згідно з яким "в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування". Отже, Конституція України покладає на державу функцію підтримки місцевого самоврядування як однієї з підвалин демократичного ладу.

Поняття місцевого самоврядування визначається пунктом 1 статті 3 Європейської Хартії місцевого самоврядування, прийнятої 15 жовтня 1985 р. державами — членами Ради Європи у Страсбурзі, підписаної там же від імені України 6 листопада 1996 р. і ратифікованої Верховною Радою України 15 липня 1997 р.: "Під місцевим самоврядуванням слід розуміти право та реальну спроможність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти ними, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення".

Хартія вимагає, щоб принцип місцевого самоврядування був визнаний у законодавстві країни і по можливості в її конституції.

Питанням місцевого самоврядування присвячено розділ XI Конституції України, який визначає поняття та суб'єкти місцевого самоврядування, порядок формування органів, сферу відання, матеріальну й фінансову основу та гарантії місцевого самоврядування.

У питаннях місцевого самоврядування Конституція України є доволі гнучким політико-правовим документом. Визначивши його концептуальні засади, вона залишила багато аспектів його становлення й розвитку для регулювання окремими законами, а

отже, створила певний простір для вдосконалення інституту місцевого самоврядування. На підставі статті 140 Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, зокрема Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. Відповідно до Конституції України він визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу й відповідальності органів місцевого самоврядування.

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

Місцеве самоврядування в Україні відповідно до статті 4 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" здійснюється на таких принципах:

- народовладдя;
- законності;
- гласності;
- колегіальності;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- виборності;
- правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законами України;
- підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;
- державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування;
- судового захисту прав місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування в Україні відповідно до статті 5 зазначеного Закону включає:

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

До основних функцій місцевого самоврядування належать такі:

- здійснення нормотворчої та контрольної діяльності, забезпечення реалізації Конституції та законів України на відповідній території;
- володіння, користування та розпорядження комунальною власністю, місцевими фінансами, а також формування, затвердження та виконання місцевого бюджету, встановлення місцевих податків;
- забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку відповідної території;

- забезпечення утримання й розвитку соціальної та інженерно-комунальної інфраструктури території, надання повного комплексу послуг населенню;
- забезпечення охорони громадського порядку та законності.

Як первинний суб'єкт місцевого самоврядування територіальна громада правомочна, з одного боку, вирішити будь-яке питання, яке згідно з Конституцією України та законами України належить до відання місцевого самоврядування, а з іншого — доручити виконання його функцій і повноважень органам та посадовим особам місцевого самоврядування.

Територіальна громада — це 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.

Порядок реалізації територіальною громадою свого конституційного права на самостійне вирішення питань місцевого значення визначається частиною третьою статті 140 Конституції України. Закріплення права територіальної громади безпосередньо здійснювати місцеве самоврядування значно підвищує роль і значення різноманітних форм волевиявлення територіальних громад з метою вирішення чи участі у вирішенні питань, що належать до відання місцевого самоврядування.

Формами безпосереднього волевиявлення територіальних громад відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" є місцеві референдуми (стаття 7), загальні збори громадян (стаття 8), місцеві ініціативи (стаття 9), громадські слухання (стаття 13), а також місцеві вибори, які регулюються Законом України "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" від 14 січня 1998 р., а з 1 жовтня 2005 р. регулюватимуться Законом України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" від 6 квітня 2004 р.

Місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення. Його предметом може бути будь-яке питання, що згідно з Конституцією України, Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" та іншими законами належить до відання місцевого самоврядування. Рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території.

Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення. Рішення таких зборів можуть враховуватись органами місцевого самоврядування в їх діяльності.

Члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (порядком місцевої ініціативи) будь-якого питання, що належить до відання місцевого самоврядування. Воно підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування чи статутом територіальної громади.

Важливою й ефективною формою безпосереднього волевиявлення громад є громадські слухання — зустрічі громадян 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. Вони проводяться не рідше одного разу на рік згідно з порядком їх організації, який визначається статутом

територіальної громади. Пропозиції, що вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.

З метою обрання представницьких органів місцевого самоврядування та головної посадової особи територіальної громади — сільського, селищного чи міського голови — проводяться місцеві вибори.

Порядок формування органів місцевого самоврядування встановлюється статтею 141 Конституції України та відповідними статтями Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні".

Сільські, селищні, міські, районні в містах (у разі їх створення), районні, обласні ради складаються з депутатів, які обираються жителями — громадянами відповідної території на основі загального, рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком (за Конституцією України) на 4 роки. Згідно із Законом України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 р. частину першу статті 141 Конституції України викладено в такій редакції до складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років".

Загальний склад ради визначається (з 1 жовтня 2005 р.) радою відповідно до Закону України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів", зокрема, стаття 16 цього Закону встановлює, що загальний склад сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради має становити при чисельності:

- до 3 тисяч виборців — від 16 до 26 депутатів;
- до 5 тисяч виборців — від 20 до 30 депутатів;
- до 20 тисяч виборців — від 30 до 36 депутатів;
- до 50 тисяч виборців — від 30 до 46 депутатів;
- до 100 тисяч виборців — від 36 до 50 депутатів;
- до 250 тисяч виборців — від 40 до 60 депутатів;
- до 500 тисяч виборців — від 50 до 76 депутатів;
- до 1 мільйона виборців — від 60 до 90 депутатів;
- до 2 мільйонів виборців — від 76 до 120 депутатів;
- понад 2 мільйони виборців — від 76 до 150 депутатів.

Загальний склад Верховної Ради Автономної Республіки Крим визначається Конституцією Автономної Республіки Крим.

Депутати сільських, селищних, міських рад та сільські, селищні, міські голови обираються громадянами України, які належать до відповідних територіальних громад. Депутати районних, обласних рад обираються громадянами України, які належать до відповідних територіальних громад у межах району, області. Депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим обираються громадянами України, які проживають на території Автономної Республіки Крим.

Вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділяється вся територія відповідно села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися в сільську громаду), селища, а вибори депутатів міських, районних у містах, районних, обласних рад, міст Києва і Севастополя, а також Верховної Ради Автономної Республіки Крим проводяться за пропорційною системою: депутати обираються за виборчими списками кандидатів у

депутати від організацій політичних партій, виборчих блоків організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами території відповідної територіальної громади чи відповідної сукупності громад.

Вибори сільських, селищних, міських голів проводяться за мажоритарною виборчою системою відносно більшості в єдиному одномандатному окрузі, межі якого збігаються з межами відповідної територіальної громади.

Участь громадян України в місцевих виборах є добровільною і ніхто не може бути примушений до участі або неучасті у виборах.

Депутатом та сільським, селищним, міським головою може бути обраний громадянин України, який надень виборів досяг вісімнадцяти років та має право голосу відповідно до статті 70 Конституції України.

Депутатом, сільським, селищним, міським головою не може бути обраний громадянин України, який має судимість за скоєння умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята у встановленому законом порядку.

Право висування кандидатів у депутати та кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови належить громадянам України, які мають право голосу. Це право реалізується ними через місцеві організації партій (блоки) або шляхом самовисування у випадках, передбачених Законом України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів."

До суб'єктів виборчого процесу належать:

- громадяни України, які мають право голосу на місцевих виборах;
- виборчі комісії, сформовані відповідно до цього Закону, Закону України "Про Центральну виборчу комісію" та інших законів України;
- кандидати у депутати та кандидати на посаду сільського, селищного, міського голови;
- місцеві організації партій (блоків), які висунули кандидатів у депутати та кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови;
- органи державної влади та органи місцевого самоврядування у випадках, передбачених Законом України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів";
- офіційні спостерігачі від місцевих організацій партій (блоків) — суб'єктів виборчого процесу, від кандидатів у депутати, від кандидатів на посади сільських, селищних, міських голів. Сільські, селищні, міські ради правомочні розглядати і вирішувати питання, які згідно з Конституцією України, Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" та іншими законами належать до їх відання. Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад встановлюється статтею 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", а питання, які вирішуються районними і обласними радами виключно на їх пленарних засіданнях, встановлюються статтею 43 зазначеного Закону. Статтею 44 цього Закону передбачені повноваження районних і обласних рад, які вони делегують відповідним місцевим державним адміністраціям.

Сільська, селищна, міська, районна в місті (у разі її створення), районна, обласна рада виконує роботу сесійно. Сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій ради.

Перша сесія новообраної сільської, селищної, міської, районної в місті ради скликається відповідною територіальною виборчою комісією не пізніше як за місяць після обрання ради у правомочному складі. Її відкриває і веде голова цієї виборчої комісії. Він інформує раду про підсумки виборів депутатів та сільського, селищного, міського голови і

визнання їх повноважень. Першу сесію районної, обласної ради скликає і веде голова відповідної територіальної виборчої комісії. Наступні сесії ради скликаються: сільської, селищної, міської — відповідно сільським, селищним, міським головою; районної в місті, районної, обласної — головою відповідної ради.

Сесія ради скликається в міру необхідності, але не рідше одного разу на квартал.

У разі немотивованої відмови сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті, районної, обласної ради або неможливості скликати сесію ради сесія скликається: сільської, селищної, міської ради — секретарем сільської, селищної, міської ради; районної в місті, районної, обласної ради — заступником голови відповідної ради (абзац перший частини шостої статті 46 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні").

Сесію сільської, селищної, міської ради відкриває і веде відповідно сільський, селищний, міський голова, а сесію районної в містах, районної, обласної ради — голова ради або його заступник.

Рішення про скликання сесії ради доводиться до відома депутатів і населення не пізніше як за 10 днів до сесії, а у виняткових випадках — не пізніше як за день до сесії із зазначенням часу скликання, місця проведення та питань, які передбачається внести на розгляд ради.

Сесія ради є правомочною, якщо в її пленарному засіданні бере участь більше половини депутатів загального складу ради.

Пропозиції щодо питань на розгляд ради можуть вноситися сільським, селищним, міським головою, постійними комісіями, депутатами, виконавчим комітетом ради, головою місцевої державної адміністрації, головою районної, обласної ради, загальними зборами громадян. Порядок скликання сесії ради, підготовки і розгляду нею питань, прийняття рішень ради про затвердження порядку денного сесії та з інших процедурних питань, а також порядок роботи сесії визначаються регламентом ради.

Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" передбачає, що повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради можуть бути припинені достроково, зокрема, у таких випадках:

- якщо рада прийняла рішення з порушенням Конституції України, цього та інших 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 строки, встановлені цим Законом, або рада не вирішує питань, що належать до її відання.

Повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті ради за наявності зазначених підстав та в інших випадках можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму, порядок проведення якого щодо дострокового припинення повноважень ради визначається законом про місцеві референдуми, а питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради за рішенням місцевого референдуму може бути порушене сільським, селищним, міським головою, а також не менше як однією десятою частиною громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу.

За пропозицією сільського, селищного, міського голови відповідною радою з числа її депутатів на строк повноважень ради обирається секретар сільської, селищної, міської ради. Він працює на постійній основі і не може суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, у тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та

творчої роботи в позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток, якщо інше не передбачено законом.

Секретар сільської, селищної, міської ради (відповідно до частини третьої статті 50 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні") має такі повноваження:

- скликає сесії ради у випадках, передбачених частиною шостою статті 46 цього Закону; повідомляє депутатам і доводить до відома населення інформацію про час і місце проведення сесії ради, питання, які передбачається внести на розгляд ради;
- веде засідання ради та підписує її рішення у випадках, передбачених частиною шостою статті 46 цього Закону;
- організовує підготовку сесій ради, питань, що вносяться на розгляд ради;
- забезпечує своєчасне доведення рішень ради до виконавців і населення, організовує контроль за їх виконанням;
- за дорученням сільського, селищного, міського голови координує діяльність постійних та інших комісій ради, дає їм доручення, сприяє організації виконання їх рекомендацій;
- сприяє депутатам ради у здійсненні їх повноважень;
- організовує за дорученням ради відповідно до законодавства заходи, пов'язані з підготовкою і проведенням референдумів та виборів до органів державної влади і місцевого самоврядування;
- забезпечує зберігання у відповідних органах місцевого самоврядування офіційних документів, пов'язаних з місцевим самоврядуванням відповідної територіальної громади, забезпечує доступ до них осіб, яким це право надано у встановленому порядку;
- вирішує за дорученням сільського, селищного, міського голови або відповідної ради інші питання, пов'язані з діяльністю ради та її органів.

Секретар сільської ради може за рішенням ради одночасно здійснювати повноваження секретаря виконавчого комітету відповідної ради. Його повноваження можуть бути достроково припинені за рішенням відповідної ради.

Сільський, селищний або міський голова, який є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища чи міста, обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком (за Конституцією України) на 4 роки в порядку, визначеному законом. Він здійснює свої повноваження на постійній основі (стаття 12 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні").

Повноваження сільського, селищного, міського голови починаються з моменту оголошення відповідною сільською, селищною, міською виборчою комісією на пленарному засіданні ради рішення про його обрання і закінчуються в момент вступу на цю посаду іншої обраної відповідно до закону особи, крім випадків дострокового припинення його повноважень.

Сільський, селищний, міський голова відповідно до статті 42 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" виконує такі функції:

- забезпечує здійснення в межах наданих йому законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території, додержання Конституції України та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади;
- організовує в межах, визначених цим 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;
- вносить на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету відповідної ради;
- вносить на розгляд ради пропозиції щодо структури і штатів виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету;
- керує апаратом ради та її виконавчого комітету;
- скликає сесії ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради і головує на пленарних засіданнях ради;
- забезпечує підготовку на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її відання; оприлюднює затверджені радою програми, бюджет та звіти про їх виконання;
- призначає на посади та звільняє з них керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, крім керівників дошкільних, загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладів;
- скликає загальні збори громадян за місцем проживання;
- забезпечує виконання рішень місцевого референдуму, відповідної ради, її виконавчого комітету;
- є розпорядником бюджетних, позабюджетних цільових (у тому числі валютних) коштів, використовує їх лише за призначенням, визначеним радою;
- представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, громадянами, а також у міжнародних відносинах відповідно до законодавства;
- звертається до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів;
- укладає від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства, а з питань, що належать до виключної компетенції ради, подає їх на затвердження відповідної ради;
- веде особистий прийом громадян;
- забезпечує на відповідній території додержання законодавства щодо розгляду звернень громадян та їх об'єднань;
- здійснює інші повноваження місцевого самоврядування, визначені цим та іншими законами, якщо вони не належать до виключних повноважень ради або не зараховані радою до відання її виконавчих органів;
- видає розпорядження в межах своїх повноважень;
- забезпечує в межах повноважень, визначених законодавством, організацію охорони громадського порядку і громадську безпеку на відповідній території, дотримання законності та належну організацію роботи місцевої міліції;
- вносить до головних управлінь, управлінь Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі пропозиції щодо призначення на посади і звільнення з посад працівників місцевої міліції, їх заохочення

або притягнення до відповідальності.

Сільський, селищний, міський голова персонально відповідає за здійснення наданих йому законом повноважень. При здійсненні наданих повноважень він є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою, відповідальним — перед відповідною радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади — також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади.

Сільський, селищний, міський голова не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами. На вимогу не менше половини депутатів відповідної ради він зобов'язаний прозвітувати перед радою про роботу виконавчих органів ради в будь-який визначений ними термін.

Виконавчим органом сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради є виконавчий комітет ради, який утворюється на строк повноважень ради в кількісному складі, що визначається відповідною радою. Пропозицію щодо персонального складу виконавчого комітету вносить відповідно сільський, селищний, міський голова або голова відповідної ради. Виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради утворюється в складі відповідно сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради — голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного чи 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 і затверджується радою.

До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою входить також секретар відповідної ради (у виконавчому комітеті сільської ради функції його секретаря за рішенням ради може здійснювати секретар відповідної ради). До його складу не можуть входити депутати відповідної ради (крім секретаря ради).

Виконавчий комітет сільської, селищної чи міської ради очолює відповідно сільський, селищний або міський голова, районної в місті ради — голова відповідної ради. Виконавчий комітет ради підзвітний і підконтрольний раді, що його утворила, а з питань здійснення ним повноважень органів виконавчої влади — також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади.

Особи, які входять до складу виконавчого комітету, крім тих, хто працює у виконавчих органах ради на постійній основі, на час засідань виконавчого комітету, а також для здійснення повноважень в інших випадках, звільняються від виконання виробничих або службових обов'язків з відшкодуванням їм середнього заробітку за основним місцем роботи та інших витрат, пов'язаних з виконанням обов'язків члена виконавчого комітету, за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету. На осіб, які входять до складу виконавчого комітету ради і працюють у ньому на постійній основі, поширюються вимоги щодо обмеження сумісності їх діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлені законом для сільського, селищного, міського голови.

Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради може розглядати і вирішувати питання, що за законом належать до відання виконавчих органів ради.

Виконавчий комітет ради виконує такі функції:

- попередньо розглядає проекти місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проекти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради;

- координує діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховує звіти про роботу їх керівників;

- має право змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб.

Основною формою роботи виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради є засідання. Засідання скликаються відповідно сільським, селищним, міським головою (головою районної в місті ради), а в разі його відсутності чи неможливості здійснення ним цієї функції — заступником сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради (районної в місті ради — заступником голови ради) у міру необхідності, але не рідше одного разу на місяць і є правомочними, якщо в них бере участь більше половини загального складу виконавчого комітету.

Виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад здійснюють повноваження в таких галузях і сферах: соціально-економічного і 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; вирішення питань адміністративно-територіального устрою; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян та ін.

Сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти з ініціативи жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення та наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. Їх правовий статус, порядок організації та діяльності визначаються законом.

Найважливішим питанням організації місцевого самоврядування є розподіл повноважень між державними органами місцевого управління та органами, які діють на самоврядній основі. З Європейської Хартії місцевого самоврядування випливає, що основні повноваження органів місцевого самоврядування встановлюються конституцією держави чи відповідним законом, це й зроблено Конституцією України та Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні". У цьому Законі, як частково зауважалося раніше, широко викладено загальну та виключну компетенцію сільських, селищних і міських рад, повноваження їх виконавчих органів, особливості повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів, повноваження сільського, селищного та міського голови, районних і обласних рад.

Повноваження виконавчих органів сільських, селищних і міських рад, як правило, в усіх сферах поділяються на власні (самоврядні) та делеговані. Делегованими називають повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних і обласних рад.

Питанням утвердження принципів місцевого самоврядування в різних державах, особливо в державах, утворених нещодавно на терені колишнього Радянського Союзу, великого значення надає Рада Європи — регіональна міжурядова організація, створена у травні 1949 р., яка ставить за мету досягнення тіснішої єдності європейських країн з утвердженням принципів плюралістичної демократії та прав людини. Сесія конгресу

місцевих і регіональних влад Європи (структурної одиниці Ради Європи, завдання якої полягає у сприянні розвитку самоврядування у країнах — членах цієї організації), яка відбулася у Страсбурзі 26—28 травня 1998 р., детально розглянула питання стану місцевої й регіональної демократії в Україні та ухвалила відповідно резолюцію й рекомендації. Під час прийняття Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. у парламентській залі точилися довгі та бурхливі дискусії. Вони тривають і дотепер як з-поміж народних депутатів України, так і в осередку представників органів місцевого самоврядування, насамперед щодо врегулювання питань взаємодії сільських, селищних, міських голів та відповідних рад, позбавлення повноважень сільських, селищних, міських голів і проведення їх дострокових виборів.

Конституційний Суд України 9 лютого 2000 р. ухвалив рішення у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні". Конституційний Суд України вирішив визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) положення частини третьої статті 79 цього Закону щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови за рішенням відповідної ради "в інших випадках", тобто з підстав, не передбачених частиною другою цієї статті.

А частина друга статті 79 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" встановлює таке: "повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути також достроково припинені, якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень".

Якщо дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови, голови районної в містах, районної, обласної ради, на основі підстав, викладених у частині першій статті 79 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (його звернення з особистою заявою до відповідної ради про складання ним повноважень голови; припинення його громадянства; набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; порушення ним вимог щодо обмеження сумісності його діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлених цим Законом; визнання його судом недієздатним, безвісно відсутнім, або оголошення таким, що помер), не викликає питань, то припинення їх повноважень на підставах, викладених у частині другій статті 79 цього Закону, породжують багато проблем як перед усіма гілками державної влади в Україні, так і в територіальних громадах. Свідченням цього стали події, пов'язані з достроковим припиненням повноважень міських голів Одеси, Ялти, Лубнів, Василькова, Мукачєвого та інших міст і сіл України (тут і прийняття відповідних указів Президента України, позови до судів, дострокові вибори, розгляд конституційних подань Конституційним Судом України тощо).

Повноваження сільського, селищного, міського голови за наявністю підстав, передбачених частиною другою статті 79 цього Закону, можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму або відповідної ради, прийнятим шляхом таємного голосування не менше як двома третинами голосів депутатів загального складу ради (порядок проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови має визначитися законом про місцеві референдуми, але поки що такого закону не існує).

Рішення ж про проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови приймається сільською, селищною,

міською радою як з власної ініціативи, так і на вимогу не менше однієї десятої частини громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу.

Повноваження сільського, селищного, міського голови припиняються з дня прийняття місцевим референдумом або відповідною радою рішення про це, а в разі призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільського, селищного, міського голови — у день обрання головою іншої особи.

Враховуючи велике значення місцевого самоврядування для розвитку народовладдя, демократизації суспільних відносин та зміцнення української державності, Президент України Указом від 15 листопада 2000 р. постановив визначити в Україні свято — День місцевого самоврядування, яке відзначати щорічно 7 грудня.

Очевидно, день 7 грудня вибраний для святкування тому, що саме 7 грудня 1990 р. Верховною Радою України РСР було прийнято Закон "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування".

Незважаючи на недосконалість (як з'ясувалося пізніше) цього Закону, його прийняття було значним кроком уперед на шляху розбудови держави, демократичного суспільства. У законі, який напевно розроблявся з урахуванням положень Європейської хартії про місцеве самоврядування, викладено поняття і територіальну основу місцевого та регіонального самоврядування, його систему, основні принципи, правову, економічну і фінансову основи.

З урахуванням положень Конституції України 21 травня 1997 р. було прийнято, як зазначалося, Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні". Практика засвідчила, що цей Закон так само недосконалий і є очевидною необхідність удосконалення як закону про місцеве самоврядування, так і закону про місцеві державні адміністрації в Україні.

Верховна Рада України 7 червня 2001 р. прийняла Закон України "Про службу в органах місцевого самоврядування", який регулює правові, організаційні, матеріальні 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.

Служба в органах місцевого самоврядування, як встановлює стаття 1 зазначеного Закону, — 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. А посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та кон-сультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету (стаття 2 Закону).

Посадами в органах місцевого самоврядування є виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою; виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою; посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної в місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Закон встановлює, що громадяни України, які вперше приймаються (обираються) на службу в органи місцевого самоврядування, складають присягу, текст якої, підписаний

відповідною посадовою особою, зберігається за місцем їх роботи. Новообрані сільські, селищні, міські голови, голови рад складають присягу на сесії відповідної ради.

При прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування посадовим особам присвоюються ранги в межах відповідної категорії посад.

З метою оцінки ділових та професійних якостей, а також кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування вони один раз на чотири роки підлягають атестації. Атестації не підлягають сільські, селищні, міські голови, голови районної в містах, районних, обласних рад, сільських, селищних, міських рад та деякі інші категорії посадових осіб.

Законом встановлено також підстави припинення служби в органах місцевого самоврядування та відповідальність осіб, які працюють в органах місцевого самоврядування.

Питання для самоконтролю

1. Поняття і основні ознаки місцевого самоврядування.
2. Конституційні принципи здійснення місцевого самоврядування.
3. Система місцевого самоврядування.
4. Форми безпосереднього волевиявлення територіальних громад.
5. Порядок формування органів місцевого самоврядування.
6. Повноваження і функції органів місцевого самоврядування.
7. Взаємодія органів місцевого самоврядування з органами місцевої виконавчої влади.
8. Гарантії здійснення місцевого самоврядування в Україні.