

### Розділ 22 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

#### § 1. Поняття і юридична природа місцевого самоврядування

Принцип самоврядування є одним із найдавніших і універсальних серед тих, що застосовуються в управлінні. Він відповідав потребам людського суспільства, починаючи з ранніх стадій його розвитку і до певного часу залишався єдиним засобом соціальної організації людства.

З прийняттям Конституції України 1996 року в політичній системі України відбуваються докорінні зміни. Значною мірою вони зумовлені і зміною правового статусу місцевих рад, які закріплюються на конституційному рівні вже не як органи державної влади, а як органи місцевого самоврядування. Сучасну правову державу не можна уявити без ефективно діючої системи місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування, за визначенням Європейської хартії місцевого самоврядування (ст. 3), є правом і реальною здатністю органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. Згідно з Європейською хартією, це право здійснюється як виборними та виконавчими органами, так і безпосередньо територіальною громадою шляхом використання різних форм прямої демократії.

Відповідно до Конституції України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Це положення ч. 1 ст. 140 Конституції України корелюється з її ст. 7, яка встановлює, що в Україні визнається й гарантується місцеве самоврядування.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. дає таке визначення: «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 або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (ст. 2). Таке визначення є більш деталізованим порівняно з поняттям, поданим у Конституції 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. Таким чином, первинним суб'єктом місцевого самоврядування Конституція України проголошує не адміністративно-територіальну одиницю, а територіальну громаду як певну самоорганізацію громадян, об'єднаних за територіальною ознакою з метою задоволення в межах законодавства своїх колективних потреб і захисту своїх законних прав та інтересів.

Місцеве самоврядування, його гарантування з боку Української держави є не тільки правом територіальної громади, а й принципом конституційного ладу України. Це знайшло своє закріплення у ст. 7 Конституції України<sup>[1]</sup>.

У теорії місцевого самоврядування є різні підходи щодо його юри-дичної природи. Існують теорії: державницька, громадівська, теорія муніципального дуалізму<sup>[2]</sup>. На процес становлення місцевого само-врядування в Україні найбільший вплив мають державницька і грома- дівська теорії.

Державницька теорія місцевого самоврядування прямо проголо- шувала тісний зв'язок органів самоврядування із загальними засадами державного устрою і виходила із необхідності включення цих установ до загальнодержавної системи. Її творцями вважаються німецькі вчені Л. Штейн і Р. Гнейст, на думку яких місцеве самоврядування — це частина державного механізму. Справи передаються до відання органів самоврядування законом, але за своєю природою вони залишаються справами державними.

Основою державницької теорії є теорія децентралізації частини державної виконавчої влади, її передачі на рівень територіальних спільнот громадян та тих органів, які вони обирають. Місцеве само-врядування розглядається прихильниками цієї теорії як засіб здійснен-ня державних функцій за допомогою недержавних своєю суттю суб'єктів права (місцевого населення та його органів). За такого під-ходу, на їх думку, місцеве самоврядування органічно вписується в механізм народовладдя, оскільки його корені — у тій владі, джерелом якої є весь народ, а не його частина (громада). Органи місцевого само-врядування при цьому мають діяти за принципом: «Дозволено лише те, що передбачено законом». Місцеве самоврядування може функці- онувати не тільки на рівні територіальних громад, а й на рівні регіонів, зокрема районів, областей, оскільки держава може визнавати їх теж місцевими колективами, тобто первинними суб'єктами місцевого само-врядування. Місцевими колективами, наприклад, згідно зі ст. 72 Кон-ституції Франції, є комуни, департаменти, заморські території, які вільно управляються виборними радами в умовах, визначених законом.

# Розділ 22 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

---

Найбільшого поширення державницька теорія набула в Європі, її ви-токи йдуть від магдебурзького права. Ця теорія знайшла втілення в Європейській хартії місцевого самоврядування<sup>94</sup>.

Прихильники громадської теорії місцевого самоврядування розглядають його первинні суб'єкти — громади як самостійне джерело такої публічної влади, яка не належить державі, а є самостійною, так званою муніципальною. За такого підходу місцеве самоврядування можливе лише на рівні населених пунктів. Що ж до інших рівнів адміністративно-територіального поділу держави (наприклад, районів, областей), то, на думку прихильників громадської теорії, там місцеве самоврядування можливе лише у формі добровільних об'єднань територіальних громад сіл, селищ і міст — асоціацій. Відповідно місцеве самоврядування, його органи мають вирішувати питання лише місцевого значення, а здійснення повноважень державної влади має по-кладатися на місцеві органи державної виконавчої влади. На думку прихильників цієї теорії, право на самоврядування є природним і невід'ємним від самої громади, а тому держава лише його визнає і гарантує. Вирішуючи питання місцевого значення, органи місцевого самоврядування мають діяти за принципом: «Дозволено все, що не заборонено законом». Громадська теорія місцевого самоврядування була започаткована практикою державотворення у США.

Теорія муніципального дуалізму є певною модифікацією державницької і громадської теорій. Згідно з цією теорією, органи місцевого самоврядування є незалежними від держави тільки в сфері громадських справах, до яких держава байдужа, а у сфері політичній вони розглядаються як органи держави, що виконують її функції і повноваження. Виходячи з цього, і ті справи, які покликані вирішувати органи місцевого самоврядування, мають поділятися на так звані власні і делеговані. Якщо при вирішенні власних справ, на думку прихильників цієї теорії, органи місцевого самоврядування можуть діяти незалежно і самостійно від державних органів, дотримуючись лише закону, то, вирішуючи «делеговані» повноваження, вони повинні діяти під контролем та адміністративною опікою.

Конституційно-правове регулювання статусу місцевого самоврядування несе на собі відбиток зазначених теоретичних підходів. Так, згідно з частиною першою ст. 140 Конституції України, територіальна громада розглядається як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що повною мірою відповідає громадській концепції місцевого самоврядування. Про це свідчить і те, що місцеве самоврядування обмежується самостійним вирішенням питань місцевого значення в межах Конституції і законів України та зосереджується лише в селах, селищах та містах, осілки населення районів і областей не визнається самостійним суб'єктом місцевого самоврядування.

Частину 3 ст. 143 Конституції України встановлено: «Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади», а ч. 4 ст. 143 закріплює: «Органи місцевого самоврядування за питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади». Ці положення побудовані на основі моделі муніципального дуалізму.

Водночас найбільш суттєві положення Конституції України виконані в аспекті державницької теорії місцевого самоврядування. У них чітко наголошується на тому, що місцеве самоврядування базується передусім на владі, джерелом якої є народ, а не його частина (громада), а обсяг повноважень — на законі. Так, згідно зі ст. 5 Конституції України, «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи місцевого самоврядування». Відповідно до частини другої ст. 19 Конституції України, «органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України», тобто за принципом: «Дозволено лише те, що передбачено законом».

Деякі теоретики вважають, що державницька теорія місцевого самоврядування є більш життєвою й прийнятною для України, для практики її державного будівництва. Проте такий підхід не дає підстав вважати органи місцевого самоврядування державним органом, навіть попри те, що функціонально органи місцевого самоврядування досить подібні за своєю діяльністю до роботи місцевої державної адміністрації. Система органів державної влади побудована на іншій концептуальній основі — на базі централізації, підкорення і підконтрольності нижчих за належністю органів вищим, а система місцевих рад — на основі самостійності в реалізації своїх функцій.

Розглянуті теорії місцевого самоврядування суттєво вплинули на конституційно-правове закріплення місцевого самоврядування і його органів в Україні.

Місцеве самоврядування у світі ґрунтується на різних концептуальних засадах з урахуванням історичного досвіду, традицій, менталітету народу. Виділяють чотири основні системи місцевого самоврядування.

# Розділ 22 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

---

Англо-американська (англо-американська) система характеризується тим, що на всіх субнаціональних рівнях управління функціонують органи місцевого самоврядування, а місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції не створюються (США, Велика Британія, Канада, Австралія).

Континентальна (романо-германська, або європейська) система будується на подільності місцевого самоврядування і місцевого управління. Така система має два різновиди. На всіх субнаціональних рівнях, за винятком низового, одночасно функціонують виборні органи територіальної громади та призначені представники центральної влади (місцеві державні адміністрації), які здійснюють адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. При цьому на низовому рівні функціонують виключно органи первинної територіальної громади. Така система існує, зокрема, в Італії та Франції. Інший варіант цієї системи заснований на створенні органів місцевого самоврядування лише на низовому рівні, а на регіональному та субрегіональному рівнях функціонують призначені місцеві державні адміністрації загальної компетенції. Така система застосовується, зокрема, в Болгарії, Польщі, Туреччині, Фінляндії.

Іберійська система (Бразилія, Португалія, Мексика) полягає в тому, що управління на всіх субнаціональних рівнях здійснюють обрані на-селенням представницькі органи місцевого самоврядування (ради) та відповідні головні посадові особи місцевого самоврядування (мери, префекти тощо). Ці посадові особи стають головами відповідних рад і одночасно затверджуються центральними органами державної влади в адміністративно-територіальних одиницях.

Радянська система (система рад та їх виконавчих комітетів) базується на запереченні поділу влади і визнанні повноважде представницьких органів від низу до верху. Усі ради вважалися органами державної влади на своїй території, всі інші органи держави прямо або опосередковано підпорядковувалися радам. Система рад характеризувалася ієрархічною підпорядкованістю всіх її елементів. Сьогодні подібна система збереглася лише в деяких країнах, зокрема в КНР, КНДР.

Аналіз положень Конституції України і Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., інших законодавчих актів дає підстави для висновку, що в Україні застосовується континентальна (європейська) система управління на місцях. І це є цілком закономірним, оскільки на розробку в Україні законодавства про місцеве самоврядування суттєво вплинули положення Європейської хартії про місцеве самоврядування. Особливо це стосується Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Але цей Закон не є копією чи аналогом хартії, як і національного закону якоїсь іншої країни. Це оригінальний за концепцією, структурою, комплексом загальних принципів нормативно-правовий акт, що регламентує організацію місцевого самоврядування в унітарній державі. Створена на сьогодні в Україні правова база місцевого самоврядування, що втілює багатий досвід законодавчого забезпечення реалізації конституційного права громадян на місцеве самоврядування, є внеском у загальноєвропейський процес розвитку демократії шляхом захисту і гарантування місцевого самоврядування. Отже, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» досить чітко і детально регламентує правовий статус місцевого самоврядування. Утім, як показало життя, чимало його положень є недосконалими, і на-зріла об'єктивна необхідність його зміни (новелізації).

---

## § 2. Система місцевого самоврядування та його принципи

Місцеве самоврядування являє собою відповідну систему, яка функціонує на конституційно-правових засадах.

Система місцевого самоврядування — це сукупність органів та різноманітних організаційних форм, за допомогою яких відповідна територіальна громада або її складові частини вирішують питання місцевого значення, здійснюють завдання та функції місцевого самоврядування.

## Розділ 22 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

---

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 5) до елементів системи місцевого самоврядування відносить: а) територіальну громаду; б) сільську, селищну, міську ради; в) сільського, селищного, міського голову; г) виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; ґ) районні в місті ради, які створюються в містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради; д) районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; е) органи самоорганізації населення.

Територіальна громада — основний суб'єкт місцевого самоврядування. До неї входять жителі села (кількох сіл), селища, міста. Це впливає із чинного законодавства. Так, відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста (п. 1 ст. 6), яку становлять жителі, що постійно проживають у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр (ч. 1 ст. 1). Слід наголосити на тому, що територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову. При цьому добровільне об'єднання цих громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл. Вихід зі складу сільської громади також здійснюється за рішенням референдуму відповідної територіальної громади (п. 4 ст. 6 Закону).

До органів місцевого самоврядування належать сільські, селищні, міські ради, що складаються з депутатів, які обираються на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Районні в місті та обласні ради представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Світова практика свідчить про те, що саме виборні органи місцевого самоврядування є основними носіями повноважень щодо самоврядування, головною формою самоорганізації територіальних громад.

Сільські, селищні та міські ради можуть мати свої виконавчі органи. Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають відповідно сільського, селищного, міського голів, які очолюють виконавчий орган ради і головуєть на її засіданнях. Статус голів, депутатів і виконавчих органів ради та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом. На рівні областей і районів передбачається створення не виконавчих органів, а виконавчого апарату відповідної ради. Голова районної ради та голова обласної ради обираються відповідною радою і очолюють виконавчий апарат ради. Функції виконавчих органів районних і обласних рад, як це впливає зі ст. 118 Конституції України, виконують відповідні державні адміністрації, яким делегуються ці повноваження.

Здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі має визначитися окремими законами. Це пояснюється тим, що ці міста, відповідно до ст. 133 Конституції, мають спеціальний правовий статус. У них, на відміну від інших міст України, згідно зі ст. 118 Конституції, функціонують відповідні державні адміністрації. Це, безумовно, впливає на специфіку місцевого самоврядування в них. На сьогодні поки що прийнято лише Закон «Про столицю України — місто-герой Київ».

Територіальна громада за обсягом правоздатності і дієздатності своїх членів є неоднорідною, оскільки її становлять жителі населеного пункту з різним правовим статусом (громадяни України, іноземці, особи без громадянства). Громадяни України, які досягли 18-річного віку і є дієздатними, являють собою активних суб'єктів права на участь у здійсненні місцевого самоврядування. Вони мають право обирати органи і посадових осіб місцевого самоврядування, бути обраними або призначеними до органів місцевого самоврядування чи їх посадовими особами, брати участь у місцевих референдумах, зборах громадян за місцем проживання та користуватися іншими передбаченими Конституцією і законами України та статутами територіальних громад правами на участь у здійсненні місцевого самоврядування.

Право членів територіальної громади брати участь у здійсненні місцевого самоврядування реалізується в таких формах: місцеві референдуми; вибори депутатів місцевої ради та передбачених законом посадових осіб місцевого самоврядування (місцеві вибори); загальні збори громадян за місцем проживання; колективні та індивідуальні звернення; громадські слухання; місцеві ініціативи; участь у роботі органів місцевого самоврядування та робота на виборних посадах місцевого самоврядування; інші форми, які не заборонені законом.

Важливою формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади є прийняття нею рішень із питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом проведення місцевого референдуму. Рішення, які приймаються місцевими референдумами, є обов'язковими до виконання і мають вищу юридичну силу порівняно з рішеннями рад, їх виконавчих органів та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

# Розділ 22 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

---

Однією з форм безпосереднього волевиявлення територіальної громади, згідно зі ст. 8 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», є загальні збори громадян. Ці збори проводяться за місцем їх проживання, у межах окремих частин сіл, селищ, міст як адміністративно-територіальних одиниць (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів). Такі збори громадян є формою участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань, що належать до відання місцевого самоврядування. Ті рішення загальних зборів з питань місцевого самоврядування, які стосуються суто внутрішніх питань самоорганізації територіальної громади і їх членів, є обов'язковими для виконання органами територіальної самоорганізації населення, окремими членами територіальної громади. На загальних зборах громадян можуть бути прийняті рішення, у яких містяться звернення чи пропозиції до відповідних рад та їх виконавчих органів, їх посадових осіб, керівників підприємств, організацій, установ. Такі рішення відповідними суб'єктами мають бути розглянуті в установленій законом терміні.

Новими формами участі окремих членів територіальної громади в обговоренні і вирішенні питань місцевого самоврядування, що знайшли своє закріплення в законі про місцеве самоврядування (ст. 9, 13), є місцеві ініціативи та громадські слухання. Право територіальної громади проводити громадські слухання — це право зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть за-слуговувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Громадські слухання повинні проводитися не рідше одного разу на рік. Місцеві ініціативи означають, що члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-яке питання, що відноситься до відання місцевого самоврядування. Порядок внесення такої ініціативи на розгляд міської ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Система місцевого самоврядування територіальними громадами та органами місцевого самоврядування не вичерпується. Як окремі її елементи Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» називає також сільського, селищного, міського голову, а також органи самоорганізації населення. Що ж стосується міст з районним поділом, то там за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватися райони в містах ради, які мають свої виконавчі органи (ст. 5). Згідно з ч. 5 ст. 140 Конституції України, питання організації управління районами в містах належать до компетенції міських рад.

Одним із елементів міського самоврядування є органи самоорганізації населення. Відповідно до ч. 6 ст. 140 Конституції України, сільські, селищні, міські ради можуть дозволити за ініціативою жителям створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Право територіальної громади забезпечується правом громадян України брати участь у місцевому самоврядуванні. Згідно зі ст. 3 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Конституція гарантує громадянам України права: обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування, брати участь у місцевих референдумах, рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування, направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів і посадових осіб місцевого самоврядування. У всьому цьому яскраво відбивається демократичний потенціал місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування функціонує на основі відповідних загальних принципів. Вони є не тільки основоположними засадами, ідеями, що лежать в основі організації і діяльності місцевого самоврядування і його органів. Вони звернені й до органів державної влади, які не мають права порушувати ці принципи. Місцеве самоврядування як інститут публічної влади виникає, формується і реалізує свої функції «в системі координат» усіх існуючих владних відносин в Україні.

Загальні принципи організації місцевого самоврядування в Україні — це закріплені в Конституції України і Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» засади, що визначають демократичну організацію місцевого самоврядування як інституту публічної влади, дотримання яких є обов'язковим для органів державної влади, населення, інших суб'єктів права.

Згідно зі ст. 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування в нашій державі здійснюється на принципах: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законом; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування. Ці загальні принципи утворюють «правовий каркас» демократичної концепції місцевого самоврядування, яка базується на забезпеченні рівного права громадян на місцеве самоврядування. У своїй сукупності вищезазначені принципи відображають сутність місцевого самоврядування як своєрідної форми організації публічної влади.

# Розділ 22 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

---

Крім визначених у ст. 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» принципів, є також і інші принципи, на яких базується місцеве самоврядування. До таких відносять: конституційно-правове визнання місцевого самоврядування як особливої форми публічної влади (статті 5, 7 Конституції України); гарантованість державою права громадян на місцеве самоврядування; врахування думки населення при визначенні і зміні меж територій муніципальних утворень; поєднання представницької демократії з формами прямого волевиявлення громадян (місцевий референдум, збори, сходи); стабільність статусу місцевого самоврядування як складової засади конституційного ладу України тощо. Принципи місцевого самоврядування, що знайшли своє закріплення в конституційному законодавстві України, відповідають міжнародним стандартам, зокрема Європейській хартії місцевого самоврядування. Водночас слід врахувати, що Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» вступив у дію на стадії формування інституту місцевого самоврядування, і відповідно в ньому принципи викладені більш детально. Крім того, Європейська хартія була розроблена і отримала статус міжнародної конвенції в умовах давно сформованих систем місцевого самоврядування в державах Європи.

---

## § 3. Конституційно-правовий статус органів місцевого самоврядування та їх повноваження

Територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування має особливе значення для вирішення питань місцевого самоврядування. Але більша частина роботи виконується органами місцевого самоврядування, зокрема сільськими, селищними, міськими, районними в містах радами та їх виконавчими органами, а також районними і обласними радами. Кожна рада — це самостійний орган місцевого самоврядування.

У процесі підготовки Конституції України 1996 року та Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» були запропоновані різні моделі організації і функціонування місцевих рад. Зупинилися на тому, що ці ради повинні виконувати функції місцевого самоврядування. Це й було закріплено у ст. 140 та інших статтях Конституції України, що відповідає світовому і європейському досвіду. Так, місцеве самоврядування, відповідно до ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, має здійснюватися «радами або зборами». Це базується на ідеї, що первинним суб'єктом місцевого самоврядування є населення, територіальна громада. І тільки демократично обраний колегіальний орган може претендувати на вираження волі територіальної громади, носія функцій і повноважень місцевого самоврядування, вираження її волі і інтересів. У статті 10 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено: «... сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування». Згідно з частиною четвертою ст. 140 Конституції України, «органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради».

Вибори депутатів сільських, селищних, міських, районних у містах рад — п'ять років. Згідно із Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 78), повноваження ради можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму, Верховної Ради України в разі: а) якщо рада двома третинами депутатів від загального складу місцевої ради. Вибори міських, районних у містах рад, районних та обласних рад відбуваються за пропорційною системою: депутати обираються за виборчими списками від організацій політичних партій, виборчих блоків організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідного міста, району в місті, району, області, міст Києва та Севастополя, згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм.

Термін повноважень сільських, селищних, міських, районних у містах рад — п'ять років. Згідно із Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 78), повноваження ради можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму, Верховної Ради України в разі: а) якщо рада прийняла рішення за порушенням Конституції та законів України, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень відповідно до закону; б) якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у терміни, встановлені Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», або рада не вирішує питань, віднесених до її відання.

У реалізації функцій і повноважень місцевих рад велика роль належить виконавчим комітетам, відділам, управлінням та іншим створюваним цими радами органам. Згідно із Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», виконавчі органи місцевих рад є підконтрольними і підзвітними відповідним місцевим радам. Це узгоджується зі ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, у якій зазначається, що ради чи збори можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Головними функціями виконавчих органів рад є виконання, тобто організація виконання рішень відповідної ради, та розпорядча, тобто самостійний розгляд чи вирішення питань, віднесених до відання місцевого самоврядування.

## Розділ 22 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

---

Згідно з ч. 2 ст. 141 Конституції України, територіальні громади обирають відповідно сільського, селищного та міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає сільського, селищного, міського голову ще як голову посадову особу самої територіальної громади (ч. 1 ст. 12).

Сільські, селищні, міські ради правомочні розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією та законами України до їх відання. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 26) визначає виключно компетенцію сільських, селищних, міських рад, яку становлять питання, що можуть бути вирішені виключно на пленарних засіданнях відповідної ради. До них, зокрема, належать питання: щодо самоорганізації ради та формування її органів; організації і функціонування системи місцевого самоврядування; питання економічного та соціального розвитку території, бюджету, управління комунальною власністю.

Питаннями організації та функціонування системи місцевого самоврядування, що являють собою предмет виключної компетенції місцевих рад, є такі: прийняття рішення про проведення місцевого референдуму; прийняття, відповідно до законодавства, рішень щодо організації проведення референдумів та виборів органів державної влади, місцевого самоврядування та сільського, селищного, міського голови; прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення; прийняття рішень про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення у випадках, передбачених законом; затвердження статуту територіальної громади.

До виключної компетенції місцевих рад України у сфері економічного і соціального розвитку території, бюджету, управління комунальною власністю віднесені: затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм та інших питань місцевого самоврядування; затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету; встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законом; утворення позабюджетних цільових (у тому числі валютних) коштів, затвердження положень про ці кошти; затвердження звітів про використання зазначених коштів; прийняття рішень щодо випуску місцевих позик; прийняття рішень щодо отримання позик з інших місцевих бюджетів та джерел, а також щодо передачі коштів із відповідного місцевого бюджету; прийняття рішень щодо надання, відповідно до чинного законодавства, пільг по місцевих податках і зборах; встановлення підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету; прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також передачі об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого в процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про створення, ліквідацію та реорганізацію підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади; прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення; створення в разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проєктів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб); вирішення, відповідно до законодавства, питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями; заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників; вирішення, відповідно до закону, питань регулювання земельних відносин; затвердження, відповідно до закону, ставок земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, що є у власності відповідних територіальних громад; вирішення, відповідно до закону, питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу; прийняття рішення про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, є пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом; надання, відповідно до законодавства, згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, сфера екологічного впливу діяльності яких, згідно з діючими нормативами, включає відповідну територію.

Місцеві ради здійснюють контрольні повноваження, які є виключно компетенцією рад. До них віднесені: заслушування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради; прийняття рішення про недоверу сільському, селищному, міському голові; заслушування звітів постійних комісій, керівників виконавчих органів та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує; заслушування повідомлень депутатів про роботу в раді, виконання ними доручень ради; розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по запитам; прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законом; скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень; прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у випадках, передбачених законом.

До інших питань, які є предметом виключної компетенції міських рад, також віднесено: заснування засобів масової інформації відповідної ради; призначення і звільнення їх керівників; прийняття рішень про об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та про вихід із них; створення, відповідно до закону, міліції, яка утримується за кошти відповідного місцевого бюджету; затвердження і звільнення керівників та дільничних інспекторів цієї міліції; заслушування повідомлення керівників органів внутрішніх справ про їх діяльність щодо охорони громадського порядку на відповідній території, порушення перед відповідними органами вищого рівня питання про звільнення з посади керівників цих органів у разі визнання їх діяльності незадовільною; прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених законом; затвердження договорів, укладених сільським, селищним, міським головою від імені ради, з питань, віднесених до її виключної компетенції; встановлення, відповідно до законодавства, правил та питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в



## Розділ 22 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

---

ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність; прийняття в межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихіями, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність; затвердження, відповідно до положення, змісту, опису та порядку використання символіки територіальної громади тощо.

Місцеві ради реалізують свої функції і повноваження в межах відповідних організаційно-правих форм роботи.

Сесія є основною організаційною формою роботи сільських, селищних, міських, районних, обласних, районних у місті, а також міст Києва та Севастополя рад. Сесія — це сукупність пленарних засідань ради, а також засідань її постійних комісій. Згідно зі ст. 46 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», перша сесія новообраної сільської, селищної, міської, районної в місті ради скликається відповідною територіальною виборчою комісією не пізніше як через місяць після обрання ради у правомочному складі. Відкриває і веде сесію голова цієї виборчої комісії. Першу сесію районної, обласної ради скликає і веде голова відповідної територіальної виборчої комісії. Друга і наступні сесії сільської, селищної, міської ради скликаються сільським, селищним, міським головами; районної в місті, районної, обласної — головою відповідної ради. Як правило, на другій сесії затверджується регламент місцевої ради.

Сесія ради скликається в міру необхідності, але не рідше одного разу на квартал. Сесії проводяться гласно. У разі необхідності рада може прийняти рішення про проведення закритого пленарного засідання. Рада в межах своїх повноважень на сесії приймає нормативні та інші акти у формі рішень.

Рішення ради приймається відкритим (у тому числі поіменним) або таємним голосуванням. Рішення місцевої ради нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено пізніший строк введення їх у дію.

Постійні комісії. Для вивчення попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету рада створює постійні комісії. Постійні комісії обираються радою з числа депутатів ради на термін її повноважень у складі голови і членів комісії. Перелік, функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій визначаються відповідною радою (в регламенті ради та положенням про постійні комісії, що затверджується радою). До складу постійних комісій не можуть бути обрані відповідно сільський, селищний, міський голова, секретар сільської, селищної, міської ради, голова районної в місті (у разі її створення), районної, обласної ради, їх заступники. Перелік, функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій визначається Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 47), регламентом відповідної ради і положенням про ці комісії. Кількісний склад кожної постійної комісії встановлюється радою залежно від кількісного складу відповідної ради.

Комісії як допоміжні органи ради покликані виконувати підготовчу й контрольну функції. Постійні комісії за дорученням ради або за власною ініціативою попередньо розглядають проекти програм соціально-економічного і культурного розвитку, місцевого бюджету, звіти про виконання програм і бюджету, вивчають і готують питання про стан та розвиток відповідних галузей господарського і соціально-культурного будівництва, інші питання, які вносять на розгляд ради, розробляють проекти рішень ради та готують висновки з цих питань, виступають на сесіях ради з доповідями і відповідями. Вони також попередньо розглядають кандидатури осіб, які пропонуються для обрання, затвердження, призначення або погодження відповідною радою, готують висновки з цих питань. Рекомендації постійних комісій підлягають обов'язковому розгляду органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, яким вони адресовані. Про результати розгляду і вжиті заходи має бути повідомлено комісіям у встановлений ними термін.

Правова природа обласних та районних рад є зовсім іншою, ніж у сільських, селищних, міських. Вони не є представницькими органами обласних та районних громад. Конституція України не визнає наявності таких громад і не розглядає населення області, району як суб'єкти місцевого самоврядування.

Обласні, районні ради конституювані як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами.

Конституція України (ст. 143) до відання обласних, районних рад відносить: а) затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і району та контроль за їх виконанням; б) затвердження районних і обласних бюджетів, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, і контроль за їх виконанням; в) вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

# Розділ 22 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

---

Очолоє обласну, районну раду її голова, який обирається відповідною радою з-поміж її депутатів у межах строку повноважень ради таємним голосуванням. Повноваження голови ради можуть бути припинені радою достроково, якщо за його звільнення проголосувало не менш як дві третини депутатів від загального складу ради шляхом таємного голосування. Голова ради працює в раді на постійній основі. Він не може мати іншого представницького мандата, сумішати свою службову діяльність з іншою роботою, в тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої в позаурочний час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток.

Обласна, районна рада може утворити президію (колегію) ради в складі голови ради, його заступника, голів постійних комісій ради, уповноважених представників депутатських груп і фракцій, яка є до-радчим органом ради. Президія (колегія) ради попередньо готує уго-джені пропозиції і рекомендації з питань, що їх передбачається внести на розгляд ради, вона може приймати рішення, які мають дорадчий характер. Обласна, районна рада не утворює власних виконавчих органів, а відповідні повноваження, як правило, делегуються нею об-ласній, районній державній адміністрації.

Організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів здійснює виконавчий апарат ради, який утворюється відповідною радою. Він сприяє здійсненню відповідною радою взаємодії і зв'язків з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Виконавчий апарат ради за посадою очолює голова відповідної ради.

Сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста. Він здійснює три функції: 1) представляє територіальну громаду у відносинах з іншими територіальними громадами, органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями; 2) голо-вує на пленарних засіданнях відповідної ради; 3) очолює виконавчий комітет відповідної ради. Усі ці функції взаємопов'язані.

Відповідно до закону сільський, селищний, міський голова: забезпечує здійснення в межах наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території, додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади; організовує в межах, визначених законом, роботу відповідної 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 ви-конавчого комітету відповідної ради; вносить на розгляд ради пропо-зиції щодо структури і штатів виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету; здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету; скликає сесії рад, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради й головує на пленарних засіданнях ради; забезпечує підготовку на розгляд ради проєктів 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 посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та інших організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад; 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 тощо.

У межах своїх повноважень сільський, селищний, міський голова видає розпорядження.

Виконавчі органи рад — це їх виконавчі комітети, відділи, управ-ління та інші створені радами виконавчі органи. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делего-ваних їм повноважень органів виконавчої влади — також підконт-рольними відповідним органам виконавчої влади. Виконавчий комітет ради утворюється радою на термін її повноважень у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, районної в місті ради — голо-ви відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради входить також за посадою секретар відповідної ради. Очололює виконавчий ко-мітет відповідно сільський, селищний, міський голова, голова районної в місті ради. Після закінчення повноважень ради кількісний склад ви-конавчого комітету визначається самостійно відповідною радою, а його персональний склад затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної в місті ради — за пропозицією голови відповідної ради.

Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної в місті ради може розглядати і вирішувати питання, віднесені Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів ради. Суттєве значення має те, що він має право попередньо розглядати про-єкти місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проєкти рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради.

## § 4. Матеріально-фінансова база місцевого самоврядування

Економічною основою місцевого самоврядування є муніципальна власність, місцеві фінанси, майно, що перебувають у державній власності й передані в управління органам місцевого самоврядування, а також інша власність, яка має задовольняти потреби населення муніципального утворення.

Реальність місцевого самоврядування визначається передусім матеріальними і фінансовими ресурсами, якими розпоряджається територіальна громада та які в сукупності становлять матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування.

Конституція України (ст. 142) до матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування відносить рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їх спільної власності, що перебувають в управлінні районних, обласних рад.

Провідне місце у структурі матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування посідає комунальна власність. Поняття комунальної власності вперше на законодавчому рівні було введено Законом України «Про власність» від 7 лютого 1991 р., і на той час комунальна власність (або, відповідно до Закону, — власність адміністративно-територіальних одиниць) розглядалась як різновид державної власності (ст. 31 Закону). Конституція України 1996 року визначає комунальну власність як самостійну форму власності, суб'єктом якої є територіальні громади села (кількох сіл у разі добро-вільного об'єднання в сільську громаду їх жителів), селища, міста, району в місті. У частині 2 ст. 142 Конституції України встановлено: «Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на до-говірних засадах об'єкти комунальної власності». У статті 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» дається таке визначення: «Право комунальної власності — право територіальної громади володіти, доцільно, економічно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і у своїх інтересах майном, що належить їй, як безпо-середньо, так і через органи місцевого самоврядування».

Згідно із Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», до скла-ду комунальної власності входить нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частка в майні підприємств, місцеві енергетичні системи, гро-мадський транспорт, системи зв'язку та інформації, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування, майно, передане в комунальну власність іншими суб'єктами власності на будь-яке інше майно, рухомі та нерухомі об'єкти, які на праві власності належать територіальним громадам, а також кошти, отримані від відчуження об'єктів права комунальної власності (ст. 60). Конституційне закріплення права власності територіальних громад на матеріальні і фінансові запоруки розвитку і гарантією реального забезпечення їх права самостійно, в межах Конституції України і законів, реалізувати інтереси населення відповідних територій.

Суттєвим конституційним положенням є норма, згідно з якою дер-жава бере участь у формуванні бюджетів місцевого самоврядування, фінансово його підтримує. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли в результаті рішень органів державної влади, компенсуються державою (ч. 3 ст. 142). Це конституційне положення повною мірою відповідає Всеукраїнській декларації місцевого самоврядування та Беропейській хартії місцевого самоврядування, які передбачають ва-гомі гарантії фінансової та матеріальної самостійності органів місце-вого самоврядування при здійсненні своїх повноважень.

Місцевий бюджет має дохідну та видаткову частини. Доходи міс-цевих бюджетів мають бути достатніми для ефективного здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування.

Критерієм для визначення мінімальних розмірів місцевих бюджетів є нормативи бюджетної забезпеченості на одного жителя з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного розвитку від-повідних територій, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, установлених законом.

У статті 63 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених Законом джерел та закріплених у вста-новленому порядку загальнодержавних податків, зборів та інших за-гальнодержавних платежів. Законом

## Розділ 22 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

---

передбачено право органів місцевого самоврядування мати позабюджетні цільові (в тому числі валютні) кошти. Ці органи можуть у межах, визначених законодавством, створювати комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи. Вони мають право також встановлювати місцеві податки і збори.

Фінансова допомога місцевому самоврядуванню з боку держави може здійснюватися у формі дотації або субвенції.

Дотації — це кошти, які передаються до місцевого бюджету з державного бюджету в разі, коли коштів, що надходять із власних джерел, і закріплених доходів недостатньо для формування мінімального розміру місцевого бюджету.

Використання дотацій не має цільового призначення, вони виділяються державою на безвідплатній та безповоротній основі.

Субвенції — це кошти, які виділяються з державного бюджету на певний термін для фінансування конкретних програм з метою соціально-економічного вирівнювання відповідних територій.

Визначено, що кошти державного бюджету, які передаються у вигляді дотацій, субвенцій, розподіляються обласними радами між районними бюджетами, міст обласного значення в розмірах, необхідних для формування дохідних частин, не нижче мінімальних розмірів місцевих бюджетів, визначених законом, а також використовуються для фінансування з обласного бюджету спільних проєктів територіальних громад. Кошти обласного бюджету, передані державою у вигляді дотацій, субвенцій, зараховуються до районних бюджетів і розподіляються районними радами між місцевими бюджетами.

Сільські, селищні, міські, районні в містах (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи самостійно розпоряджаються коштами відповідних місцевих бюджетів, визначають напрями їх використання.

У статті 60 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» визначені права органів місцевого самоврядування щодо здійснення права власності, зокрема об'єктів комунальної власності. Ці органи володіють, користуються та розпоряджаються об'єктами права комунальної власності, в тому числі виконують всі майнові операції, можуть передавати об'єкти комунальної власності в постійне або тимчасове користування юридичним і фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати і купувати. Закон чітко визначає обов'язкову умову, згідно з якою майнові операції, які здійснюються органами місцевого самоврядування з об'єктами права комунальної власності, не повинні ослаблювати економічну основу місцевого самоврядування, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню.

Конституцією України передбачено судовий захист прав органів місцевого самоврядування, зокрема їх майнових прав. Крім того, у п. 8 ст. 60 Закону конкретно встановлено, що право комунальної власності територіальної громади захищається законом на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів. Об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені в територіальних громадах і передані іншим суб'єктам права власності без згоди територіальної громади або рішення ради чи уповноваженого нею органу, за винятком випадків, передбачених законом.

Місцевий бюджет. Фінансові ресурси територіальної громади за своєю структурою включають: кошти місцевого бюджету; позабюджетні кошти місцевого самоврядування; кошти комунальних підприємств.

Органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у місті (у разі їх створення) самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні бюджети згідно з чинним законодавством України. Районні та обласні ради затверджують районні та обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами. Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі Законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання

# Розділ 22 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

---

коштів місцевих бюджетів. Закон забороняє втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів, за винятком випадків, прямо передбачених у законодавстві. Це є суттєвою гарантією здійснення органами місцевого самоврядування повноважень у бюджетній і фінансовій сферах.

---

## § 5. Гарантії місцевого самоврядування

Реалізація місцевого самоврядування в Україні забезпечується системою гарантій, під якими розуміють економічні, політичні та правові умови і засоби повної і ефективної реалізації територіальними громадами, органами місцевого самоврядування завдань та функцій місцевого самоврядування.

Найважливіші правові гарантії місцевого самоврядування отримали закріплення в Конституції України та Законі «Про місцеве самоврядування в Україні».

Чинне законодавство України приділяє суттєву увагу гарантіям організаційної самостійності місцевого самоврядування. До організаційних гарантій належить: а) положення Конституції України про те, що органи місцевого самоврядування не входять до єдиної системи органів державної влади (ст. 5),

а служба в органах місцевого самоврядування є самостійним видом публічної служби (ст. 38); б) віднесення питань обрання органів місцевого самоврядування, обрання чи призначення їх посадових осіб до повноважень місцевого самоврядування; в) встановлена Законом «Про місцеве

самоврядування в Україні» (ст. 71) заборона органам виконавчої влади та їх посадовим особам втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України та законами України до повноважень органів та

посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом; г) закріплена Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 21) заборона обмежувати права територіальних громад на місцеве

самоврядування за винятком умов воєнного чи надзвичайного стану; ґ) встановлене Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (п. 1 ст. 73) положення, що акти ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської,

районної в місті (у разі її створення) ради, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, які постійно або

тимчасово проживають на відповідній території. Принципове значення має положення ст. 7 Конституції України, що місцеве самоврядування не тільки визнається, а й гарантується державою.

Фінансово-економічні гарантії самостійності місцевого самоврядування полягають у: а) встановленні Конституцією України (ст. 142) матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування; положенні Конституції України щодо захисту законом права комунальної власності на рівних умовах з

правами власності інших суб'єктів (ст. 13); б) закріпленні обов'язків держави фінансувати здійснення окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих органам місцевого самоврядування (ст. 143 Конституції України), та компенсуванні витрат органів місцевого самоврядування, що виникли

внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпеченні відповідними фінансовими ресурсами (ст. 67 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»); в) передбаченні Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 61) заборони втручання державних органів у процес складання,

затвердження і виконання місцевих бюджетів, за винятком випадків, передбачених законом; г) передбаченому Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 62) обов'язку держави фінансово підтримувати місцеве самоврядування, брати участь у формуванні доходів місцевих бюджетів,

здійснювати контроль за законним, доцільним, економічним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком, гарантувати органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб; ґ) передбаченому Законом «Про

місцеве самоврядування в Україні» (статті 68-70) праві органів місцевого самоврядування мати позабюджетні кошти, встановлювати місцеві податки і збори, випускати місцеві позики, лотерей та цінні папери тощо.

Гарантії захисту прав місцевого самоврядування включають:

а) передбаченні Конституцією України обов'язковості до виконання на відповідній території актів органів місцевого самоврядування (ст. 144);

# Розділ 22 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

---

б) судовий порядок захисту права місцевого самоврядування (ст. 145);

в) передбачене Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 71) право органів та посадових осіб місцевого самоврядування 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, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування; г) встановлена Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 72) підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій районним, обласним радам з відповідних питань місцевого самоврядування; г) передбачена Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 75) відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами.

Всі зазначені гарантії мають важливе значення для реального здійснення місцевим самоврядуванням своїх завдань і функцій.

## Контрольні запитання

1. Що таке місцеве самоврядування?

2. Які є теорії місцевого самоврядування? Розкрийте їх зміст.

3. Назвіть складові системи місцевого самоврядування.

4. На яких принципах базується місцеве самоврядування?

5. Розкрийте конституційно-правовий статус органів місцевого самоврядування.

6. Які повноваження закріплюються за обласними і районними радами?

7. Що відносить Конституція України до матеріально-фінансової основи діяльності місцевого самоврядування?

8. Які є організаційні гарантії діяльності місцевого самоврядування?

9. Назвіть фінансово-економічні гарантії самостійності місцевого самоврядування.

---

<sup>10</sup> Докладніше див.: Тодька Ю. Н. Основи конституційного строю України. - Харків, 2000. - С. 78-82.

<sup>11</sup> Кривош О. М. Основи в. С. Державна будівництво місцевого самоврядування України. - К., 2002. - С. 88-89.