

## § 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 р. у 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.

Європейська хартія місцевого самоврядування (ст. 3) дає визначення місцевого самоврядування як право і реальну здатність 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 місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Це положення частини першої ст. 140 Конституції корелюється з її ст. 7, яка встановлює, що в Україні визнається й гарантується місцеве самоврядування.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. дається таке визначення: «Місцеве самоврядування в Україні — це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (ст. 2). Це визначення більш деталізоване порівняно з поняттям, що дається в 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 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 засад конституційного ладу України. Це знайшло своє закріплення у ст. 7 Конституції.

У теорії місцевого самоврядування є різні підходи щодо його юридичної природи. Існують теорії: державницька, грома-дівська, теорія муніципального дуалізму. На процес становлення місцевого самоврядування в Україні найбільший вплив мають державницька і громадівська теорії.

Державницька теорія місцевого самоврядування прямо проголошувала 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 у відання органів самоврядування законом, але за своєю природою вони залишаються справами державними.

В основі державницької теорії — теорія децентралізації частини державної виконавчої влади, її передачі на рівень територіальних спільнот громадян та тих органів, які вони обирають. Місцеве самоврядування розглядається прихильниками цієї теорії як засіб здійснення державних функцій за допомогою недержавних за своєю суттю суб'єктів права (місцевого населення та його органів). За такого підходу, на їх думку, місцеве самоврядування органічно вписується у механізм народовладдя, оскільки його корені — у тій владі, джерелом якої є весь народ, а не його частина (громада). Органи місцевого самоврядування при цьому мають діяти за принципом: «Дозволено лише те, що передбачено законом». Місцеве самоврядування може функціонувати 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 самоврядування. Місцевими колективами, наприклад, згідно зі ст. 72 Конституції Франції є комуни, департаменти, заморські території, які вільно управляються виборними радами в умовах, визначених законом. Найбільшого поширення державницька теорія набула у Європі, її витоки йдуть від магдебурзького права. Ця теорія знайшла втілення в Європейській хартії місцевого самоврядування<sup>1</sup>.

Прихильники громадівської 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), на думку прихильників громадівської теорії, то 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 покладатися 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». Громадівська теорія місцевого самоврядування була започаткована практикою державотворення у СІПА.

Теорія муніципального дуалізму є певною модифікацією державницької і громадівської теорій. Згідно з цією теорією органи місцевого самоврядування є незалежними від держави тільки в суто громадівських 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 громадівській 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, оскільки населення районів і областей не визнається самостійним суб'єктом місцевого самоврядування.

У частині третій ст. 143 Конституції України встановлено: «Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади», а частина четверта ст. 143 закріплює: «Органи місцевого самоврядування з 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 проводиться ідея, що корені місцевого самоврядування — у тій владі, джерелом якої є народ, а не його частина (громада), а обсяг повноважень — у законі. Так, згідно зі ст. 5 Конституції «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 «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 та прийнятною для України, для практики її державного будівництва. Проте такий підхід не дає підстав вважати орган місцевого самоврядування державним органом, навіть незважаючи на те, що функціонально органи місцевого самоврядування досить схожі за своєю діяльністю з роботою 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 та його органів в Україні.

Місцеве самоврядування в світі будується на різних концептуальних засадах з урахуванням історичного досвіду, традицій, менталітету народу. Прийнято виділяти чотири основні системи місцевого самоврядування.

Англо-американська (англосаксонська) система характеризується тим, що на всіх субстанціональних 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 поєднанні місцевого самоврядування і місцевого управління. Така система має два різновиди. На всіх субстанціональних 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 — коли на низовому рівні створюються лише органи місцевого самоврядування, 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) передбачає, що управління на всіх субнаціональних рівнях здійснюють обрані населенням 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 повновладдя представницьких органів знизу доверху. Всі ради є органами державної влади на своїй території, всі інші органи держави прямо або опосередковано підпорядковані радам. Система рад характеризується 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», інших законодавчих актів дає підстави для висновку, що в Україні застосовується континентальна (європейська) система управління на місцях.

Місцеве самоврядування є довготривалим явищем в історії людства і його витоки сягають громадівського та племінного самоврядування в додержавний період. За часів Київської Русі різні форми місцевого самоврядування склалися та розвивалися на основі звичаєвого права. Так, на рівні регіону елементи самоврядування знаходили прояв у вічах. Суб'єктом міського самоврядування виступали міські громади, які користувалися значною адміністративною, господарською і судовою автономією. Найважливіші питання міського життя вирішувалися на міських вічах. Суб'єктом сільського самоврядування була сільська громада — верв.

Важливе значення для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні мало магдебурзьке право, яке поширилося на українські міста, починаючи з середини XIV ст. Юридичними наслідками надання місту магдебурзького права були скасування звичаєвих норм і виведення міста з-під юрисдикції місцевої адміністрації (феодалів, воевод, намісників тощо) та запровадження власного органу місцевого самоврядування — магістрату.

Своєрідних форм набуває місцеве самоврядування за часів існування Української козацької держави, що було зумовлено її полково-сотенним устроєм (XVII—XVIII ст.). Полки та сотні одночасно були військовими та адміністративно-територіальними одиницями і користувалися військово-адміністративним самоврядуванням. Після підписання в 1654 р. договору між Україною та Московською державою починається процес поступової ліквідації українських форм місцевого самоврядування.

У 1838 р. запроваджується станове самоврядування для державних та вільних селян у формі сільського товариства, яка в 1861 р. була поширена на всіх селян. Найважливіші питання в сільському товаристві вирішувались на сільському сході. Регіональне самоврядування запроваджується після проведення Олександром II земської реформи в 1864 р. На рівні губерній формувалися представницькі органи місцевого самоврядування — губернські земські збори. Реформа міського самоврядування була здійснена в 1870 р. Вона передбачала створення представницьких органів місцевого самоврядування — міських дум, які обиралися жителями міста за куріальною системою. Виконавчим органом міського самоврядування стає управа на чолі з міським головою, що обирається міською думою.

За часів УНР була здійснена спроба реформувати міське самоврядування. Уже в II Універсалі Української Центральної Ради наголошувалося на необхідності «вжити всіх заходів для закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що є органами найвищої адміністративної влади на місцях»<sup>1</sup>. Згідно з Конституцією УНР від 29 квітня

1918 р. конституційний лад України мав будуватися на засадах децентралізації — землям, волостям і громадам надавалися права широкого самоврядування (ст. 5). У ст. 26 Конституції УНР закріплювався принцип організаційної самостійності місцевого самоврядування. Але ці конституційні положення не були реалізовані.

Нова історія місцевого самоврядування в Україні починається після прийняття 7 грудня 1990 р. Закону «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування». Прийняття цього закону стало першою спробою трансформувати місцеві ради, які на той час входили до єдиної системи органів державної влади, всіх територіальних рівнів в органи місцевого самоврядування. При цьому закон 1990 р. виходив з теорії дуалізму місцевого самоврядування, що знайшло відображення у статусі місцевих рад, які мали подвійну природу: як органи місцевого самоврядування і як органи державної влади. Наступним кроком у становленні місцевого самоврядування в Україні стало прийняття 26 березня 1992 р. нової редакції закону, який мав назву: Закон України «Про місцеві ради народних депутатів і місцеве та регіональне самоврядування». Територіальною основою місцевого самоврядування визначалися сільрада, селище, місто, а регіонального самоврядування — район, область. З прийняттям Конституції України 1996 р. місцеве самоврядування отримало конституційний статус.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. з урахуванням конституційних положень більш чітко і детально регламентує правовий статус місцевого самоврядування. Проте, як свідчить життя, чимало його положень є недосконалими, і є об'єктивна необхідність його зміни (новелізації).

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, втілила багатий досвід законодавчого забезпечення реалізації конституційного права громадян на місцеве самоврядування, являє собою внесок у загальноєвропейський процес розвитку демократії шляхом захисту і гарантування місцевого самоврядування.

## **§ 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 місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та організаційних форм за допомогою яких відповідна територіальна громада або її складові частини здійснюють завдання та функції місцевого самоврядування, вирішують питання місцевого значення.

Згідно з Конституцією України (частини третя та четверта ст. 140), Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (п. 2 ст. 2, частина перша та п. 2 ст. 10) місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст. Формами безпосереднього здійснення територіальними громадами сіл, селищ, міст своїх повноважень є місцеві вибори та місцевий референдум. Причому рішення, прийняте місцевим референдумом, не потребує будь-якого затвердження державними органами і є обов'язковим для виконання відповідною місцевою радою, місцевими органами державної виконавчої влади, підприємствами, організаціями і установами, а також громадянами.

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; г) 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, її складають 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 (частина перша ст. 1). Важливо, 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 і обласні ради представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Світова практика свідчить, 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 терміном на чотири роки відповідно сільського, селищного, міського голів, які очолюють виконавчий орган ради та головують 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 із ст. 118 Конституції України, виконують відповідні державні адміністрації, яким делегуються ці повноваження.

Здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі має визначатися 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 та є дієздатними, є активними суб'єктами права на участь у здійсненні місцевого самоврядування. Вони мають право обирати органи і посадови осіб місцевого самоврядування, бути обраними або призначеними до органів місцевого самоврядування або 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 міського самоврядування; інші форми, які не заборонені законом.

Досить важливою формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади є прийняття нею рішень з 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.

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, в

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 установлені законом терміни.

Однією з форм 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 заслуховувати 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 віднесене 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 районні в містах ради, які мають свої виконавчі органи (ст. 5). Згідно з частиною п'ятою ст. 140 Конституції питання організації управління районами в містах належать до компетенції міських рад.

Одним із елементів міського самоврядування є органи самоорганізації населення. Відповідно до частини шостої ст. 140 Конституції України сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинков<sup>^</sup>, 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 висвітлюється 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 його 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 структурно-функціонального явища української державності, як своєїрідної форми організації публічної влади.

Крім визначених у ст. 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» принципів, є й інші принципи, на яких базується місцеве самоврядування. До таких відносять: конституційно-правове визнання місцевого самоврядування як особливої форми публічної влади (ст. 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 засад 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 враховувати, 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 у містах радами та їх виконавчими органами, а також районними і обласними радами. Кожна рада — це самостійний орган місцевого самоврядування. Немає принципу демократичного централізму, який свого часу визнавався основоположним в організації і функціонуванні системи рад.

У процесі підготовки Конституції України 1996 р. та Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» пропонувалися різні моделі організації і функціонування місцевих рад. Перемогла точка зору, що ці ради повинні виконувати функції місцевого самоврядування, що й було закріплено у ст. 140 та інших статтях Конституції України. Це

відповідає світовому і європейському досвіду. Так, відповідно до ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування воно 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 виразника волі територіальної громади, носія функцій і повноважень місцевого самоврядування, виразника її волі і інтересів. У ст. 10 Закону «Про місцеве самоврядування» 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».

Загальний склад сільської, селищної, міської, районної в місті ради визначається відповідною радою самостійно в межах, визначених Законом України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Закон передбачає, що цей склад депутатів має становити в адміністративно-територіальних одиницях з чисельністю населення: до 3 тисяч — від 15 до 25 депутатів; до 5 тисяч — від 20 до 30 депутатів; до 20 тисяч — від 25 до 35 депутатів; до 50 тисяч — від 30 до 45 депутатів; до 100 тисяч — від 35 до 50 депутатів; до 250 тисяч — від 40 до 60 депутатів; до 500 тисяч — від 50 до 75 депутатів; до 1 мільйона — від 60 до 90 депутатів; понад 1 мільйон — від 75 до 120 депутатів.

Вибори депутатів сільських, селищних, міських, районних у містах рад є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування за мажоритарною системою відповідної більшості по одномандатних виборчих округах. Рада вважається правомочною за умови обрання не менш як двох третин депутатів від загального складу місцевої ради.

Термін повноважень сільських, селищних, міських, районних у містах рад — чотири роки. Згідно з Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 78) повноваження ради можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму, Верховної Ради України у випадках: а) якщо рада прийняла рішення з 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, в якій зазначається, що ради чи збори можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Головними функціями виконавчих органів рад є виконавча, тобто організація виконання рішень відповідної ради, та розпорядча, тобто самостійний розгляд чи вирішення питань, віднесених до відання місцевого самоврядування.

Згідно з частиною другою ст. 141 Конституції України територіальні громади обирають на чотири роки 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 головну посадову особу самої територіальної громади (частина перша 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 виключну 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 комунальної власності.

Питання самоорганізації ради та формування її органів, які вирішуються виключно на пленарних засіданнях відповідної ради: затвердження регламенту ради; утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна її складу, обрання голів комісій; утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск; обрання за пропозицією сільського, селищного, міського голови на посаду та звільнення з посади секретаря ради; затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання; утворення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради; визначення відповідно до закону кількісного складу ради; затвердження плану роботи ради та заслуховування звіту про його виконання.

Питання організації та функціонування системи місцевого самоврядування, що є предметом виключної компетенції місцевих рад: 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 в 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 рішення щодо випуску місцевих позик; прийняття рішень щодо отримання позик з інших місцевих бюджетів та джерел, а також щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету; прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах; встановлення для 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 переліку 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 репрофілювання 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 проектів 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, 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: заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради; прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові; заслуховування звітів постійних комісій, керівників виконавчих органів та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує; заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді, виконання ними доручень ради; розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по запитах; 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 з них; створення відповідно до закону міліції, яка утримується за кошти відповідного місцевого бюджету; затвердження і звільнення керівників та дільничних інспекторів цієї міліції; заслуховування 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 з питань благоустрою територій населеного пункту, забезпечення в 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 головою; районної у 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 у 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 рад покликані виконувати підготовчу і 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 співдоповідями. 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.

Обласні та районні ради мають іншу, ніж сільські, селищні, міські ради, природу. Вони не виступають 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 конституційовані 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 районів 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, та контроль за їх виконанням; в) вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

Очолює обласну, районну раду її голова, який обирається відповідною радою з числа 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, суміщати свою службу діяльність з іншою роботою, в тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий 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 дорадчим органом ради. Президія (колегія) ради попередньо готує узгоджені пропозиції і рекомендації з питань, що передбачається внести на розгляд ради, вона може приймати рішення, які мають дорадчий характер. Обласна, районна рада не утворює власних виконавчих органів, а відповідні повноваження делегуються нею обласній, 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) головує на пленарних засіданнях відповідної ради; 3) очолює виконавчий комітет відповідної ради. Всі 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 виконавчого комітету відповідної ради; вносить на розгляд ради пропозиції 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 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 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.

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

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

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 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.

## § 4 Матеріально-фінансова база місцевого самоврядування

Економічну основу місцевого самоврядування складає муніципальна власність, місцеві фінанси, майно, що знаходяться в державній власності і передані в управління органам місцевого самоврядування, а також інша власність, яка слугує задоволенню потреб 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 займає 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 р. визначає комунальну власність як самостійну форму власності, суб'єктом якої є територіальні громади села (кількох сіл у разі добровільного об'єднання в сільську громаду їх жителів), селища, міста, району в місті. У частині другій ст. 142 Конституції встановлено: «Територіальні громади сіл, селищ і міст

можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності». У ст. 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» дається таке визначення: «Право комунальної власності — право територіальної громади володіти, доцільно, економко, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування».

Згідно з Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» до складу 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, громадський 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). Підставою для набуття права комунальної власності є передача майна територіальним громадам безоплатно державою, іншими суб'єктами права власності, а також майнових прав, створення, придбання майна органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом.

Конституційне закріплення права власності територіальних громад на матеріальні і фінансові є запорукою розвитку і гарантією реального забезпечення їх права самостійно, в межах Конституції і законів, реалізовувати інтереси населення відповідних територій.

Суттєвим конституційним положенням є норма, що держава бере участь у формуванні бюджетів місцевого самоврядування, фінансово його підтримує. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли у результаті рішень органів державної влади, компенсуються державою (частина третя ст. 142). Це конституційне положення повною мірою відповідає Всесвітній декларації місцевого самоврядування та Європейській хартії місцевого самоврядування, які передбачають вагомі гарантії фінансової та матеріальної самостійності органів місцевого самоврядування при здійсненні своїх повноважень.

Місцевий бюджет має дохідну та видаткову частини.

Доходи місцевих бюджетів мають бути достатніми для ефективного здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування та формуються, по-перше, за рахунок власних

джерел (місцеві податки і збори), що відповідає вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування, ст. 9 якої прямо передбачає, що принаймні частина коштів місцевого самоврядування повинна надходити за рахунок місцевих податків і зборів. До доходів місцевих бюджетів зараховуються закріплені доходи, тобто закріплені законом загальнодержавні податки, збори та інші обов'язкові платежі. В дохідну частину місцевих бюджетів можуть входити кошти з державного бюджету, що передаються з метою надання фінансової підтримки місцевого самоврядування з боку держави, яка гарантує органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб.

Критерієм для визначення мінімальних розмірів місцевих бюджетів є нормативи бюджетної забезпеченості на одного жителя з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного розвитку відповідних територій, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, встановлених законом. У ст. 63 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом джерел та закріплених у встановленому порядку загальнодержавних податків, зборів та інших загальнодержавних платежів. Законом 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 у випадку, коли коштів, що надходять з власних джерел та 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 проектів територіальних громад. Кошти обласного бюджету, передані державою у вигляді дотацій, субвенцій, зараховуються до районних бюджетів і розподіляються районними радами між місцевими бюджетами.

До дохідної частини місцевого бюджету включаються кошти, необхідні для фінансування витрат, пов'язаних зі здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади та виконанням рішень органів виконавчої влади.

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 ст. 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 у постійне або тимчасове користування юридичним і фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати і купувати. Закон чітко визначає обов'язкову умову, що 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 у територіальних громад 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 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 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 у 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: а) встановлення Конституцією України (ст. 142) матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування; положення Конституції України щодо захисту законом права комунальної власності на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів (ст. 13); б) закріплення обов'язків держави фінансувати здійснення окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих органам місцевого самоврядування (ст. 143 Конституції України), та компенсувати витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами (ст. 67 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»); в) передбачена Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 61) заборона втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів, за винятком випадків, передбачених законом; г) передбачений Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 62) обов'язок держави фінансово підтримувати місцеве самоврядування, брати участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснювати контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком, гарантувати органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних

потреб; г) передбачене Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (статті 68—70) право органів місцевого самоврядування мати позабюджетні кошти, встановлювати місцеві податки і збори, випускати місцеві позики, лотереї та цінні папери тощо.

Гарантії захисту прав місцевого самоврядування: а) передбачені Конституцією України обов'язковість до виконання на відповідній території актів органів місцевого самоврядування (ст. 144); 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) встановлені Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 72) підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій районним, обласним радам з державних питань; 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 Конституція України закріплює 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.