

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
МІСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА імені О. М. БЕКЕТОВА

Ю. І. Лях

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

(для здобувачів першого (бакалаврського) рівня вищої освіти всіх форм навчання зі спеціальності 281 – Публічне управління та адміністрування)

Харків
ХНУМГ ім. О. М. Бекетова
2023

УДК: 352.07

Лях Ю. І. Місцеве самоврядування : конспект лекцій для здобувачів першого (бакалаврського) рівня вищої освіти всіх форм навчання зі спеціальності 281 – Публічне управління та адміністрування / Ю. І. Лях ; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. – Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2023. – 113 с.

Автор

д-р філос., ст. викл. Ю. І. Лях

Рецензент

С. О. Гайдученко, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри менеджменту і публічного адміністрування (Харківський національний університет міського господарства імені О. М. Бекетова)

*Рекомендовано кафедрою менеджменту і публічного адміністрування,
протокол № 1 від 31.08.2023*

© Ю. І. Лях, 2023

© ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2023

ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
ТЕМА 1 СУТЬ ТА ПОНЯТТЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	7
1.1 Суть і зміст поняття «місцеве самоврядування».....	7
1.2 Принципи місцевого самоврядування.....	11
1.3 Автономія місцевого самоврядування	15
ТЕМА 2 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	16
2.1 Природні права людини і громадянське суспільство як основа теорії місцевого самоврядування	16
2.2 Концепції місцевого самоврядування.....	17
2.3 Теоретичні засади моделей місцевого самоврядування.....	20
2.4 Функції місцевого самоврядування.....	21
ТЕМА 3 ПРАВОВІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	23
3.1 Джерела місцевого самоврядування (хартії, правові норми, закони тощо)	23
3.2 Гарантії місцевого самоврядування в Україні	29
ТЕМА 4 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СИСТЕМА	36
4.1 Система місцевого самоврядування.....	36
4.2 Розподіл повноважень у системі місцевого самоврядування.....	39
4.3 Форми здійснення місцевого самоврядування.....	41
ТЕМА 5 ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА – ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	45
5.1 Поняття та ознаки територіальної громади.....	45
5.2 Види територіальних громад в Україні.....	47
5.3 Функції та повноваження територіальних громад.....	48
ТЕМА 6 СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	52
6.1 Суть співробітництва територіальних громад	52
6.2 Ознаки співробітництва.....	54
6.3 Форми співробітництва	55

ТЕМА 7 ПРЕДСТАВНИЦЬКІ ОРГАНИ У СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	56
7.1 Представницький орган місцевого самоврядування	56
7.2 Правовий статус представницьких органів місцевого самоврядування в Україні	57
7.3 Порядок формування представницьких органів місцевого самоврядування	59
ТЕМА 8 ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	61
8.1 Поняття форм і методів діяльності представницьких органів місцевого самоврядування	61
8.2 Сесія як організаційна форма діяльності представницьких органів місцевого самоврядування	67
8.3 Форми і методи роботи постійних комісій рад	68
ТЕМА 9 ПРАВОВИЙ СТАТУС СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ ГОЛІВ ТА ГОЛІВ РАЙОННОЇ, ОБЛАСНОЇ, РАЙОННОЇ У МІСТІ РАД	70
9.1 Статус сільських, селищних, міських голів	70
9.2 Повноваження сільського, селищного, міського голови	72
9.3 Дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови	75
9.4 Повноваження голови районної, обласної, районної у місті ради	76
ТЕМА 10 ФОРМУВАННЯ І ФУНКЦІОНУВАННЯ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	79
10.1 Виконавчі органи місцевого самоврядування в Україні	79
10.2 Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті ради. Порядок формування і структура	79
10.3 Повноваження виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради	82
ТЕМА 11 ФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	85

11.1 Нормативна база формування організаційної структури та штатного розпису апарату і виконавчих органів місцевих рад	85
11.2 Організаційні структури органів місцевого самоврядування.....	88
ТЕМА 12 ГРОМАДСЬКА УЧАСТЬ В УПРАВЛІНСЬКИХ ПРОЦЕСАХ	90
12.1 Рівні залучення громадян до місцевого самоврядування	90
12.2 Принципи залучення громадян до участі в місцевому самоврядуванні....	92
12.3 Форми залучення громадськості.....	94
ТЕМА 13 МАТЕРІАЛЬНО-ФІНАНСОВА ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	97
13.1 Місцеві бюджети	97
13.2 Нормативна база фінансової основи місцевого самоврядування	99
13.3 Світовий досвід організації фінансової основи місцевого самоврядування	100
ТЕМА 14 МАРКЕТИНГ ТЕРИТОРІЇ	103
14.2 Маркетингове середовище території територіальних громад.....	104
14.3 Етапи маркетингу території	105
СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ	109

ВСТУП

Парадигмою розбудови ефективних моделей публічної влади на місцях, які гарантували б основні права та свободи всіх мешканців, прийнята вся цивілізаційна історія людства. Власне, історія місцевого самоврядування є складовою всесвітньої історії публічної влади – історії держави, права та управління.

Місцеве самоврядування є важливим складником демократичного суспільства та ключовим інструментом розвитку національної самосвідомості, громадянського суспільства та регіонального розвитку. В Україні відбулися значні зміни у сфері місцевого самоврядування, починаючи з незалежності країни, коли було запроваджено нові законодавчі та інституційні рамки для місцевих органів влади та управління.

Суспільству потрібно володіти базовими знаннями про місцеве самоврядування, які мають важливе практичне значення.

По-перше, тому що ми щоденно вступаємо в контакт з місцевою владою, оскільки саме вона формує середовище нашої життєдіяльності.

По-друге, ми є громадянами суверенної держави і маємо право не тільки обирати органи влади, але й брати участь у їхній роботі та процесі ухвалення рішень.

Важливо добре розуміти особливості діяльності місцевих органів влади, знати основні аспекти місцевого самоврядування в Україні, його роль і значення, правову базу, структуру та функції місцевих органів влади та управління. Також досліджувати механізми взаємодії місцевих органів влади з громадськістю, бюджетний процес на місцевому рівні та інші важливі аспекти, пов'язані з місцевим самоврядуванням.

ТЕМА 1 СУТЬ ТА ПОНЯТТЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1 Суть і зміст поняття «місцеве самоврядування»

Із часу проголошення незалежності України у 1991 р. постала необхідність відмови від радянської моделі місцевого самоврядування та управління і розбудови нової системи місцевого самоврядування, що ґрунтуватиметься на загальноєвропейських цінностях і принципах демократії, децентралізації та субсидіарності.

Витоки ідеї та доктрини місцевого самоврядування сягають Магдебурзького права (Magdeburger Weichbildrecht) і практики самоврядування у державах Європи (Литві, Польщі, Пруссії, Сілезії, Чехії, Угорщині, швейцарських кантонах) у XII–XVI ст. та ідей народоправства, сформульованих мислителями доби Відродження та Реформації. Зокрема, ще на початку XVII ст. німецький правознавець Й. Альтузіус обґрунтував федеральну теорію народного суверенітету і субсидіарності в організації влади. Союз громадян, об'єднаних у сім'ї та корпорації, утворює громаду, союз громад – провінцію, союз провінцій і міст – державу. При цьому провінції, міста та громади повинні були мати належний рівень автономії, а верховний суверенітет зберігав увесь народ.

Поширеною є думка, що категорію «самоврядування» було обґрунтовано і запроваджено на практиці у період Великої французької революції, щоб акцентувати самостійність громади стосовно держави. Зокрема, у 1790 р. у Франції було офіційно запроваджено самостійний різновид влади – «муніципальну владу». Однак через рік цей декрет було скасовано як непотрібний в умовах перманентної революції. У Франції ідеї вільних громад, конституційні основи сучасного місцевого самоврядування було сформовано та реалізовано майже через 100 років після Великої французької революції – у Третій Республіці, тобто починаючи з 1875 р.

Термін «самоврядування» (selfgovernment) починаючи з кінця XVIII ст. використовується в англійському конституційному праві для позначення організації англійського суспільного ладу, коли народ реалізує право на самоврядування через обрані ним парламент і місцеві представницькі органи самоврядування, діяльність яких позбавлена будь-якої зовнішньої адміністративної оцінки.

Із середини XIX ст., за ініціативи пруського юриста Рудольфа Гнейста, місцеве управління стало йменуватися «місцевим самоврядуванням». За свідченням К. Шмітта, Р. Гнейст у відомій праці «Self-government, Kommunalverfassung und Verwaltungsgericht in England» (1871 р.) протиставляв місцеве самоврядування як діяльність на громадських засадах діяльності професійних чиновників і вважав наявність місцевого самоврядування важливою передумовою правової держави.

Після закріплення у конституціях та конституційних актах і законах кінця XIX – початку XX ст. (Конституція Бельгії 1831 р., Франкфуртська Конституція Германської імперії 1849 р., Конституція Нідерландів 1887 р., Конституція Сербського Королівства 1888 р., Конституція УНР 1918 р. та ін.) термін «місцеве самоврядування» отримав поширення не лише в юридичній науці, а й у конституційній правотворчій і правозастосовній практиці держав Європи та Америки. Натомість термін «муніципальна влада» та ін. на практиці часто є ототожненням чи інтерпретаціями терміна «місцеве самоврядування».

Наявність різних концептуальних підходів до розуміння цього інституту пов'язана із неоднозначним визначенням джерела і природи влади. Наука про місцеве самоврядування постійно шукала відповідь на питання, чи здійснюють територіальна громада та її органи окрему, відмінну від державної, публічну владу, чи лише реалізують децентралізовані владні повноваження органів державної влади, трансформуючись на підставі цього у різні типи.

У кожній державі залежно від особливостей її політико-територіального та адміністративно-територіального устрою форми державного правління та

політичного режиму, історичних, національних, географічних та інших особливостей місцеве самоврядування має специфічну форму та назву.

Місцеве самоврядування є однією з демократичних засад здійснення управління суспільними справами. Воно базується на ідеї сприяння громадським цінностям, а саме незалежності (свободі), активній участі населення у вирішенні справ громади. Місцеве самоврядування наближує управління до населення і є найбільш прозорою децентралізованою формою управління.

Місцеве самоврядування, як комплексне і багатогранне явище, становить:

- основу конституційного ладу і один з важливих принципів організації та функціонування влади в державі і є необхідною ланкою демократичного суспільства;

- форму народовладдя, яке передбачає згідно зі ст. 5 Конституції України здійснення народом влади безпосередньо і через органи місцевого самоврядування. При цьому останні посідають окреме місце в політичній системі суспільства і не входять до складу державного механізму, що дає підстави розглядати його як окрему форму реалізації народом належної йому влади;

- права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Існують різні визначення поняття «місцеве самоврядування». При цьому деякі автори зазначають, що місцеве самоврядування одночасно поєднує в собі державні і громадські елементи, а органи місцевого самоврядування виконують як самоврядні, так і делеговані державними органами влади повноваження.

Відповідно до ст. 140 Конституції України 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. У цьому визначенні не вказується на такий важливий аспект місцевого самоврядування, як його реальна здатність управляти місцевими справами.

У ч. 1. ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» наводиться нормативне визначення цього поняття: «Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України».

Місцеве самоврядування – багатогранне та комплексне політико-правове явище, яке може характеризуватися різнобічно. Аналіз змісту Конституції України 1996 року дозволяє зробити висновок, що місцеве самоврядування, як об'єкт конституційно-правового регулювання, становить:

- по-перше, відповідні засади конституційного ладу України;
- по-друге, специфічну форму народовладдя;
- по-третє, права мешканців відповідної територіальної одиниці (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення.

Місцеве самоврядування як засада конституційного ладу виступає одним із найважливіших принципів організації і функціонування влади в суспільстві та державі та є необхідним атрибутом будь-якого демократичного ладу.

У ст. 2 Європейської Хартії місцевого самоврядування проголошується: «Принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у законодавстві країни і, по можливості, у Конституції країни».

Як специфічна форма реалізації належної народіві влади, місцеве самоврядування:

1) має особливого суб'єкта – територіальну громаду, тобто жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста. Територіальна громада здійснює місцеве самоврядування безпосередньо та через органи місцевого самоврядування;

2) займає окреме місце в політичній системі (в механізмі управління суспільством та державою). Місцеве самоврядування, його органи, згідно з

Конституцією України, не входять до механізму державної влади, хоча це й не означає його повної автономності від держави й державної влади.

Взаємозв'язок місцевого самоврядування з державою досить тісний і знаходить свій вияв у такому:

– по-перше, і місцеве самоврядування, і державна влада мають єдине джерело – народ (ч.1 ст. 5 Конституції України);

– по-друге, органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади (ст. 143 Конституції України) і стан їх реалізації контролюється відповідними органами виконавчої влади;

3) має особливий об'єкт управління – питання місцевого значення, перелік яких у вигляді предметів відання органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначено в Законі України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні».

Такий стан місцевого самоврядування в політичній системі дозволяє характеризувати його, як самостійну (поряд з державною владою) форму публічної влади – публічну владу територіальної громади. Самостійність місцевого самоврядування гарантується Конституцією України, ст. 145 якої передбачається, що права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку, а ст. 142 визначає матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування.

1.2 Принципи місцевого самоврядування

У системі місцевого самоврядування різні функціональні системи взаємодіють на підставі принципу їх ієрархії.

Організаційно-функціональні принципи діяльності органів міського самоврядування визначаються як особливостями їх структурно-організаційної будови, так і специфікою функціонування всієї системи. Зазначимо, що під *принципом* (з лат. «principium» – «основа», «начало») розуміють:

1) базове, вихідне положення будь-якої теорії, вчення тощо; керівну ідею, основне правило діяльності;

2) внутрішні переконання, погляд на речі, які визначають норму поведінки;

3) основу організації, дії будь-якого механізму, в тому числі й суспільного або соціально-економічного.

Принципи управління базуються на законах розвитку суспільства, його соціальних та економічних законах та законах менеджменту, відповідають цілям соціального управління, відображають основні властивості, зв'язки та відносини менеджменту, враховують часові та територіальні аспекти процесів соціального управління, мають правове оформлення, тобто закріплені в різних нормативних документах, оскільки кожний принцип управління цілеспрямований, тобто його застосовують для вирішення конкретних організаційно-політичних і соціально-економічних завдань.

Принципами місцевого самоврядування є нормативно закріплені основні положення, які забезпечують інституалізацію та функціонування (розвиток) місцевого самоврядування. Ці принципи записані в Конституції України (ст. 3, 8, 13, 15, 19, 32, 38, 41, 43, 49, 119, 144, 143, 146), Європейській хартії місцевого самоврядування (ст. 4, п. 3; ст. 4, п. 4–6, ст. 6, п. 2, ст. 7, п. 1, ст. 9) та в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 4).

Специфічність принципів конституційного права полягає в тому, що вони встановлюють засади всіх інших галузей права, у тому числі й муніципального. Вони є загальними, в той час як принципи, наведені в Хартії та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», стосуються тільки муніципального права, що, звичайно, не виключає можливості використання окремих з них в інших галузях права. Принципи міського самоврядування від інших норм відрізняються за такою системою критеріїв:

- а) нормативної закріпленості;
- б) загальності;
- в) автономності;

г) спрямованості на забезпечення інституалізації та функціонування і розвитку місцевого самоврядування.

Принципи місцевого самоврядування мають відповідати вимогам, а саме: відображати лише найбільш суттєві, головні, об'єктивні закономірності, відносини і взаємозв'язки територіального самоврядування; специфіку територіального самоврядування, його відмінність від інших видів управління; характеризувати лише сталі закономірності, відносини і взаємозв'язки в територіальному самоврядуванні; охоплювати переважно такі закономірності, відносини і взаємозв'язки, які властиві територіальному самоврядуванню як цілісному соціальному явищу, тобто мають загальний, а не частковий характер. Без реалізації таких принципів місцеве самоврядування втрачає сенс. Вони окреслені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» у ст. 4. Це принципи: народовладдя, законності, гласності, колегіальності, поєднання місцевих і державних інтересів, виборності, правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування.

Принцип народовладдя передбачає, що територіальні громади здійснюють свою владу на містах безпосередньо і через представницькі органи.

Принцип законності передбачає, що місцеве самоврядування базується на положеннях Конституції і законах України, а також підзаконних і нормативно-правових актах.

Принцип гласності полягає у тому, що всі суб'єкти місцевого самоврядування здійснюють свої повноваження відкрито, публічно, їх діяльність висвічується місцевими ЗМІ.

Принцип колегіальності віддзеркалюється у організаційно-правових нормах діяльності органів місцевого самоврядування (ради).

Принцип поєднання місцевих і державних інтересів відображається у співробітництві з органами державної влади, передачі їм частини повноважень.

Принцип виборності передбачає, що депутати місцевих рад, а також сільські, селищні і міські голови є виборними.

Принцип правової, організаційної і матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень. ОМС мають повну свободу дій в межах повноважень.

Правова автономія означає, що органи місцевого самоврядування наділені своїми власними повноваженнями, в їх межах мають повну свободу дій.

Організаційна автономія органів місцевого самоврядування проявляється в їх можливості самостійно визначати та будувати свою внутрішню структуру.

Матеріальна і фінансова автономія органів місцевого самоврядування проявляється в їх праві володіти і розпоряджатися коштами та майном для реалізації своїх функцій і повноважень.

Принцип підпорядкованості і відповідальності перед територіальними громадами передбачає, що їх діяльність підлягає суспільному контролю з боку територіальних громад, наприклад у формі суспільних слухань, зустрічей з депутатами рад і посадовими особами органів місцевого самоврядування.

Принцип державної підтримки і гарантії місцевого самоврядування держава бере участь у формуванні бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує. Держава гарантує судовий захист прав і законних інтересів місцевого самоврядування.

Отже, принципи місцевого самоврядування – це зумовлені природою місцевого самоврядування визначальні положення та ідеї, покладені в основу організації та діяльності територіальної громади, органів, що формуються громадами. Принципи місцевого самоврядування відображають об'єктивні закономірності та тенденції розвитку місцевої влади і мають такі характерні ознаки:

- зумовлюють побудову та функціонування муніципальної влади. Оскільки вони є теоретичною основою муніципального розвитку, то їх вивчення сприяє з'ясуванню конституційно-правової суті місцевого самоврядування, його специфічних рис та ознак;
- становлять критерій оцінки діючої системи місцевого самоврядування: визначають, наскільки вона відповідає засадам та ідеям, що виражені в принципах місцевого самоврядування;
- відображаючи суть та головні ознаки місцевого самоврядування, вони сприяють збереженню правонаступності та розвитку інститутів місцевого самоврядування;
- закріплені в Європейській хартії місцевого самоврядування, яка становить правову базу для муніципального законодавства держав – членів Ради Європи.

1.3 Автономія місцевого самоврядування

Основним, фундаментальним принципом місцевого самоврядування є автономія. Цей принцип викладено в Європейській Хартії і ратифіковано Україною 15 липня 1997 року.

Автономія (з грец. «незалежність») – це право на самостійне вирішення проблем місцевого значення – здійснювати власний розвиток та управляти процесами суспільного життя, свобода на впровадження на відповідній території самоврядування в обсязі, визначеному державними структурами.

Правова автономія органу місцевого самоврядування полягає в тому, що він має власні повноваження, визначені законом і, де це можливо, – Конституцією (ст. 2), а також має право на судовий захист для забезпечення своїх повноважень та дотримання конституційних принципів самоврядності.

Ці повноваження мають бути виключними та повними, тобто такими, які б не належали одночасно іншим органам. У межах своїх повноважень орган місцевого самоврядування має повну свободу для здійснення ініціатив. За

реалізації делегованих повноважень, цей орган повинен мати свободу пристосувати їх здійснення до місцевих умов.

Організаційна автономія полягає в тому, що орган місцевого самоврядування повинен мати можливість сам визначати свою власну внутрішню структуру, яка відповідала б місцевим запитам і одночасно забезпечувала б таким чином ефективне управління (ст. 6, 7, 10).

Органи місцевого самоврядування не підпорядковані ієрархічно іншим суб'єктам влади і будь-який адміністративний контроль за його діями можливий тільки для забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування. Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі й у межах повноважень і засобами, передбаченими Конституцією і законами України, без втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

Матеріально-фінансова автономія – це право територіальних громад та утворених ними органів місцевого самоврядування володіти, користуватися й розпоряджатися майном, що знаходиться в комунальній власності, власними фінансовими коштами, достатніми для здійснення своїх повноважень.

ТЕМА 2 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1 Природні права людини і громадянське суспільство як основа теорії місцевого самоврядування

Громадянське суспільство – це сукупність недержавних організацій, які представляють волю та інтереси громадян. Воно містить сім'ю і приватну сферу, тобто «третій сектор» суспільства паралельно з державою та бізнесом. Елементами громадянського суспільства є різні об'єднання (громадські

організації, неурядові організації, професійні, творчі, спортивні, конфесійні тощо), що охоплюють всі сфери суспільного життя.

Розвинене громадянське суспільство передбачає існування демократичної правової держави, яка покликана задовольняти й захищати інтереси та права громадян.

Передумовами громадянського суспільства є:

- множинність незалежних політичних сил і партій;
- не директивно сформована громадська думка;
- вільна особистість з розвиненим почуттям власної гідності.

Головні риси громадянського суспільства:

- наявність демократичної правової державності;
- відокремлена від держави структура суспільства, до якої належать різноманітні асоціації, добровільні об'єднання людей;
 - взаємна відповідальність держави та громадян за виконання демократично прийнятих законів;
 - плюралізм ідеологій і політичних поглядів, багатопартійність;
 - різноманіття соціальних ініціатив;
 - розвинута громадянська політична культура і свідомість;
 - регулювання дій людей безпосередньо самими ж людьми, передусім через норми моралі;
 - контроль суспільства за діяльністю державних органів.

2.2 Концепції місцевого самоврядування

Місьцеве самоврядування кожної держави базується на певних історично сформованих теоріях та доктринах місцевого самоврядування. Сучасні українські правознавці виокремлюють такі:

- а) теорія природних прав вільної громади;
- б) громадська теорія місцевого самоврядування – визнає громади первинним джерелом «муніципальної влади»;

в) громадсько-господарська теорія – визначає місцеве самоврядування як діяльність територіальних громад, котрі одночасно є інститутами громадянського суспільства та суб'єктами господарювання на комунальному рівні;

г) державницька теорія місцевого самоврядування – вважає місцеве самоврядування спеціальною формою державного управління на місцях за умови децентралізації;

д) теорія самоврядних одиниць як юридичних осіб ґрунтується на тому, що самоврядні одиниці мають визнаватися самостійними, відокремленими від держави публічно-правовими особами;

е) теорія муніципального дуалізму передбачає, що місцеве самоврядування має поєднувати функції представництва інтересів територіальної громади і реалізації делегованих державою функцій на місцях.

Найпоширенішими з усіх теорій і доктрин місцевого самоврядування нині є громадська (Італія, Польща, Франція, Угорщина та ін.), державницька (Китай, КНДР, Куба, Саудівська Аравія та ін.) і змішані теорії, або ж теорії «муніципального дуалізму». Зміст кожної із названих теорій визначається визнанням пріоритетного суб'єкта місцевого самоврядування – громади чи держави, або ж дуалізму їх пріоритетності. Розглянемо ключові із зазначених теорій та доктрин.

Державницька концепція, основні положення якої було розроблено німецькими вченими Л. Штейном і Р. Гнейстом, з'явилася у середині XIX ст. Її підґрунтя становить ідея створення органів самоврядування та управління, повністю підпорядкованих державі. Це – ланка державної влади, яка не має власних прав, власної компетенції. Органи місцевого самоврядування діють за принципом «дозволено лише те, що передбачено законом». Недоліком цієї теорії є те, що місцеві органи управління все одно перебувають під впливом державних інтересів і виконують свою функцію – здійснення державно-владних повноважень відповідно до місцевих умов. Проте, цю теорію можна вважати

основою сучасної концепції місцевого управління і самоврядування в тому сенсі, що влада місцевих органів походить від держави.

У межах державницької теорії сформувалося два напрями – політичний (Р. Гнейст) і юридичний (Л. Штейн).

На думку Р. Гнейста, самостійність місцевого самоврядування має гарантувати виконання обов'язків посадовими особами органів місцевого самоврядування на громадських засадах, що звільняє їх від економічної залежності держави. Л. Штейн вбачав гарантії самостійності місцевого самоврядування в тому, що органи місцевого самоврядування є органами не державної влади, а територіальної громади, на які держава покладає здійснення відповідних завдань і функцій державного управління.

Основні положення цих теорій XIX ст. зберігають своє значення і дотепер. Зокрема, державницьку концепцію, започатковану в Магдебурзькому праві, поширено в Європі та втілено в Європейській хартії про місцеве самоврядування 1985 р.

Концепція муніципального дуалізму, або громадівсько-державницька (змішана), містить ідею збереження і зміцнення, з одного боку, самоврядних ознак, з іншого – державницьких. Держава не втручається у справи місцевого самоврядування і навпаки. Вважається, що цю теорію було створено під час розгромної критики природничої теорії як компроміс, на який пішли «природники» та «державники».

Сучасна практика становлення та розвитку місцевого самоврядування у різних державах світу доводить, що природу місцевого самоврядування не можна визначити точно. Функції місцевого самоврядування мають як приватноправовий, так і публічний характер. Усе це засвідчує одночасне поєднання у місцевому самоврядуванні елементів як державного, так і громадського утворення, що відображено у сучасних тлумаченнях цього поняття.

2.3 Теоретичні засади моделей місцевого самоврядування

Визначають такі головні системи (моделі) місцевої влади:

- англо-американську (англосаксонську);
- континентальну (європейську);
- змішану (гібридну);
- іберійську;
- скандинавську тощо.

Англо-американська модель (США, Велика Британія, Канада, Австралія):

– відсутність на місцях повноважних представників центрального уряду, що опікають місцеві виборні органи;

– муніципалітети розглядаються як автономні утворення, що здійснюють владу, покладену на них парламентом;

– місцеве управління максимально децентралізовано, місцеві представницькі органи діють автономно у межах точно визначених повноважень.

Континентальна, або європейська модель (Франція, Італія, Бельгія, Польща, Болгарія, Туреччина, Фінляндія та ін.):

– поєднання виборності та призначуваності місцевих органів;

– рада і голова можуть обиратися населенням, до того ж за членів ради та за голову голосують окремо;

– рада має свій виконавчий орган;

– відносно високий ступінь централізації, наявність вертикального підпорядкування;

– поєднання муніципального самоврядування і прямого державного управління на місцях;

– повноваження органів муніципального управління визначаються згідно з негативним принципом правового регулювання;

– призначені із центру чиновники є представниками Президента, уряду, міністерства внутрішніх справ на місцях. Ці чиновники контролюють законність дій органів місцевого самоврядування, мають свою адміністрацію.

Порівняно з англо-американською моделлю тут більш високий ступінь централізації, а також наявне вертикальне підпорядкування; поєднання місцевого самоврядування та прямого державного управління на місцях; органам місцевого самоврядування дозволяється робити все, що не заборонено законом, що є негативним принципом правового регулювання.

Континентальна модель може існувати на всіх субнаціональних територіальних рівнях (окрім низового) або лише на низовому рівні.

Місцеве самоврядування, згідно з цією моделлю, розглядається, як встановлена державою місцева публічна влада.

Змішана модель (Німеччина, Австрія, Японія). Поєднує риси англо-американської та континентальної. Місцеве самоврядування автономне від державного, проте держава активно підтримує і стимулює самоорганізацію громадян на місцях. Громадам надано право «вершити» в рамках закону і під свою відповідальність всі справи місцевого співтовариства. Поширена практика передачі органам місцевого самоврядування окремих державних повноважень, що супроводжується відповідним фінансовим, матеріально-технічним забезпеченням.

2.4 Функції місцевого самоврядування

Класифікувати функції органів місцевого самоврядування можна за кількома критеріями:

1. **За напрямками діяльності** органів та посадових осіб місцевого самоврядування розрізняють внутрішні, зовнішні та регенеративні функції.

Характерним для *внутрішніх функцій* є те, що предметом нормативно-правового регулювання органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб є лише територіальна громада і територія, на яку поширюється їх юрисдикція. Такими функціями є координація діяльності усіх підприємств, організацій і об'єднань, громадян у разі її спрямованості на вирішення питань економічного і соціального розвитку відповідної території; контроль за збереженням та

раціональним використанням природних багатств у межах певної території, а також дотримання законів, охорона громадського порядку, прав і свобод громадян.

Зовнішні функції здійснюються шляхом урегулювання взаємовідносин із органами державної влади, міжнародними організаціями, узгодження місцевих інтересів з регіональними і державними інтересами та потребами.

Регенеративна, або самовідновлювальна, функція забезпечує процес самовідновлення системи місцевого самоврядування в цілому чи її окремих складників, зокрема на рівні відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

2. За тривалістю діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування розрізняють постійні та тимчасові функції.

Постійними функціями є ті, без яких втрачається сенс самоврядування, наприклад реалізація гарантованого державою права на забезпечення реальної здатності територіальної громади вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Тимчасові функції характерні для конкретного етапу розвитку держави. Наприклад, в умовах формування сучасних ринкових відносин діяльність суб'єктів державотворчого процесу спрямовується на пошук дієвих структур і механізмів місцевого самоврядування, які забезпечували б збалансованість державних інтересів з територіальними і, відповідно, регулювали б процеси економічного та соціального розвитку.

3. За видом діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначають політичні, економічні, соціальні, екологічні, інформаційні, культурні, побутові, виховні та інші функції.

Політичні функції реалізуються при наданні органам місцевого самоврядування прав прийняття певних нормотворчих і виконавчих актів, чинних у межах підвідомчих їм територій.

Традиційно до *економічних функцій* відносять: формування місцевих бюджетів; управління торгівлею, громадським харчуванням, побутовим обслуговуванням населення, транспортним і готельним господарством тощо.

Серед *соціальних функцій* чи не найважливішою є управління зайнятістю на місцевому рівні, яке поступово розвиватиметься в напрямі створення так званого «гнучкого» ринку праці на місцях; функція взаємодії органів місцевого самоврядування з профспілками й роботодавцями щодо впливу на рівень заробітної плати та стимулювання попиту на робочу силу. Дуже важливими соціальними функціями є моніторинг рівня життя населення, яке проживає на підвідомчій території, сприяння забезпеченості населення об'єктами соціальної інфраструктури тощо.

Екологічні функції охоплюють діяльність органів місцевого самоврядування, спрямовану на формування сприятливої екологічної ситуації на підвідомчій території.

Інформаційна функція здійснюється шляхом надання населенню вичерпної об'єктивної та достовірної інформації. Вона забезпечує не лише «прозорість» влади, а й спрямована на залучення всіх жителів міста, окремих трудових колективів, громадських організацій чи громадян до розробки, прийняття та реалізації актів у формі розпорядження голови, рішень ради чи результатів місцевого референдуму з питань розвитку підвідомчої території.

Серед інших можна виділити культурні, побутові, виховні та інші функції.

ТЕМА 3 ПРАВОВІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1 Джерела місцевого самоврядування (хартії, правові норми, закони тощо)

Як і будь-яка влада, органи місцевого самоврядування повинні діяти виключно керуючись законами та іншими нормативно-правовими актами, що

мають вищу юридичну силу. Це є одним з основних принципів місцевого самоврядування, який зазначений у ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: «Місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах: законності, правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами».

Важливим документом, на який спирається місцеве самоврядування, є Конституція України. Тут визначено право на місцеве самоврядування, якому присвячено окремий XI розділ, що так і називається: «Місцеве самоврядування».

На конституційному рівні держава визнає і гарантує місцеве самоврядування (ст. 7) і закріплює його як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення (ст. 140).

Важливим є положення частини другої статті 19 Конституції України, згідно з яким «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

Окрім Конституції України, місцеве самоврядування регулюється низкою законів, головним (базовим) з яких є Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», прийнятий Верховною Радою України 21 травня 1997 року (далі Закон про місцеве самоврядування). Законом, який визначає права і повноваження, гарантії діяльності депутата місцевої ради як однієї з центральних фігур місцевого самоврядування є Закон «Про статус депутатів місцевих рад». До переліку законодавчих актів, якими сьогодні регулюється діяльність місцевого самоврядування, також відносяться закони «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення» та інші.

Закони України «Про доступ до публічної інформації» та «Про відкритість використання публічних коштів» визначають умови та порядок забезпечення доступу до інформації, якою володіє орган місцевого самоврядування.

Визнання місцевого самоврядування однією із засад конституційного ладу визначає встановлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування у вирішенні всіх питань місцевого значення.

Згідно зі ст. 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Із цього конституційного положення випливає, що органи місцевого самоврядування не входять до єдиного державного механізму. Із огляду на це місцеве самоврядування можна розглядати, як окрему форму реалізації народом належної йому влади.

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

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

Суть *заборон*, які органи місцевого самоврядування використовують для охорони прав і законних інтересів мешканців певної адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади полягає в тому, що вони покладають на їхніх адресатів утримання від здійснення певних дій за визначених умов.

Метод *дозволу* органів місцевого самоврядування найчастіше застосовується в стосунках між органами місцевого самоврядування та громадами – членами відповідної територіальної громади.

Бюджетний кодекс України визначає основні принципи формування та витрачання місцевих бюджетів, які є основою фінансової спроможності місцевого самоврядування.

Європейська хартія місцевого самоврядування була прийнята під егідою Конгресу Місцевих та Регіональних Влад Європи і була відкрита для

підписання державами-членами Ради Європи 15 жовтня 1985 року. Україна ратифікувала хартію 15 липня 1997 року.

Хартія визначає головні принципи та механізми дії самоврядних органів влади в державах – членах Ради Європи. Децентралізація влади, застосування принципу субсидіарності (вирішення конкретних проблем на найближчому до повсякденних потреб людей щаблі влади) є головною ідеєю хартії. Це перший такий документ, що гарантує виконання принципу субсидіарності, зокрема, вищі адміністративні органи повинні вирішувати конкретні проблеми лише у випадку, якщо їх вирішення силами місцевих адміністрацій є неефективним або неможливим. Документ фіксує політичні та економічні права місцевого самоврядування, його незалежність від центральної влади, його обов'язок захищати громадян від зловживань з боку національної та пан'європейської бюрократії.

Принципи Хартії застосовуються до всіх видів органів місцевого самоврядування. Всі держави-члени Ради Європи є учасниками Хартії.

Хартія зобов'язує держави закріпити у внутрішньому законодавстві й застосовувати на практиці сукупність юридичних норм, що гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність муніципальних утворень. Вона також встановлює необхідність конституційного регулювання автономії місцевого самоврядування.

Закріплення принципів місцевого самоврядування в правовому полі нашої країни є істотним кроком на шляху розбудови її як цивілізованої, демократичної, правової, соціальної держави. Подальший розвиток місцевого самоврядування в Україні неможливо здійснити без розуміння конституційних принципів місцевого самоврядування як принципів права, їх місця у системі і структурі права.

Термін «принцип» походить від латинського слова «principium», яке означає основні, найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, що визначають природу і соціальну суть явища, його спрямованість і найістотніші властивості.

В теорії права існує два терміни: «*правові принципи*» і «*принципи права*». Вони різняться тим, що правові принципи виникають, як правило, до виникнення системи права і законодавства. Правові принципи, які закріплені в системі права і законодавства, переходять в принципи права.

Правові принципи – це головні ідеї, які виражають основні вимоги до системи права тієї чи іншої держави.

Принципи місцевого самоврядування перш за все відбулися як правові принципи, як категорії суспільної правосвідомості і спочатку вони не завжди відображалися в системі права і правових нормах. Але їх можна назвати головними засадами, на базі яких будується місцеве самоврядування як інститут права. Ігнорування їх у процесі правотворчості може призвести до суперечностей у системі самоврядування, що негативно впливатиме на його функціонування.

На думку теоретиків права, до найбільш суттєвих ознак *принципів права* треба віднести, насамперед, їх регулятивний характер. Регулювання суспільних відносин є головною функцією права. Таке регулювання здійснюється за допомогою механізму правового регулювання, під яким розуміють цілісне, результативне упорядкування і організацію суспільних відносин за допомогою системи правових засобів, у відповідності з вимогами соціально-економічного і політичного рівня розвитку суспільства.

Нормативно-регулятивний характер принципів права вбачається у тому, що принципи, зафіксовані у праві, набувають значення загальних правил поведінки, які мають загальнообов'язкове державовладне спрямування, що стає властивим як безпосередньо нормам-принципам, так і принципам, які виводяться із змісту норм. Принципи регулюють остільки, оскільки регулює саме право, а отже, з вищезазначеного випливає, що конституційні принципи місцевого самоврядування регулюють усі сфери діяльності місцевого самоврядування та його органів.

Принципи місцевого самоврядування, як принципи права, закладені в Конституції України і знайшли своє текстуальне закріплення в ст. 4 Закону

України «Про місцеве самоврядування в Україні», це, зокрема, такі принципи: народовладдя; законності, гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених згаданим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування.

У процесі свого становлення і розвитку конституційні принципи місцевого самоврядування після їх закріплення в законодавстві набули всіх властивостей і функцій принципів права, а саме:

- вони нормативно-регулятивні, загальні, обов'язкові, об'єктивно обумовлені, історичні та ідейно-політичні категорії;

- їх соціальною функцією є регулювання суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування.

Особливість конституційних принципів місцевого самоврядування, як принципів регулятивного права, полягає у встановленні позитивних правил поведінки, у правовій організації суспільних відносин і забезпеченні координації суспільних зв'язків стосовно місцевого самоврядування.

Під *регулятивним правом* розуміють певну комплексну сукупність галузевих норм і принципів, які встановлюють юридичні права і обов'язки учасників суспільних відносин, розрахованих на правомірну поведінку і, як правило, не містять у собі санкцій; тобто *регулятивне право* – це певна структурно-функціональна організація норм і принципів права, які належать до різних галузей права, але всі спрямовані на впорядкування суспільних відносин шляхом встановлення певних правил поведінки.

Принципи регулятивного права впливають на суспільні відносини шляхом їх прогнозування, передбачення майбутніх варіантів поведінки тощо.

Принципи місцевого самоврядування – це зумовлені природою місцевого самоврядування корінні засади та ідеї, покладені в основу реалізації та

діяльності права населення, органів, які воно формує, що самостійно здійснює управління місцевими справами.

У принципах місцевого самоврядування знаходять відображення тенденції розвитку місцевої влади.

Характерними особливостями принципів місцевого самоврядування є:

– по-перше, ці принципи зумовлюють побудову та функціонування самоврядної форми влади;

– по-друге, як теоретична основа розбудови місцевого самоврядування, принципи допомагають з'ясувати суть місцевого самоврядування, його відмінні ознаки;

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

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

3.2 Гарантії місцевого самоврядування в Україні

Поняття «гарантія» (в перекладі з французької «*garantie*») означає «забезпечення», «запорука».

Здійснення місцевого самоврядування в Україні забезпечується системою гарантій, які є необхідною умовою найбільш повного і ефективного функціонування місцевого самоврядування, його становлення і розвитку. Під гарантіями місцевого самоврядування розуміють сукупність умов і засобів, які забезпечують реалізацію і захист прав місцевого самоврядування.

Механізм гарантій місцевого самоврядування поділяють на *державні* – комплекс правових норм, закріплених у Конституції та інших законодавчих актах, і *локальні*, що створюються самим місцевим самоврядуванням, яке діє

лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Державні гарантії підтримуються державним примусом. *Локальні гарантії* забезпечуються повсякденною діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування над створенням належних політичних, матеріально-технічних, соціальних умов реалізації права на участь населення у місцевому самоврядуванні.

Дія державних гарантії спрямована передусім на збереження конституційного ладу, верховенства права, конституції і закону, охорону прав та свобод людини і громадянина, здійснення прямого народовладдя, державної влади і місцевого самоврядування.

У науковій літературі до гарантії місцевого самоврядування також відносять *загальні й спеціальні* (юридичні) гарантії.

Загальні гарантії – це економічні, політичні, духовні засади суспільства і держави, що створюють реальні можливості для стимулювання, розвитку і виконання завдань та функцій місцевого самоврядування.

В якості *економічних гарантії* виступають закріплена Конституцією України економічна система суспільства, в основі якої лежить принцип свободи економічної діяльності, рівноправності форм власності, рівного правового захисту державної і комунальної власності.

До *політичних гарантії* належить закріплення в Основному Законі принципу гарантування місцевого самоврядування, а також принципу народовладдя, який здійснюється через органи державної влади і органи місцевого самоврядування, розмежування компетенції органів державної влади і органів місцевого самоврядування. У ст.7 Основного Закону зазначено, що в Україні гарантується місцеве самоврядування. Це один із базових принципів організації влади, засада конституційного ладу. Конституційне закріплення цього принципу відповідає демократичним традиціям більшості держав, адже підтримка на державному рівні місцевого самоврядування є одним із визначальних елементів демократичного устрою держави. Місцеве

самоврядування займає окреме місце в політичній системі, є специфічною формою реалізації належної народо́ві влади, що впливає зі ст. 5 Основного Закону України.

Підтримання державою і органами місцевого самоврядування історичних, культурних, національних і місцевих традицій свідчить про наявність *духовних гарантій*.

Спеціальні (юридичні) гарантії – це правові засоби забезпечення функціонування системи місцевого самоврядування, закріплені в законодавстві, а також статутах громади і актах органів місцевого самоврядування. До них належать:

1. *Гарантії, які забезпечують організаційно-правову самостійність місцевого самоврядування.*

По-перше, чітко розмежовуються дві системи органів публічної влади;

По-друге, формування членами громади системи органів місцевого самоврядування відбувається самостійно.

Згідно із законодавством представницькі органи місцевого самоврядування, сільський, селищний, міський голова обираються винятково шляхом місцевих виборів, а органи самоорганізації населення створюються тільки за ініціативою мешканців.

Важливою гарантією організаційно-правової самостійності місцевого самоврядування є заборона органам виконавчої влади та їх посадовим особам втручатися в законну діяльність органів місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені законодавством до їх повноважень, крім випадків виконання делегованих радами повноважень та в інших випадках, передбачених законом, що закріплює ст. 71 Основного Закону. Таким чином, територіальні громади, органи та посадові особи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження.

До гарантій цієї групи також відноситься право громади мати самостійну символіку (герб, прапор тощо), яка відображає її історичні, культурні, соціальні та інші місцеві особливості, традиції й статут, який виступає необхідним

елементом правової основи місцевого самоврядування та забезпечує організаційну відокремленість у системі управління.

При вирішенні питань про зміну кордонів громади, найменування, перенайменування населених пунктів враховується думка населення відповідної території (наприклад, шляхом проведення консультативного референдуму), що є певною гарантією організаційно-правової самостійності.

2. Гарантії, які забезпечують фінансово-економічну самостійність місцевого самоврядування.

Однією з передумов формування повноцінної системи місцевого самоврядування є наявність матеріально-фінансової бази, самостійність якої гарантовано, по-перше, положенням Конституції про те, що сільські, селищні, міські громади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування управляють комунальною власністю, затверджують місцеві бюджети і контролюють їх виконання, встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону, мають право випускати місцеві позики, лотереї, цінні папери, створювати комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи.

Другою гарантією виступає законодавче закріплення права створення і самостійного управління органів місцевого самоврядування комунальними підприємствами, установами, організаціями. До того ж вони визначають цілі, умови, порядок діяльності зазначених підприємств, затверджують їх статuti, заслуховують звіти керівників про їх діяльність.

Створення самостійної матеріально-фінансової основи, а саме мінімального бюджету місцевого самоврядування, забезпечується державною фінансовою підтримкою, яка згідно із законодавством надається для збалансування місцевих бюджетів шляхом передачі необхідних коштів у вигляді дотацій, субсидій і субвенцій.

Гарантією ефективного здійснення органами місцевого самоврядування делегованих органами виконавчої влади повноважень є те, що згідно зі ст. 143 Основного Закону України держава фінансує у повному обсязі за рахунок коштів державного бюджету або шляхом віднесення у встановленому законом

порядку окремих загальнодержавних податків, передає відповідні об'єкти державної власності.

3. Гарантії щодо захисту прав місцевого самоврядування.

Ст. 145 Конституції закріплює право місцевого самоврядування на судовий захист, яке деталізується в п. 4 ст. 71 Закону «Про місцеве самоврядування», а саме «органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування».

Ці положення повною мірою узгоджуються з Європейською хартією про місцеве самоврядування, в якій підкреслюється, що органи місцевого самоврядування повинні мати право на судовий захист для забезпечення вільного здійснення ними своїх повноважень і дотримання закріплених конституцією і законодавством країни принципів місцевого самоврядування.

Необхідно, однак, зазначити, що органи місцевого самоврядування не можуть самі звертатися за захистом до Конституційного Суду України, і така процедура може бути порушена тільки тоді, коли до нього в інтересах місцевого самоврядування звернеться Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховний Суд України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, народні депутати у кількості не менше 45 осіб чи Уповноважений Верховної Ради з прав людини.

Важливою гарантією правового захисту місцевого самоврядування є закріплення відповідальності місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій, посадових осіб, громадян перед органами місцевого самоврядування за заподіяну шкоду їх діями чи бездіяльністю, а також у результаті невиконання рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах наданих їм повноважень (п. 3 ст. 73 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»).

До гарантій цієї групи також відноситься законодавче закріплення обов'язковості актів і законних вимог органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Акти ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, виконавчого комітету, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території.

Особливе значення в системі гарантій, які спрямовані на правовий захист місцевого самоврядування, має встановлена вищеозначеним законом (ст.75) відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами, оскільки це гарантує первинному суб'єкту місцевого самоврядування можливість впливати на діяльність органів шляхом контролю для найбільш ефективної реалізації функцій і повноважень місцевого самоврядування. Це положення виступає найважливішим елементом місцевої демократії, оскільки забезпечує реальну залежність органів місцевого самоврядування від населення.

Важливе місце в системі юридичних гарантій місцевого самоврядування посідають **судові гарантії захисту**. Гарантії реалізації принципу судового захисту прав місцевого самоврядування закріплені в ст. 145 Конституції України і в ст. 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. та деталізовані в ч. 4 ст. 71 вказаного закону, де передбачено право звернення до суду органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо визнання незаконними актів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Судовий захист прав місцевого самоврядування є гарантійним принципом, закріпленим у ст. 145 Конституції України, зміст якого полягає в такому: місцевому самоврядуванню необхідні судові важелі захисту в разі, по-перше, «зовнішніх» порушень права на місцеве самоврядування (суб'єктами

порушення є органи державної влади та їх посадові особи). Наприклад, відмова в реєстрації статуту територіальної громади є підставою для оскарження в судовому порядку (ч. 3 ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування»). По-друге, «внутрішніх» порушень (суб'єктами порушення є органи й посадові особи місцевого самоврядування; порушеннях прав фізичних і юридичних осіб, що виникають у результаті рішень, дій чи бездіяльності органів або посадових осіб місцевого самоврядування).

Отже, *гарантії місцевого самоврядування* – це обумовлена закономірностями суспільного розвитку система умов і засобів, що забезпечує процес реалізації права на місцеве самоврядування територіальним громадам та органам місцевого самоврядування, а також захист права на місцеве самоврядування.

Цільове призначення державних гарантій здійснення конституційних принципів місцевого самоврядування полягає в забезпеченні організаційної та матеріально-фінансової самостійності органів місцевого самоврядування при розв'язанні питань місцевого значення; в захисті прав місцевого самоврядування та створенні сприятливих умов для їх повнішої реалізації.

Фундаментальне значення для гарантованості місцевого самоврядування мають *матеріальні норми права*, які регулюють важливі питання ринкової економіки, будівництва, транспорту, охорони навколишнього середовища, охорони культурної спадщини, житлового господарства тощо.

В усіх перелічених питаннях уряд окреслює межі регулювання та умови діяльності, і органи місцевого самоврядування повинні до них пристосовуватися.

ТЕМА 4 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СИСТЕМА

4.1 Система місцевого самоврядування

Згідно зі статтею 140 Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, тобто через певний структурно-організаційний механізм, який іменується системою місцевого самоврядування.

Відповідно до статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» система місцевого самоврядування включає:

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

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

Усі зазначені законодавцем елементи цієї системи пов'язані, територіальна громада шляхом голосування на місцевих виборах обирає сільського, селищного, міського голову та депутатів місцевих рад, тобто формує представницькі органи місцевого самоврядування, формування виконавчих органів відповідних рад, здійснюється представницькими органами, а органи самоорганізації населення можуть бути створені саме рішенням місцевих рад, які, зокрема, забезпечують останніх матеріально і фінансово.

В частині 1 статті 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначений вичерпний перелік суб'єктів місцевого самоврядування. Частина 2 статті 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає особливості формування системи самоврядування вже у конкретному населеному пункті – у містах з районним поділом. Це стосується районних у місті органів самоврядування.

Територіальна громада – це мешканці, які постійно проживають у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно- територіальними одиницями, або добровільне об'єднання мешканців кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

У пункті 1 ст. 6 зазначеного закону чітко закріплено принципове положення про статус територіальної громади. Зокрема, зазначається, що територіальна громада села, селища, міста є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень.

Представницький орган місцевого самоврядування – це виборний орган (рада), який складається з депутатів і, відповідно до закону, наділяється правом представляти інтереси територіальної громади та приймати від її імені рішення.

З урахуванням особливостей адміністративно-територіального устрою нашої держави система представницьких органів місцевого самоврядування складається з двох рівнів: сільські, селищні, міські ради (надалі – місцеві ради); районні та обласні ради.

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, визначені Конституцією України, Основним Законом України та іншими законами.

Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Отже, місцеві ради як представницькі органи – це виборні органи, що складаються з депутатів, обраних безпосередньо територіальною громадою; акумулюють інтереси територіальних громад і володіють правом представляти їх; мають виняткове право приймати рішення від імені територіальної громади.

Відповідно до п. 2 ст. 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» у містах із районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватися районні в місті ради, які, у свою чергу, формують виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету.

Органи самоорганізації населення – це представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених Законом «Про органи самоорганізації населення». Органами самоорганізації населення є:

- будинкові, вуличні, квартальні комітети;
- комітети мікрорайонів;
- комітети районів у містах;
- сільські, селищні комітети.

Виконавчі органи місцевого самоврядування – органи, які, відповідно до Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у випадку їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування, реалізації рішень, ухвалених територіальними громадами, відповідними радами у межах, визначених законами.

До виконавчих органів належать виконавчий комітет ради, а також відділи, управління та інші виконавчі органи, які можуть створюватися сільською, селищною, міською, районною у місті радою у межах затверджених нею структури та штатів, з метою здійснення повноважень, що належать до компетенції рад (ст. 54).

Ще одним елементом системи місцевого самоврядування є сільський, селищний, міський голова, який відповідно до ст. 12 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста.

Посадова особа органів місцевого самоврядування – особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій та отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

4.2 Розподіл повноважень у системі місцевого самоврядування

Повноваження місцевого самоврядування – це визначені Конституцією і законами України, іншими правовими актами права і обов'язки територіальних громад, органів місцевого самоврядування із здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування.

У загальному вигляді найважливіші питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, ст. 143 якої передбачає, що територіальні громади села, селища, міста:

- безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності;
- затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання;
- затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання;
- встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів;
- утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю;

– вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Деталізуються та конкретизуються повноваження місцевого самоврядування в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», в галузевому законодавстві та в інших правових актах. Одночасно необхідно зазначити, що переважна більшість повноважень місцевого самоврядування здійснюється через представницькі органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи. При цьому Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» згідно з принципом розподілу повноважень окремо визначає компетенцію представницьких органів місцевого самоврядування – сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів та сільського, селищного, міського голови.

За своєю структурою повноваження місцевого самоврядування включають: *власні* (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню; *делеговані* повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади надані законом органам місцевого самоврядування), здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає групи повноважень місцевого самоврядування в таких сферах та галузях:

- соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку;
- бюджету, фінансів і цін;
- управління комунальною власністю;
- житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку;
- будівництва;
- освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту;
- регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища;
- соціального захисту населення;

- зовнішньоекономічної діяльності;
- оборонної роботи;
- вирішення питань адміністративно-територіального устрою;
- забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- відзначення державними нагородами, відзнаками Президента України та присвоєння почесних звань України.

4.3 Форми здійснення місцевого самоврядування

Згідно зі ст. 5 Конституції народ здійснює свою владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Таким чином, закріплюються дві основні групи форм реалізації народовладдя: форми безпосереднього і опосередкованого народовладдя. Аналогічним чином визначаються ці форми на місцевому рівні.

Отже, система місцевого самоврядування може бути розглянута у двох аспектах. Потрібно розрізнити систему форм здійснення місцевого самоврядування і систему суб'єктів місцевого самоврядування.

Систему форм здійснення місцевого самоврядування складають:

1. Форми безпосередньої демократії, які використовуються в системі місцевого самоврядування. До них належать:

- місцевий референдум – форма вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення;

- місцеві вибори – вибори депутатів відповідної місцевої ради та сільських, селищних, міських голів;

- загальні збори громадян – збори всіх або частини жителів територіальної громади за місцем проживання для вирішення питань місцевого значення;

- місцеві ініціативи – пропозиція членів громади про обов'язковий розгляд на відкритому засіданні ради будь-якого питання, віднесеного до

відання місцевого самоврядування. Порядок внесення місцевої ініціативи визначається радою або статутом громади. Внесена місцева ініціатива підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи;

– громадські слухання – це заслуховування не рідше одного разу на рік громадою звітів депутатів ради і посадових осіб місцевого самоврядування, під час якого можуть порушуватися різні питання і вноситися пропозиції з питань місцевого значення;

– організація і участь в мітингах, походах, демонстраціях, пікетуваннях на місцевому рівні;

– участь населення у роботі органів місцевого самоврядування на добровільних засадах (в якості експертів, спеціалістів, консультантів, громадських контролерів).

2. Форми представницької демократії, які використовуються в системі місцевого самоврядування – це представницькі органи місцевого самоврядування, місцеві голови, органи самоорганізації населення, які обираються населенням і через діяльність яких громадяни можуть впливати на здійснення місцевого самоврядування на підвідомчій території.

Місцевий референдум є найвищою нормативною формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення. Його проведення поки що регламентується лише Конституцією України.

Предметом місцевого референдуму не можуть бути питання, віднесені законом до відання органів державної влади.

Можна виокремити декілька стадій референдуму як процесу:

- 1) призначення місцевого референдуму;
- 2) підготовка і проведення місцевого референдуму;
- 3) голосування і визначення підсумків референдуму;
- 4) опублікування і введення в дію рішень, ухвалених місцевим референдумом.

На першій стадії відбувається утворення ініціативних груп, їх реєстрація і збирання підписів, а також прийняття рішення про призначення місцевого референдуму.

Перед початком зборів здійснюється реєстрація учасників, складається їх список, обирається голова і секретар зборів. Пропозиція щодо проведення референдуму схвалюється більшістю учасників зборів, затверджується формулювання питань, які пропонується винести на місцевий референдум і обирається ініціативна група, яка складається не менш ніж із 10 осіб. Про проведення зборів складається протокол.

Однією з важливих складових частин системи місцевого самоврядування виступають *загальні збори громадян*. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» підкреслює, що порядок проведення таких зборів визначається законом та статутом територіальної громади. Однак, такий Закон ще не прийнято і тому при реалізації цієї форми демократії керуються Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затвердженим постановою Верховної Ради України № 3748-ХІІ від 17.12.1993.

Збори скликаються в міру необхідності, але не менше одного разу на рік за місцем проживання громадян села, селища, мікрорайону, житлового комплексу, вулиці, кварталу, будинку для обговорення найважливіших питань місцевого значення. У їх роботі мають право брати участь громадяни з 18 років, що постійно проживають на відповідній території, депутати місцевих рад, представники державних органів, трудових колективів, об'єднань громадян.

На підставі аналізу Положення можна виділити декілька видів зборів громадян:

1. Загальні збори всіх громадян, що проживають на відповідній території і мають право брати участь у виборах (є правомочним при наявності більше 1/2 громадян).

2. Збори або конференція представників громадян відповідних територіальних утворень (є правомочним при наявності не менше 2/3 представників) – скликається у випадку, якщо скликання загальних зборів

пов'язане з організаційними труднощами. Представники обираються на загальних зборах або визначаються органами самоорганізації населення.

Збори скликаються головою ради або виконавчим комітетом, органами самоорганізації населення, а також за пропозицією не менше 1/3 від загальної кількості жителів, ради, постійної комісії ради, трудового колективу, об'єднання громадян. Якщо збори скликаються органами самоорганізації населення, вони повинні повідомити про це раді або її виконкому, які надають допомогу в підготовці й проведенні зборів. Рішення про скликання зборів доводиться до відома жителів не пізніше ніж за 7 днів до дня проведення з указівкою часу, місця, порядку денного.

Збори відкривають і ведуть голова ради, його заступник, а якщо збори скликані за рішенням органу самоорганізації населення – його керівник. Для ведення зборів може обиратися президія зборів, секретар для ведення протоколу і лічильна комісія.

За результатами обговорення питань збори приймають більшістю голосів присутніх рішення, які втілюються в життя місцевими головами, радами, виконками, органами самоорганізації громадян.

До компетенції зборів відносяться різноманітні питання, серед яких найбільш важливими є обговорення проектів рішень місцевих рад із найважливіших питань місцевого життя, внесення пропозицій з питань порядку денного сесії місцевих рад, питання про внесення на розгляд місцевих рад пропозицій щодо проведення місцевого референдуму, інформування населення про прийняті органами місцевого самоврядування рішення, про законодавство України з питань, що стосуються інтересів громадян тощо.

Громадські слухання, які також є формою безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, відбуваються у формі зустрічей її членів з депутатами місцевої ради та посадовими особами місцевого самоврядування. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого

самоврядування. Порядок організації, періодичність і терміни їх проведення не визначені законодавчо і повинні бути закріплені статутом громади.

ТЕМА 5 ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА – ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

5.1 Поняття та ознаки територіальної громади

Основою місцевого самоврядування та його первинною ознакою є територіальна громада, яка посідає чи не найголовніше місце в системі місцевого самоврядування. Статус територіальної громади закріплений у Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», інших нормативно-правових актах і визначається як сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-правовими одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Тобто на конституційному рівні територіальна громада закріплюється, з одного боку, як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, а з другого – кардинально змінюється природа його членів – на локальному рівні вони функціонують не як громадяни держави, а як мешканці відповідної територіальної одиниці.

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

Територіальна громада – спільнота мешканців, жителів населених пунктів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох

сіл, селища та міста, районів у містах, що наділені правом самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Ознаки територіальних громад.

У зарубіжних дослідженнях є п'ять підходів до вивчення територіальних громад (далі – ТГ) як спільнот.

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

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

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

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

Економічний підхід вивчає взаємозв'язки різних секторів економіки, домогосподарств та підприємств, описує професійний склад населення та робоче місце, розглядає джерела, розподіл та динаміку доходів, вивчає ресурси (природні, фінансові, людські, управлінські), які має спільнота.

Також розрізняють такі ознаки ТГ:

– *інтеграційна ознака*. Територіальна громада виступає як сукупність фізичних осіб, при чому законодавче застосування узагальнюючого терміна «жителі» дає підстави включити до її складу не лише громадян України, але й іноземних громадян і осіб без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах;

– *територіальна ознака*. Громада формується як сукупність тих осіб, що пов'язані з територією певного населеного пункту фактом постійного проживання. Відповідно до цього визначаються просторові межі функціонування громади та основні види територіальних громад: територіальна

група села або добровільного об'єднання в сільську групу жителів декількох сіл; територіальна група селища; територіальна група міста.

Опосередковано Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказує і на такий вид груп, як територіальна група району в місті (ч. 5 ст. 6, ч. 4 ст. 16);

– *інтелектуально-комунікативна ознака*. В територіальних групах існує система різноманітних інтересів, соціальних зв'язків і відносин їхня дія призводить до утворення групової інфраструктури групи, до якої можна віднести різноманітні організаційні форми та інститути, спрямовані на задоволення потреб та інтересів членів групи, – групові об'єднання, засоби масової інформації, органи самоорганізації населення, підприємства, організації, суб'єкти підприємницької діяльності тощо;

– *функціонально-цільова ознака*. Територіальна група має самостійні функції та компетенцію у вирішенні питань місцевого значення, що визначають особливе місце та роль цього суб'єкта в системі місцевого самоврядування.

5.2 Види територіальних груп в Україні

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

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

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

– територіальна група села або добровільне об'єднання в сільську групу мешканців кількох сіл;

- територіальна громада селища;
- територіальна громада міста.

Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування й обирати єдиного сільського голову.

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

5.3 Функції та повноваження територіальних громад

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

Функції територіальних громад – це основні напрями й види муніципальної діяльності цих спільнот щодо реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні, які виявляють волю й інтереси місцевих жителів і забезпечують здійснення ними відносин з державою, її органами, органами місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України.

Функції територіальних громад зумовлені природою локальної демократії, її принципами, цілями і завданнями, реалізувати які прагне місцеве самоврядування.

Серед функцій територіальних громад виокремлюються чотири – п'ять, на яких треба спинитися докладніше.

Політичні функції, покликані забезпечувати реалізацію громадянами конституційного права брати участь в управлінні державними та громадськими справами. Дані функції полягають у формуванні (обранні) громадянами органів місцевого самоврядування. Ці органи не є агентами держави і не пов'язані політичними завданнями. Тому до відання самоврядування територіальних громад віднесені лише ті функції, які держава може виділити без втрати для власної політичної єдності. Самоврядування не є формою здійснення політики. Невипадково зазначалося, що самоврядування в теорії конституційного права вважається прерогативою не громадян, а місцевих жителів. З іншого боку, політичні функції територіальних громад прагнуть представляти різноманітні інтереси населення за місцем проживання. Наділення місцевого самоврядування конституційними повноваженнями забезпечує механізм широкої участі територіальних громад у прийнятті рішень.

Економічні функції територіальних громад спрямовані на утворення локального сектора економіки. Вони полягають у розгляді і вирішенні економічних питань місцевого значення, у тому числі діяльності щодо утворення, реорганізації та ліквідації комунальних підприємств, а також здійсненні контролю за їх діяльністю; у виконанні програм економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць тощо.

Про наявність у територіальних громад *соціальних і культурних функцій* свідчить, зокрема, систематичне вирішення ними різноманітних соціально-культурних питань місцевого значення, реалізація ними програм соціального і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Так, до відання представницьких органів територіальних громад віднесене управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам, створення умов для розвитку культури, сприяння відродженню осередків народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел тощо.

Функція територіальних громад щодо *захисту навколишнього середовища (екологічна функція)* полягає у створенні місцевих програм і в участі у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля. Широке повноваження в галузі охорони довкілля надані громадянам-членам територіальних громад. Вони в порядку, що визначений законодавством, мають право брати участь в обговоренні матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції екологічно небезпечних об'єктів і вносити пропозиції у державні та господарські органи з цих питань, а також у проведенні громадської екологічної експертизи, вносити пропозиції щодо організації територій і об'єктів природно-заповідного фонду, виконувати функції громадських інспекторів охорони навколишнього природного середовища тощо (ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього середовища» від 25 червня 1991 р.).

Політична, економічна, соціальна, культурна та екологічна функції територіальних громад певною мірою аналогічні внутрішнім функціям держави, мають об'єктний характер, зумовлені цілями й завданнями муніципальної демократії та спрямовані на вирішення питань місцевого значення. Вони мають переважно *внутрішній* характер, їх реалізація, насамперед, відповідає інтересам певної територіальної громади.

Відповідно до цього *зовнішні* функції територіальних громад можна класифікувати за певними критеріями, зокрема:

1) *за об'єктами* зовнішньої діяльності територіальних громад, тобто за певними галузями і сферами життя (наприклад, зовнішньополітична, зовнішньоекономічна, зовнішньо соціальна, зовнішньо культурна, зовнішньоекологічна);

2) *за рівнями управління* (наприклад, стосунки між територіальними громадами; зв'язки між громадами й державою та її органами; міжнародні зв'язки територіальних громад).

Зовнішні ознаки цих функцій зумовлені діяльністю місцевих жителів поза адміністративно-територіальними межами існування окремої територіальної

громади, вирішенням певних питань та реалізацією місцевих інтересів, що мають спільне значення для декількох територіальних громад.

Зокрема, *зовнішньополітична функція* територіальних громад виявляється у формуванні асоційованого рівня самоврядування – районних і обласних рад, що представляють спільні інтереси територіальних громад, у *формуванні органів державної влади, в участі у всеукраїнських референдумах тощо.*

Зовнішньоекономічна функція територіальних громад виявляється в укладенні в установленому законодавством порядку договорів з іноземними партнерами на придбання та реалізацію продукції, виконання робіт і надання послуг, в організації спільних підприємств, утворенні вільних економічних зон. Подібна діяльність є одним з перспективних напрямів регіонального розвитку в сучасний період. До числа факторів, що враховуються при формуванні вільних економічних зон, слід віднести волю місцевих жителів (наприклад, проведення місцевого референдуму).

Зовнішні соціально-культурні функції територіальних громад виявляються в організації та проведенні різноманітних фестивалів, конференцій, семінарів за участю представників різних територій, відкритті спільних центрів і установ, що спеціалізуються на вирішенні культурних питань. Серед багатьох форм міжнародного культурного співробітництва, що використовуються місцевими радами, найбільший інтерес становлять обміни творчими колективами, виставами, виставками, інформаційними полосами газет і статтями часописів і т. ін., що дозволяє зарубіжній спільноті та мешканцям міст і селищ-партнерів більш глибоко пізнати розмаїття культурного життя України.

Соціально-культурні та господарські зв'язки територіальних громад на міжнародній арені активізуються шляхом практики співробітництва міжнародних неурядових організацій місцевих влад, міжнародних міжурядових організацій, а також безпосереднім контактам органів місцевого самоврядування різних країн світу.

Виокремлення *зовнішньоекологічної функції* серед зовнішніх функцій територіальних громад зумовлене тим, що екологічні проблеми сучасності вже вийшли за межі конкретної територіальної одиниці, набувши не тільки регіонального і державного, а й транснаціонального характеру (наприклад, катастрофа на ЧАЕС). Але ці проблеми повинні вирішуватися як на міжурядовому рівні, так і в межах місцевого самоврядування (наприклад, створення спільних природоохоронних проєктів за участю суб'єктів державного управління та місцевого самоврядування).

Проте поділ функцій територіальних громад на внутрішні й зовнішні не позбавляє їх взаємного зв'язку. Усі вони становлять ту чи іншу систему функцій, в межах якої кожній із них, відповідно до її змісту і значення, відведене своє місце. Внутрішні й зовнішні функції територіальних громад перебувають в постійній взаємодії в межах єдиної функціональної діяльності, взаємодії, зумовленої природою муніципальної демократії. Щільний взаємозв'язок внутрішніх і зовнішніх функцій зумовлений їх спільною спрямованістю на вирішення питань місцевого значення та подальший розвиток локальної демократії в Україні.

ТЕМА 6 СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

6.1 Суть співробітництва територіальних громад

Досвід багатьох країн засвідчує, що органи місцевого самоврядування (територіальні громади базового рівня) ніколи не є абсолютно самодостатніми, незалежно від їх площі та чисельності населення. У зв'язку з цим співробітництво територіальних громад є актуальною та інноваційною формою діяльності багатьох громад. Воно є логічним рішенням для нейтралізації наслідків нерационального розподілу функцій та ресурсів між різними рівнями публічної влади, недосконалої організації територіальної влади тощо.

Співробітництво територіальних громад є відносно новою формою політики місцевого та регіонального розвитку. Її суть полягає в тому, що органи місцевого самоврядування на договірній основі об'єднують свої ресурси та зусилля для вирішення загальних проблем розвитку. Кінцева мета такого співробітництва – підвищення якості життя громад, розвиток місцевої інфраструктури, а також покращення муніципального менеджменту та підвищення ефективності діяльності відповідних органів місцевого самоврядування.

Міста та села мають низку питань, які складно вирішувати самотійно, наприклад: збір, утилізація та переробка сміття, забезпечення якісного централізованого водопостачання та водовідведення, ремонт та прибирання доріг, будівництво інфраструктурних об'єктів, організація пасажирських перевезень за межі громади, утримання пожежної охорони тощо.

Впоратися з цим легше, якщо співпрацювати – об'єднувати кошти і зусилля із сусідніми громадами, які в цьому теж зацікавлені.

Механізм такої міжмуніципальної консолідації передбачений Законом України «Про співробітництво територіальних громад», прийнятим у 2014 році.

Варто зазначити, що співробітництво передбачає дві або декілька територіальних громад, які співпрацюють між собою; територіальні громади на партнерських засадах погоджуються спільно працювати та надавати певні ресурси для отримання обопільної користі, яка була б недосяжною у разі їх самотійної діяльності.

Основні компоненти співробітництва:

- розподіл прав та обов'язків;
- внесок кожної із сторін (людські, фінансові, технологічні, матеріальні ресурси тощо);
- розподіл ризиків;
- контроль;
- вигода.

Нормативно-правове забезпечення співробітництва територіальних громад включає:

- Конституцію України;
- ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- ЗУ «Про асоціації органів місцевого самоврядування»;
- ЗУ «Про співробітництво територіальних громад»;
- Бюджетний кодекс України;
- Наказ Мінрегіону від 27.08.2014 № 233 «Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад»;
- Наказ Мінрегіону «Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво»

6.2 Ознаки співробітництва

Основні ознаки співробітництва полягають у такому:

- відносини двох і більше територіальних громад;
- територіальна громада – первинний суб'єкт місцевого самоврядування та співробітництва;
- відносини здійснюються на договірних засадах;
- метою є забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню;
- договір про співробітництво – договір про умови співробітництва територіальних громад, що визначає форму співробітництва, зобов'язання та відповідальність сторін – суб'єктів співробітництва, джерела та обсяги його фінансування.

Принципи співробітництва:

- 1) законність;
- 2) добровільність;
- 3) взаємна вигода;
- 4) прозорість та відкритість;

- 5) рівноправність учасників;
- б) взаємна відповідальність суб'єктів співробітництва за його результати.

Сфери для співробітництва:

1. Сільськогосподарське виробництво.
2. Поводження з ТПВ (утилізація сміття).
3. Туризм.
4. Водопостачання.
5. Розвиток підприємництва.
6. Медичне забезпечення.
7. Безпека життєвого середовища (пожежна безпека).
8. Дошкільна освіта.
9. Соціальний захист населення.
10. Спортивно-оздоровча інфраструктура.
11. Регіональний розвиток.
12. Дозвілля молоді.
13. Екологія.
14. Сільськогосподарська кооперація.

6.3 Форми співробітництва

У частині 1 статті 10 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» законодавець в загальних рисах окреслив мету співробітництва за такою формою як делегування виконання окремих завдань. Зокрема, він наголосив, що на підставі договору про співробітництво декілька суб'єктів співробітництва можуть делегувати одному із таких суб'єктів виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів, і це сприятиме забезпеченню виконання повноважень згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та підвищенню ефективності використання коштів місцевих бюджетів. Перелік завдань, що делегуються

органу місцевого самоврядування суб'єкта співробітництва обов'язково має бути зазначено у договорі за цією формою співробітництва у вигляді чітко сформульованих обов'язкових доручень, виконання яких покладається на одного із суб'єктів співробітництва.

Форми співробітництва:

1) делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;

2) реалізації спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;

3) спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів;

4) утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів;

5) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

ТЕМА 7 ПРЕДСТАВНИЦЬКІ ОРГАНИ У СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

7.1 Представницький орган місцевого самоврядування

До представницьких органів Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» відносять *сільські, селищні, міські ради* – вони представляють сільські, селищні, міські громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України.

Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст у межах повноважень, визначених чинним законодавством, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними та міськими радами.

Представницький орган місцевого самоврядування – виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до Закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення.

Наявність представницького органу, що обирається членами територіальної громади – необхідна ознака місцевого самоврядування.

Ознаки представницьких органів місцевого самоврядування:

1) це колегіальні органи, до складу яких входять депутати, обрані безпосередньо виборцями-членами територіальної громади (далі – ТГ);

2) вони здобувають мандат довіри безпосередньо від населення в межах ТГ, яка є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень;

3) їх діяльність поширюється на всю територію громади;

4) згідно із законом, вони наділені правом представляти інтереси ТГ;

5) приймають рішення від імені ТГ;

6) є органами загальної компетенції, до відання яких відносяться всі питання місцевого значення, що вимагають нормативного регулювання;

7) посідають провідне місце у системі всіх органів місцевого самоврядування;

8) виражають волю всієї ТГ, надаючи їй загальнообов'язкового характеру і здійснюючи в такий спосіб місцеву владу.

7.2 Правовий статус представницьких органів місцевого самоврядування в Україні

Правовий статус представницьких органів місцевого самоврядування розуміють як сукупність їх прав і обов'язків, які визначаються Конституцією

України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон), іншими законами та нормативно-правовими актами.

Основою цих прав і обов'язків рад є повноваження місцевого самоврядування, які згідно з п. 2 ст. 3 Закону про місцеве самоврядування здійснюються як територіальними громадами безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: представницькими й виконавчими органами базового рівня, а також через районні та обласні ради, які представляють інтереси територіальних громад базового рівня.

Органи місцевого самоврядування в цілому є неоднаковими за своїм статусом (представницькі та виконавчі), але діють не хаотично, а системно, тобто в порядку, зумовленому засобами їх утворення, взаємовідносинами, що забезпечують у комплексі досягнення загальних цілей.

Ради виконують представницькі функції відповідно до статей 25, 26, 43, 44 Закону, виконавчі органи здійснюють виконавчі функції відповідно до статей 27–41 Закону, сільський, селищний, міський голова як головна посадова особа територіальної громади обирається для здійснення повноважень, передбачених статтями 12 і 42 Закону.

При цьому Закон закріплює принцип верховенства рад по відношенню до виконавчих органів, за яким ради мають підзвітні виконавчі органи (ст. 11 Закону).

Ради як виборні органи не можуть призначатися «зверху», їх склад не повинен погоджуватися з державними владними структурами.

Представницькі органи самоврядування як виборні є органами, що здійснюють особливу функцію прогностичного характеру: виявлення і формування інтересів населення місцевого самоврядування, тобто вироблення на підставі порівняння, обговорення, консенсусу загальної волі багатьох депутатів, які, у свою чергу, висловлюють інтереси певних груп населення, і в кінцевому підсумку – розробка рішень, що визначають шляхи розвитку місцевого самоврядування.

Отже, правовий статус представницького органу місцевого самоврядування в Україні (ради) полягає в тому, що цей виборний орган територіальної громади є одним із основних елементів місцевого самоврядування, який має власну, визначену ним самим структуру і який відносно самостійно здійснює надані йому законом повноваження, на підставі функціонального розмежування їх між територіальною громадою і органами, які він утворює.

7.3 Порядок формування представницьких органів місцевого самоврядування

Відповідно до ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» порядок формування та організація діяльності місцевих рад визначається Конституцією України, цим та іншими законами, а також статутами територіальних громад. Окремо порядок формування представницьких органів місцевого самоврядування визначається у ст. 45 зазначеного Закону.

На підставі пунктів 1 і 2 цієї статті сільські, селищні, міські, районні у містах (у разі їх створення), районні, обласні ради складаються з депутатів, які обираються населенням відповідної території на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Право голосу на місцевих виборах мають громадяни України, які належать до відповідних територіальних громад, яким на день виборів виповнилося вісімнадцять років. Військовослужбовці строкової служби не беруть участі у місцевих виборах.

Будь-які прямі або непрямі привілеї чи обмеження виборчих прав громадян України за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, соціального походження, майнового стану, за мовними або іншими ознаками забороняються. Не допускаються обмеження щодо участі

громадян у виборчому процесі, крім обмежень, передбачених Конституцією України.

Не мають права голосу на місцевих виборах громадяни України, визнані судом недієздатними, та громадяни України, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі.

Місцеві вибори є рівними. Громадяни України беруть участь у місцевих виборах на рівних засадах. Кожен виборець на виборах депутатів кожної місцевої ради в межах відповідної територіальної громади, в яких він бере участь, має по одному голосу. Ці голоси у відповідних виборчих округах виборець може використати тільки на одній виборчій дільниці.

Згідно із Законом, місцеві вибори є прямими. Громадяни України, які належать до відповідних територіальних громад і мають право голосу на місцевих виборах, безпосередньо обирають депутатів шляхом голосування за кандидатів у депутати, включених до виборчих списків місцевих організацій партій.

При цьому місцеві вибори є вільними, тобто виборцям забезпечуються умови для вільного формування своєї волі та її вільного виявлення при голосуванні. Застосування насильства, погроз, обману, підкупу чи будь-яких інших дій, що перешкоджають вільному формуванню та вільному виявленню волі виборця, забороняється.

Голосування на місцевих виборах є таємним. Контроль за волевиявленням виборців у будь-якій формі забороняється. Кожен виборець голосує на місцевих виборах особисто. Голосування за інших осіб чи передача виборцем права голосу будь-якій іншій особі забороняється.

Згідно із Законом, депутатом та сільським, селищним, міським головою може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг вісімнадцяти років і має право голосу, відповідно до ст. 70 Конституції України.

Одночасно депутатом та сільським, селищним, міським головою не може бути обраний громадянин України, який має судимість за вчинення умисного

злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята у встановленому законом порядку.

Виборчий процес включає такі етапи:

- 1) утворення одномандатних, територіальних виборчих округів;
- 2) утворення (у разі необхідності), формування складу територіальних виборчих комісій, утворення дільничних виборчих комісій;
- 3) складання списків виборців, їх перевірка та уточнення;
- 4) висування та реєстрація кандидатів;
- 5) проведення передвиборної агітації;
- 6) голосування у день виборів;
- 7) підрахунок голосів виборців, установлення підсумків голосування і результатів місцевих виборів.

У випадках, передбачених Законом, виборчий процес включає також такі етапи:

- 1) повторне голосування;
- 2) підрахунок голосів виборців, установлення підсумків повторного голосування і результатів місцевих виборів.

ТЕМА 8 ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

8.1 Поняття форм і методів діяльності представницьких органів місцевого самоврядування

Термін «форма» (від лат. «зовнішність», «устрій») означає зовнішнє вираження, певний спосіб такого вираження.

Форми діяльності представницьких органів – це основні, конкретні, здійснювані в межах певних правових, організаційних та організаційно-правових рамок дії цих органів, їх посадових осіб, за допомогою яких реалізується їх компетенція.

Функції і повноваження місцевих рад здійснюються за допомогою притаманних їм форм і методів діяльності. Ця діяльність включає дії правового, організаційного, майнового, матеріального, фінансового, технічного та іншого характеру.

Найважливішим складником роботи представницьких органів місцевого самоврядування є їх правова діяльність. У процесі здійснення своїх завдань, функцій і компетенції місцеві ради приймають нормативно-правові акти, визначені законом про місцеве самоврядування в Україні (рішення відповідної ради) з метою регулювання суспільних відносин, які забезпечуються організаційною, виховною, а в деяких випадках – і примусовою діяльністю.

Правовий метод – це засіб прийняття радами та їх органами відповідних нормативно-правових актів.

Діяльність усіх місцевих рад та їх органів відбувається на підставі і на виконання Конституції, законів та інших нормативно-правових актів, у межах вимог законності, під постійним контролем територіальної громади. У процесі роботи місцеві ради виконують в межах своїх прав надані ним повноваження, шляхом самостійного видання актів, передбачених законом.

Наприклад, у межах своєї компетенції місцеві органи влади користуються владними повноваженнями, а також повноваженнями виступати від імені територіальної громади, встановлювати обов'язкові для інших органів, громадських організацій і громадян правила поведінки у формі рішень і розпоряджень; вимагати від них виконання відповідних правових обов'язків; застосовувати засоби заохочення, а в необхідних, передбачених законом випадках – і засоби примусу.

Правові форми – це такі види здійснення функцій, які тягнуть за собою правові наслідки. До них належать:

- нормотворча;
- управлінська або виконавча;
- правоохоронна;
- правозастосовна та інші.

Нормотворча форма – це вид діяльності компетентних суб'єктів щодо прийняття підзаконних нормативно-правових актів відповідно до чинних законів. До таких суб'єктів варто віднести Президента України, Кабінет Міністрів України, центральні і місцеві органи виконавчої влади, територіальні громади, їхні органи і посадових осіб та ін.

Управлінська форма – це вид діяльності самоврядного органу та їх посадових осіб щодо керівництва внутрішніми і зовнішніми процесами при реалізації своїх функцій у межах визначеної компетенції.

Виконавча форма характеризується, як вид діяльності самоврядних органів та їх посадових осіб щодо організації виконання законів та інших, прийнятих на підставі закону, нормативно-правових актів шляхом безпосередньої виконавчої та розпорядчої діяльності.

Правоохоронна форма – це вид діяльності самоврядних органів щодо організації охорони права, що включає всі правові явища, які функціонують у правовій системі із забезпечення правомірного втілення права у поведінку всіх соціальних суб'єктів.

Правозастосовна форма – вид діяльності самоврядних органів щодо втілення вимог правових норм у суспільних відносинах між соціальними суб'єктами шляхом видання компетентними суб'єктами владного індивідуально-правового акту, обов'язкового для виконання.

Важливим елементом функціонування місцевих рад є *організаційна діяльність*. Важливість організаційної діяльності пояснюється тим, що завдяки їй практично реалізуються найважливіші повноваження місцевих представницьких органів: управління відповідними об'єктами, планування і координація, контроль і перевірка виконання тощо.

Завдяки організаційній діяльності, розв'язуються питання правильної побудови виконавчих та інших органів; їх створення; забезпечення злагодженості й чіткості в їх роботі, визначення побудови їх структурних частин, повноважень державних службовців; чітке розмежування функцій між

радами, їх органами, а також між окремими ланками й виконавцями з подальшим закріпленням їх компетенції у відповідних положеннях тощо.

Організаційні форми – це вид діяльності самоврядних органів щодо здійснення їх завдань і функцій у межах визначеної компетенції. На відміну від правових форм, організаційні не тягнуть за собою правових наслідків. До них відносять:

- регламентуючу;
- матеріально-технічну;
- ідеологічну;
- виховну та ін.

Регламентуюча (установча) форма – це вид діяльності самоврядних органів щодо підбору, розстановки, обрання чи призначення, професіоналізації, перекваліфікації своїх кадрів.

Матеріально-технічна форма – вид діяльності самоврядних органів щодо організації фінансової, бюджетної, господарської роботи, а також матеріального постачання, статистичної звітності, ведення діловодства, узагальнення практики тощо.

Ідеологічна форма – це вид діяльності самоврядних органів щодо втілення в суспільному житті України ідеологічного розмаїття, невизнання державою жодної ідеології як обов'язкової. Наприклад, створення у місцевих радах депутатських фракцій шляхом об'єднання депутатів на партійній основі та ін.

Виховна форма – вид діяльності самоврядних органів щодо навчання, підвищення кваліфікації та виховання службовців самоврядних органів, проведення конкурсу, випробування та стажування при прийнятті їх на службу.

Отже, свої завдання і функції місцеві ради здійснюють у *правовій, організаційній і матеріально-технічній формах*.

Правова форма виявляється у реалізації повноважень, пов'язаних з нормотворчою, правозастосовною і правоохоронною діяльністю

представницьких, виконавчих органів, їх посадових осіб, спрямованою на регулювання правовідносин.

Організаційна форма не передбачає юридичних наслідків і безпосередньо не формує правовідносини. Дії, що становлять її зміст, забезпечують виконання завдань, функцій і повноважень рад за допомогою конкретних організаційних форм, не обов'язково закріплених у законі.

Матеріально-технічна не має правового й організаційного характеру, зводиться до забезпечення заходів допоміжного характеру (складання звітів, ведення діловодства тощо).

Залежно від спрямованості й мети організаційні форми діяльності рад поділяють на *загальні та конкретні інституції*.

До *загальних форм* відносять внутрішню організаційну та організаторську роботу рад, їх органів і депутатів.

Внутрішньоорганізаційна форма роботи спрямована на забезпечення діяльності рад, їх нормального функціонування. Зміст цієї форми полягає у підготовці сесій, засідань виконавчих комітетів, постійних комісій, діяльності депутатів серед населення.

Внутрішньоорганізаційна робота необхідна також при вирішенні питань формування рад, вдосконалення внутрішньої структури, апарату ради. Вона виконується всіма органами ради, але більшою мірою стосується діяльності виконавчого комітету та сільського, селищного або міського голови.

Важливим засобом забезпечення керівництва підпорядкованими раді підприємствами, організаціями та установами є *організаторська робота рад*, спрямована на виконання їх рішень у всіх сферах управління господарським, соціальним і культурним будівництвом на своїй території. Велику роль у реалізації цієї форми роботи відіграє виконавчий комітет рад, покликаний реалізовувати акти ради.

Якщо внутрішньоорганізаційна діяльність більшою мірою є справою виконавчого апарату ради, то організаторська робота притаманна як раді, іншим її органам, голові, так і депутатам.

Загальні організаційні форми діяльності рад реалізуються з допомогою конкретних форм роботи. Останні, своєю чергою, залежно від їх ролі і значення в керівництві, яке здійснює рада, можуть розділятися на *основні та допоміжні*.

До основних організаційних форм діяльності ради належать безпосередня організаційна робота голови ради, виконавчого комітету та його органів, постійних комісій, діяльність депутатів і населення в органах його самоорганізації.

Для здійснення підготовчої роботи, перевірки виконання і контролю з боку ради використовують *допоміжні форми* організаційної діяльності, до яких, зокрема, належать: діяльність підготовчих комітетів і робочих груп постійних комісій; проведення виробничих і оперативних нарад; семінарів і конференцій тощо. Залежно від кола органів та осіб, які здійснюють організаційну діяльність, розрізняють її колегіальні й індивідуальні форми.

Основне місце посідають організаційно-правові форми, безпосередньо закріплені в законі.

Організаційно-правовими називають форми, що традиційно склалися в повсякденній практичній діяльності і були закріплені нормативно-правовими актами.

До цієї групи форм належать:

- сесії рад місцевого самоврядування як основна організаційно-правова форма їх діяльності;
- засідання виконавчих комітетів рад, постійних комісій;
- робота депутатів на всій території відповідної територіальної громади;
- організація і проведення місцевих референдумів, загальних зборів громадян;
- місцеві ініціативи членів територіальної громади;
- громадські слухання та ін.

Сесія – це колективне зібрання народних депутатів місцевих рад на пленарне засідання чи засідання їх органів для спільного вирішення питань

шляхом голосування визначеної кількості депутатів ради. Розрізняють сесії обласних, районних, міських, районних у місті (у разі їх утворення), селищних і сільських рад.

Засідання – це зібрання членів колегіального органу для спільного вирішення питань, що належать до їхньої компетенції. Розрізняють засідання виконавчих органів місцевих рад, органів самоорганізації населення певної території, місцевих державних адміністрацій тощо.

Збори – одна з організаційно-правових форм діяльності територіальних громад чи певної їх частини щодо спільного вирішення питань утворення, організації та діяльності представницьких органів. Розрізняють збори виборців та загальні збори громадян.

Місцеві ініціативи – це зібрання членів територіальної громади для ініціювання розгляду в раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування.

Індивідуальна і колективна робота депутатів – це організаційно-правова форма діяльності депутата місцевої ради щодо організації виконання своїх повноважень як одноособово, так і в складі органів відповідної ради.

8.2 Сесія як організаційна форма діяльності представницьких органів місцевого самоврядування

Відповідно до ст. 46 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», Перша сесія новообраної сільської, селищної, міської ради скликається відповідною територіальною виборчою комісією не пізніше як через два тижні після реєстрації новообраних депутатів ради в кількості, яка забезпечує повноважність складу ради відповідно до статті 45 цього Закону.

З моменту визнання повноважень депутатів ради нового скликання та новообраного сільського, селищного, міського голови головує на пленарних засіданнях ради першої сесії новообраний голова.

У разі якщо на час проведення першої сесії відповідний сільський, селищний, міський голова не зареєстрований відповідно до закону про місцеві вибори, про що на сесії ради інформує голова територіальної виборчої комісії, рада обирає тимчасову президію з числа депутатів ради в кількості трьох– п'яти осіб. Члени тимчасової президії по чергово головують на пленарних засіданнях ради до обрання секретаря ради. З часу обрання секретаря ради він головує на пленарних засіданнях ради.

Наступні сесії ради скликаються: сільської, селищної, міської – відповідно сільським, селищним, міським головою; районної у місті, районної, обласної – головою відповідної ради.

Сесія ради скликається в міру необхідності, але не менше одного разу на квартал, а з питань відведення земельних ділянок та надання документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності – не рідше ніж один раз на місяць.

Сесія сільської, селищної, міської, районної у місті ради повинна бути скликана за пропозицією не менш як однієї третини депутатів від загального складу відповідної ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради.

8.3 Форми і методи роботи постійних комісій рад

Постійні комісії ради є органами ради, що обираються з числа її депутатів, для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету.

Постійні комісії обираються радою на строк її повноважень у складі голови і членів комісії. Всі інші питання структури комісії вирішуються відповідною комісією.

До складу постійних комісій не можуть бути обрані сільський, селищний, міський голова, секретар сільської, селищної, міської ради, голова районної у місті (у разі її створення), районної, обласної ради, їх заступники.

Постійні комісії за дорученням ради або за власною ініціативою:

– попередньо розглядають кандидатури осіб, які пропонуються для обрання, затвердження, призначення або погодження відповідною радою, готують висновки з цих питань.

– вивчають діяльність підзвітних і підконтрольних раді та виконавчому комітету підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень, подають за результатами перевірки рекомендації на розгляд їх керівників, а в необхідних випадках – на розгляд ради або виконавчого комітету.

Організація роботи постійної комісії ради покладається на голову комісії. Голова комісії скликає і веде засідання комісії. У разі відсутності голови комісії або неможливості ним виконувати свої повноваження з інших причин його функції здійснює заступник голови комісії або секретар комісії.

Засідання постійної комісії скликається в міру необхідності і є правомочним, якщо в ньому бере участь не менш як половина від загального складу комісії.

За результатами розгляду питань постійні комісії готують висновки і рекомендації, які приймаються більшістю голосів від загального складу комісії і підписуються головою. Висновки і рекомендації постійної комісії, протоколи її засідань є відкритими та оприлюднюються і надаються на запит відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Рекомендації постійних комісій підлягають обов'язковому розгляду органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, яким вони адресовані. Про результати розгляду і вжиті заходи повинно бути повідомлено комісіям у встановлений ними строк.

Постійні комісії є підзвітними раді та відповідальними перед нею. Вони періодично, згідно з планом роботи відповідної ради, звітують про свою діяльність на пленарних засіданнях ради.

Перелік, функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій визначаються регламентом відповідної ради та Положенням про постійні комісії, що затверджується радою з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» щодо реалізації повноважень ради у здійсненні державної регуляторної політики постійними комісіями відповідної ради.

Тимчасові контрольні комісії ради є органами ради, які обираються з числа її депутатів для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування. Контрольні комісії подають звіти і пропозиції на розгляд ради.

Рішення про створення тимчасової контрольної комісії ради, її назву та завдання, персональний склад комісії та її голову вважається прийнятим, якщо за це проголосувало не менше однієї третини депутатів від загального складу ради.

Засідання тимчасових контрольних комісій ради проводяться, як правило, закриті. Депутати, які входять до складу тимчасової контрольної комісії, та залучені комісією для участі в її роботі спеціалісти, експерти, інші особи не повинні розголошувати інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з її роботою.

Повноваження тимчасової контрольної комісії ради припиняються з моменту прийняття радою остаточного рішення щодо результатів роботи цієї комісії, а також у разі припинення повноважень ради, яка створила цю комісію.

ТЕМА 9 ПРАВОВИЙ СТАТУС СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ ГОЛІВ ТА ГОЛІВ РАЙОННОЇ, ОБЛАСНОЇ, РАЙОННОЇ У МІСТІ РАДИ

9.1 Статус сільських, селищних, міських голів

Сільський, селищний, міський голова, згідно зі ст. 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», є головною посадовою особою

територіальної громади відповідного села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста.

Голова обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, прямого виборчого права шляхом таємного голосування (ч. 2 ст. 141 Конституції України). Обраним на посаду сільського, селищного, міського голови, згідно зі ст. 73 Закону, вважається кандидат, який одержав більшість голосів виборців, що брали участь у голосуванні, відносно інших кандидатів, які балотувалися у відповідному окрузі, та за умови, що кількість голосів, поданих за нього, перевищує кількість голосів виборців, які не підтримали жодного з кандидатів в окрузі.

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

Сільський, селищний, міський голова не може бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, в тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток.

Сільський, селищний, міський голова виступає одноосібним представником територіальної громади та її виконавчих органів, головує на засіданнях ради.

Кандидатом у депутати та на посаду сільського, селищного чи міського голови може бути громадянин України, який має право голосу (досяг 18-річного віку на день виборів).

Не може бути кандидатом особа, яка має непогашену або незняту судимість за вчинення:

- тяжкого або особливо тяжкого злочину;
- кримінального правопорушення проти виборчих прав громадян;

– корупційного кримінального правопорушення.

Кандидат може бути висунутий лише на одну посаду: або сільського, або селищного, або міського голови.

9.2 Повноваження сільського, селищного, міського голови

Сільський, селищний, міський голова виступає одноосібним представником територіальної громади та її виконавчих органів, головує на засіданнях ради.

Повноваження сільського, селищного, міського голови, визначені у ст. 42 Закону про місцеве самоврядування в Україні згідно з таким принципом: голова здійснює інші повноваження місцевого самоврядування, визначені Законом про місцеве самоврядування та іншими законами України, якщо вони не віднесені до виключних повноважень ради або не віднесені радою до відання її виконавчого комітету. В межах своїх повноважень голова видає розпорядження.

Сільський, селищний, міський голова, очолюючи відповідну раду базового рівня, організовує роботу ради в межах, визначених законом. Зокрема, на підставі ст. 42 Закону скликає сесії ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради і головує на пленарних засіданнях ради.

Голова вносить на розгляд ради пропозицію щодо кандидатури на посаду секретаря ради. На пленарному засіданні ради голова вносить на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету та структуру і штати виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету. Він також здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету.

Сільський, селищний, міський голова укладає від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства, а з питань, віднесених до виключної компетенції ради, подає їх на

затвердження ради. Він також підписує рішення ради та її виконавчого комітету.

Повноваження, пов'язані з реалізацією територіальною громадою форм волевиявлення населення сіл, селищ і міст.

У межах цих повноважень сільський, селищний, міський голова забезпечує виконання рішень місцевого референдуму, відповідної ради, її виконавчого комітету, скликає загальні збори громадян за місцем їх проживання.

Повноваження сільського, селищного, міського голови в галузі програмування розвитку територій місцевого самоврядування базового рівня, бюджету та фінансування.

Сільський, селищний, міський голова 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 затвержені радою програми, бюджет і звіти про їх виконання. Він також є розпорядником бюджетних, позабюджетних цільових (у тому числі валютних) коштів, але використовує їх виключно за призначенням, визначеним радою.

Розпорядчі та представницькі повноваження сільських, селищних, міських голів.

Сільський, селищний, міський голова має право призначати на посади та звільняти з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад.

Він також представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, громадянами, а також у міжнародних відносинах відповідно до законодавства.

Повноваження в галузі забезпечення законності, охорони прав і свобод людини і громадянина на території відповідної ради.

Сільський, селищний, міський голова забезпечує 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.

Він також має право звертатися до суду стосовно визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права й інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів.

Голова забезпечує на відповідній території додержання законодавства щодо розгляду звернень громадян та їх об'єднань.

Обов'язком сільського, селищного, міського голови є розгляд заяв, скарг і пропозицій громадян. Він веде особистий прийом громадян з метою задоволення їх вимог.

Повноваження щодо здійснення контролю з боку відповідних рад за діяльністю голів.

Сільський, селищний голова є підзвітною, підконтрольною та відповідальною особою. Насамперед він несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень перед державою (ст. 76 Закону про місцеве самоврядування), перед територіальною громадою (ст. 75 Закону), перед радою, юридичними та фізичними особами (ст. 77 Закону).

Сільський, селищний, міський голова не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами.

Оскільки на голову покладено здійснення функцій представника влади, а його посада пов'язана з виконанням розпорядчих та адміністративно-господарських обов'язків, він вважається, як уже зазначалося, посадовою особою (ч. 1 ст. 12 Закону), тому порушення головою відповідної ради обов'язків, зумовлених його службовим статусом, що завдало істотної шкоди

державним чи громадським інтересам, правам та інтересам громадян або інтересам суб'єктів підприємницької діяльності вважається посадовим злочином і карається на підставі відповідних статей Кримінального кодексу України. Якщо ж діяння, які скоїв голова, не є суспільно небезпечними, а також не передбачені Кримінальним кодексом, голова може бути підданий адміністративній відповідальності за посадову провину на підставі відповідних нормативно-правових актів.

9.3 Дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського ГОЛОВИ

Повноваження сільського, селищного, міського голови, вважаються достроково припиненими у разі:

- його звернення з особистою заявою до відповідної ради про складення ним повноважень голови;
- припинення його громадянства;
- набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
- набрання законної сили рішенням суду про притягнення його до відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, яким накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;
- відкликання з посади за народною ініціативою;
- визнання його судом недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення таким, що помер;
- його смерті.

На підтримку пропозиції про відкликання сільського, селищного, міського голови має бути зібрано кількість підписів, що перевищує кількість голосів, поданих за нього на місцевих виборах, за результатами яких він був обраний сільським, селищним, міським головою.

Збір підписів проводиться у разі відкликання:

- 1) сільського, селищного голови – протягом десяти днів;
- 2) міського голови міста районного значення – протягом двадцяти днів;
- 3) міського голови міста обласного значення, міст Києва та Севастополя протягом тридцяти днів.

9.4 Повноваження голови районної, обласної, районної у місті ради

На відміну від порядку обрання голів сільських, селищних та міських рад, які, як уже зазначалося, обираються безпосередньо населенням територіальної громади, голови районної, обласної, районної у місті ради обираються відповідною радою з числа її депутатів у межах строку повноважень ради

Тобто голова ради обирається як депутат відповідної ради, а згодом – як її голова. Тому його повноваження починаються після обрання на першій сесії відповідної ради.

Голова ради виконує свої обов'язки до обрання голови ради нового скликання, крім випадків дострокового припинення повноважень голови ради, відповідно до Закону про місцеве самоврядування в Україні. Голова районної та голова обласної ради, як і голови сільських, селищних і міських рад, відповідно до ч. 4 ст. 141 Конституції України, одночасно очолюють виконавчий апарат відповідних рад.

Статус голів цих рад, згідно з ч. 3 ст. 141 Конституції України, визначається законом. У разі дострокового припинення повноважень депутата районної, обласної, районної у місті ради автоматично достроково припиняються і повноваження голови відповідної ради.

Підстави дострокового припинення повноважень голів районних, обласних і районних у місті рад викладені у ст. 79 Закону про місцеве самоврядування України.

Питання про звільнення голови ради, відповідно до ст. 55 Закону про місцеве самоврядування, також може бути внесено на розгляд ради на вимогу не менше третини депутатів від загального складу ради.

Згідно з ч. 4 ст. 55, голова ради є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед відповідною радою. Зокрема, голова може бути звільнений з посади радою, якщо за його звільнення проголосувало не менше двох третин депутатів від загального складу ради шляхом таємного голосування.

Голова ради працює у раді на постійній основі, не може мати інший представницький мандат, суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, у тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток

Повноваження з організації роботи районної, обласної, районної в місті ради та органів, які нею створюються.

Голова відповідної ради скликає сесії, ради, повідомляє депутатів і доводить до відома населення інформацію про час і місце проведення сесії ради, про питання, які передбачається внести на розгляд ради, веде засідання ради. Він також забезпечує підготовку сесій ради і питань, що виносяться на її розгляд, доведення рішень ради до виконавців, організовує контроль за їх виконанням.

Голова ради представляє раді кандидатури для обрання на посаду заступника голови ради; вносить на затвердження ради пропозиції щодо структури органів ради, її виконавчого апарату, витрат на їх утримання. Пропозиції щодо утворення і обрання постійних комісій ради також вносяться на розгляд ради її головою.

Голова координує діяльність постійних комісій ради, дає їм доручення, сприяє організації виконання їхніх рекомендацій.

Голова ради організовує роботу президії (колегії) ради (в разі її створення), а також призначає і звільняє керівників та інших працівників структурних підрозділів виконавчого апарату ради. Голова ради підписує рішення та протоколи сесій ради.

Повноваження, які впливають із зв'язків голів відповідних рад з населенням та пов'язані з реалізацією волевиявлення громадян.

Голова відповідної ради забезпечує роботу з розгляду звернень громадян, а також веде особистий прийом громадян. Він забезпечує гласність у роботі ради та її органів, обговорення громадянами проектів рішень ради, важливих питань місцевого значення, вивчення громадської думки.

Голова оприлюднює рішення ради.

Розпорядчі та представницькі повноваження районних, обласних та районних у місті голів.

Голова відповідної ради здійснює керівництво виконавчим апаратом ради. Він є розпорядником коштів, передбачених на утримання ради та її виконавчого апарату.

Голова ради представляє раду у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, трудовими колективами, адміністрацією підприємств, установ, організацій і громадянами, а також у зовнішніх відносинах відповідно до законодавства.

Повноваження голів рад у сфері законності і здійснення контрольної функції щодо діяльності голів районних, обласних, районних в містах рад.

Голова відповідної ради зобов'язаний за рішенням ради звертатися до суду стосовно визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів.

Звітує перед радою про свою діяльність не рідше одного разу на рік, та на вимогу не менш як третини депутатів – у визначений радою термін.

Голова районної, обласної, районної у місті ради вирішує інші питання, доручені йому радою, в межах своїх повноважень видає розпорядження.

ТЕМА 10 ФОРМУВАННЯ І ФУНКЦІОНУВАННЯ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

10.1 Виконавчі органи місцевого самоврядування в Україні

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» уточнено, що *виконавчі органи рад* – це органи, які, відповідно до Конституції України та Закону, створюються сільськими, селищними, міськими радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених законами.

Виконавчим органом сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради є виконавчий комітет ради, який утворюється відповідною радою на строк її повноважень. Кількісний склад виконавчого комітету визначається самостійно місцевою радою. Як правило, він встановлюється з урахуванням величини території, чисельності мешканців, специфіки комунального господарства. Наприклад, до складу виконавчого комітету Рівненської міськради входить 29 осіб, Харківської міськради – 19 осіб, Одеської міськради – 16 осіб (станом на 2021 рік).

10.2 Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті ради. Порядок формування і структура

До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради не можуть входити депутати відповідної ради, крім секретаря ради. На практиці склад виконкому в різних місцевих радах є досить різноманітним.

Виконавчий комітет ради є підзвітним і підконтрольним раді, що його утворила, а з питань здійснення ним повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади.

Виконавчий комітет ради утворюється у складі :

– відповідно сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради;

– заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради;

– керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету;

– керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб (рішення про їх входження приймає відповідна місцева рада);

– секретаря відповідної ради (за посадою);

– старости (старост).

У сільрадах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 мешканців, за рішенням відповідної тергромади або сільради виконавчий орган ради (у т. ч. і виконавчий комітет) може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово (частина третя статті 11 Закону).

Очолює виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради відповідно сільський, селищний, міський голова, районної у місті ради – голова відповідної ради.

На осіб, які входять до складу виконавчого комітету ради і працюють у ньому на постійній основі, поширюються вимоги щодо обмеження сумісності їх діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлені законом для сільського, селищного, міського голови.

Основною формою роботи виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради є його засідання.

Засідання виконавчого комітету скликаються відповідно сільським, селищним, міським головою (головою районної у місті ради), а в разі його відсутності чи неможливості здійснення ним цієї функції – заступником сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради (районної у місті ради – заступником голови ради) в міру необхідності, але

не рідше одного разу на місяць і є правомочними, якщо в них бере участь більше половини від загального складу виконавчого комітету.

Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада у межах затверджених нею структури і штатів може створювати відділи, управління та інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

Вони є підзвітними і підконтрольними раді, яка їх утворила, підпорядкованими її виконавчому комітету, сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті ради.

Керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради призначаються на посаду і звільняються з посади сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради одноособово, а у випадках, передбачених законом, за погодженням з відповідними органами виконавчої влади.

Відповідно до статті 11 Закону виконавчими органами сільських, селищних, міських рад є:

- виконавчий комітет ради;
- відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи.

Виконавчий комітет ради є головним виконавчим органом ради, інші виконавчі органи ради (департаменти, управління, відділи) йому підпорядковані.

Також можуть утворюватися виконавчі органи, які поширюють свою компетенцію лише на частину території територіальної громади.

Прикладом цього є виконавчі органи ради з управління районами у місті (районні адміністрації, інші виконавчі органи з компетенцією, яка обмежується територією району у місті, а не територією всього міста).

Отже, згідно із Законом, сільська, селищна, міська, районна у місті рада відповідно до прийнятого нею рішення може створити лише один виконавчий комітет, на відміну від інших виконавчих органів – управлінь, відділів, інших підрозділів, що можуть бути утворені відповідною радою для забезпечення

якісного виконання визначених законодавством повноважень, кількість створення яких законодавством не регламентована.

10.3 Повноваження виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради

Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради може розглядати і вирішувати питання, віднесені цим Законом до відання виконавчих органів ради.

Виконавчий комітет ради:

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

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

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

Сільська, селищна, міська рада може прийняти рішення про розмежування повноважень між її виконавчим комітетом, відділами, управліннями, іншими виконавчими органами ради та сільським, селищним, міським головою (у тому числі з метою забезпечення надання адміністративних послуг у строк, визначений законом) в межах повноважень, наданих цим Законом виконавчим органам сільських, селищних, міських рад.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження виконавчого комітету поширюються:

– на сферу соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку (стаття 27);

- галузь бюджету, фінансів і цін (стаття 28);
- сферу управління комунальною власністю (стаття 29);
- галузь житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку (стаття 30);
- сферу регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища (стаття 33);
- сферу соціального захисту населення (стаття 34);
- галузь зовнішньоекономічної діяльності (стаття 35);
- галузь оборонної роботи (стаття 36);
- сферу адміністративно-територіального устрою (стаття 37).

Повноваження старости.

Староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови, що вноситься за результатами громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю), проведеного у межах відповідного старостинського округу.

Кандидатура старости вноситься на громадське обговорення головою та вважається погодженою з жителями відповідного старостинського округу, якщо в результаті громадського обговорення отримала таку підтримку у старостинському окрузі:

- з кількістю мешканців до 1 500 – більше 20 % голосів мешканців від загальної кількості мешканців відповідного старостинського округу, які є громадянами України і мають право голосу на виборах;
- з кількістю жителів від 1 500 до 10 тисяч – більше 17 % голосів;
- з кількістю жителів від 10 тисяч до 20 тисяч – більше 14 % голосів;
- з кількістю жителів від 20 тисяч до 30 тисяч – більше 10 % голосів;
- з кількістю жителів більше 30 тисяч – більше 7 % голосів жителів від загальної кількості жителів відповідного старостинського округу, які є громадянами України і мають право голосу на виборах.

Староста – член виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою і працює в ньому на постійній основі.

При здійсненні наданих повноважень староста є відповідальним і підзвітним раді та підконтрольним сільському, селищному, міському голові. При цьому староста не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед радою, та на вимогу не менш як третини депутатів – у визначений радою термін.

Повноваження старости:

- представляє інтереси мешканців відповідного села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради;

- бере участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій;

- має право на гарантований виступ на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради, засіданнях її постійних комісій з питань, що стосуються інтересів жителів відповідного села, селища;

- сприяє мешканцям відповідного села, селища у підготовці документів, що подаються до ОМС;

- бере участь в організації виконання рішень ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на території відповідного старостинського округу та у здійсненні контролю за їх виконанням;

- бере участь у підготовці проєкту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу;

- вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного старостинського округу виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб;

– бере участь у підготовці проєктів рішень сільської, селищної, міської ради, що стосуються майна територіальної громади, розташованого на території відповідного старостинського округу;

– бере участь у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності, розташованих на території відповідного старостинського округу;

– бере участь у здійсненні контролю за станом благоустрою відповідного села, селища та інформує сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради про його результати;

– отримує від виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб інформацію, документи і матеріали, необхідні для здійснення наданих йому повноважень;

– здійснює інші повноваження, визначені Законом про місцеве самоврядування та іншими законами.

ТЕМА 11 ФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

11.1 Нормативна база формування організаційної структури та штатного розпису апарату і виконавчих органів місцевих рад

Ефективність процесу децентралізації та успішність реформи місцевого самоврядування в Україні залежить від спроможності органів місцевого самоврядування здійснювати визначені законодавством повноваження та функції, для цього важливо створити ефективну організаційну структуру в рамках реформи децентралізації органам місцевого самоврядування надано право самостійно визначати свої структуру та штатний розпис. Саме такий підхід визначений в європейській хартії місцевого самоврядування.

Нормативна база формування організаційної структури та штатного розпису апарату і виконавчих органів місцевих рад:

1. «Про місцеве самоврядування в Україні» : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР.

2. «Про службу в органах місцевого самоврядування» : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III.

3. «Про статус депутатів місцевих рад» : Закон України від 11.07.2002 № 93-IV.

4. «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.03.2006 № 268.

Європейська Хартія місцевого самоврядування визначила кілька засадничих постулатів, які впливають на спосіб діяльності органу місцевого самоврядування.

Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом.

Органи місцевого самоврядування повинні мати можливість визначати власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління.

При формуванні власної структури органи місцевого самоврядування та для виконання передбачених законодавством завдань, повинні здійснити добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» заклав правові засади для визначення адміністративної структури ОМС.

До виняткових компетенцій сільських, селищних та міських рад віднесено:

– «...визначення чисельності виконавчого комітету ради, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск» (пункт 3 частини 1 статті 26);

– «затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України, витрат на їх утримання» (пункт 5 частини 1 статті 26);

– «сільська, селищна, міська рада може прийняти рішення про розмежування повноважень між її виконавчим комітетом, відділами, управліннями, іншими виконавчими органами ради та сільським, селищним, міським головою в межах повноважень, наданих цим Законом виконавчим органам сільських, селищних, міських рад» (пункт 3 ст. 52), таке рішення буде впливати на організаційну структуру апарату та виконавчого комітету органу місцевого самоврядування;

– «сільська, селищна, міська рада у межах затверджених нею структури і штатів може створювати відділи, управління та інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад» (пункт 1 ст. 53).

Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» запроваджено класифікацію посад в органах місцевого самоврядування та віднесення посад, передбачених в органах місцевого самоврядування, до відповідних категорій посад (ст. 14).

Постановою КМУ від 09.03.2006 №268, зокрема додатками 50–55, передбачено схеми посадових окладів для керівних працівників та спеціалістів апаратів місцевої ради та її виконавчих органів, а також службовців.

У Національному класифікаторі професій ДК 003:2010 віднесено посадових осіб місцевого самоврядування до відповідних професійних угруповань.

Таким чином, органи місцевого самоврядування мають право розробляти та затверджувати свої штати виходячи з місцевих умов і можливостей.

Погоджуються з цим Нацдержслужба і Мінрегіонрозвитку (див. листи від 23.07.2015 № 3946/13-15, від 07.08.2015 № 8/13-284-15 відповідно).

Проте вводити до штатного розпису варто тільки ті посади, для яких постановою КМУ «Про впорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» від 09.03.2006 № 268 визначені посадові оклади (див. додатки 48–54, 57 до цієї Постанови).

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» також робить відсилання до питання організації діяльності органів місцевого самоврядування. Відповідно до статті 4, одним із основних принципів, на яких побудована служба в органах місцевого самоврядування, є «.....самостійність кадрової політики в територіальній громаді».

Фактично, реалізуючи повноваження у сфері кадрової політики на рівні органу місцевого самоврядування, визначають перелік структурних підрозділів виконавчого апарату і самостійних посадових осіб місцевого самоврядування та кваліфікаційні вимоги до працівників зазначених структурних підрозділів.

Штатний розпис – це перелік посад в розрізі організаційної структури із зазначенням їх кількості і розмірів посадових окладів. Штатний розпис апарату та виконавчих органів у встановленому форматі (відповідно до Наказу Мінфіну від 28.01.2002 № 57 «Про затвердження документів, що застосовуються у процесі виконання бюджету»), затверджується сільським, селищним, міським головою на основі відповідної організаційної структури.

11.2 Організаційні структури органів місцевого самоврядування

Організаційна структура органу місцевого самоврядування повинна віддзеркалювати повноваження, реалізацію яких прийняв на себе відповідний орган. Кожне повноваження органу місцевого самоврядування повинно бути закріплено за певним структурним підрозділом/посадовою особою задля забезпечення його ефективної реалізації.

На рівні кожного органу місцевого самоврядування повинні бути створені структурні підрозділи/посадові особи, які є обов'язковими для функціонування органу (обов'язкові структурні підрозділи наведено в таблиці нижче). Назви запропонованих структурних підрозділів є гнучкими (можуть бути поєднані з іншими напрямками діяльності органу місцевого самоврядування) і визначають основні функції або повноваження, закріплені за самим структурним підрозділом/посадовою особою.

Організаційна структура повинна переглядатися на періодичній основі і стати індикатором для визначення ефективності діяльності органу місцевого самоврядування.

Рекомендаційний список структурних підрозділів в органі місцевого самоврядування містить перелік всіх структурних підрозділів, які необхідні для забезпечення реалізації власних та делегованих повноважень за принципом – кожне повноваження забезпечується окремим структурним підрозділом (поєднання повноважень в одному структурному підрозділі можливе за так званими суміжними або дотичними повноваженнями та залежить виключно від спроможності самого органу місцевого самоврядування).

Структурні підрозділи/посадові особи, з яких може складатися апарат органу місцевого самоврядування (незалежно від того, чи це сільська, селищна чи міська рада) для належного (ефективного, відповідно до встановлених стандартів) та в повному обсязі виконання власних та делегованих повноважень.

Структурні підрозділи/посадові особи мають бути такі по кількості, щоб забезпечити надання муніципальних послуг усім жителям територіальної громади на одному рівні (однакового прийнятого «стандарту») при раціональному використанні коштів місцевого бюджету. Раціональне використання коштів означає найменше, раціональне – це отримання найбільшого ефекту (стандарту послуг) за кошти, які витрачаються.

Витрати на утримання працівників виконавчих органів (посадових осіб місцевого самоврядування та інших працівників, передбачених в штатному

розписі апарату та виконавчих органах) не повинен перевищувати 35 % від власних доходів (критичним показником є 40 %) органу місцевого самоврядування, що дозволить забезпечити можливість для розвитку на території об'єднаної територіальної громади та впроваджувати місцеві програми та ініціативи.

Для кожного повноваження з урахуванням визначених чинників, притаманних саме цій ТГ, можна сформувати модель або відповідний інструментарій. Перелік критеріїв буде слугувати основою для прийняття рішення щодо найбільш прийнятної кількості працівників для забезпечення виконання повноважень. Перелік критеріїв потрібно переглядати на постійній основі – кожні два-три роки, оскільки запровадження нових інструментів та технологій (як то е-послуги, інформатизація певних процесів, в тому числі запровадження електронного діловодства) або визначення нових пріоритетів розвитку територіальної громади (що буде відображатися в Стратегії розвитку територіальної громади та відповідно місцевих програмах соціально-економічного розвитку) будуть змінювати підхід до визначення оптимальної моделі реалізації повноважень та кількості працівників органу місцевого самоврядування, залучених до його реалізації.

ТЕМА 12 ГРОМАДСЬКА УЧАСТЬ В УПРАВЛІНСЬКИХ ПРОЦЕСАХ

12.1 Рівні залучення громадян до місцевого самоврядування

Громадська участь – це система дій, методів, інструментів та механізмів участі громадян у визначенні та вирішенні їхніх проблем у громаді.

В контексті управлінської діяльності громадська участь дає змогу:

- враховувати соціальні чинники в процесі планування;
- мінімізувати соціальні та політичні ризики внаслідок ухвалення та реалізації управлінських рішень;

- корегувати плани та поведінку влади відповідно до інтересів тих чи інших суспільних груп;
- залучати їх до процесу ухвалення управлінських рішень.

Рівні залучення громади.

Рівень 1. Надання інформації. Орган влади просто інформує громадян про власні дії, не звертаючи особливої уваги на громадську думку. Інформація часто дозована і неповна. Громадяни або цікавляться і мають доступ до такої інформації, або не цікавляться нею, або просто не мають до неї доступу з різних причин. При такому рівні залучення існує висока ймовірність протестних виступів, спровокованих інформацією про справжні або міфічні дії або наміри влади.

Рівень 2. Інформаційний зв'язок з громадянами. Надання інформації з паралельним відстеженням реакції, тобто водночас налагоджується зворотний зв'язок. Громадяни можуть виступати з критикою або протестами проти дії влади, як і на першому рівні. Проте на цьому рівні залучення владні органи не лише інформують громадян, але також пояснюють громаді мотиви власних рішень і відстежують реакцію громади.

Рівень 3. Діалог з громадянами. На цьому рівні влада не лише відстежує реакцію громадської думки, але й враховує ці результати в плануванні власних дій. Налагоджуються формальні механізми сталих консультацій та переговорів з представниками різних громадських груп. Ймовірність протестних виступів значно зменшується.

Рівень 4. Партнерство з громадою. Спільна відповідальність влади та громади за процес самоврядування – спільне розроблення конкретних рекомендацій, їхнє втілення під час розроблення місцевої політики, розвинена співпраця з мережею органів самоорганізації населення тощо.

Рівень 5. Громадське управління. Повний контроль громади за реалізацією програм, спільна участь в процесі здійснення місцевої влади. Постійне, довготермінове залучення на всіх попередніх рівнях, починаючи від другого. Громадяни самостійно вирішують свої справи, використовуючи владу як

інструмент самоврядування. Це рівень, до якого варто прагнути, проте якого фактично неможливо досягти.

12.2 Принципи залучення громадян до участі в місцевому самоврядуванні

Залучення громадян до участі у місцевому самоврядуванні має будуватися на відповідних принципах:

1. Принцип безперервності.

Залучення громадян, співпраця влади і громади має проводитися безперервно. Постійні заходи стосовно кола питань, які можуть навіть не бути пов'язаними з безпосереднім залученням громадян, але дозволяють створити відчуття причетності до формування місцевої політики, демонструють громаді, що влада поважає людей, прислухається до громадської думки та цінує її, цікавиться життям виборців.

2. Принцип відкритості.

Принцип відкритості полягає в тому, що інформація має бути доведена до представників різних соціальних груп громадськості, лідерів, до всіх зацікавлених в отриманні інформації учасників процесу розробки та прийняття рішень. Змістом цього принципу стає те, що розповсюдження інформації та залучення громадян до відповідних проектів здійснюється без будь-яких обмежень з огляду на соціальний статус, професію, політичні погляди.

3. Принцип довіри влади до пересічних громадян.

Суто демонстративно виявити очікувану довіру нескладно. Тим більше, що однією зі складових процесу залучення громадськості є саме демонстрація довіри влади до громади. Важливо домагатися зворотного вияву довіри громади до влади, підвищувати соціальну активність громадян.

4. Принцип зворотного зв'язку.

Починаючи зі стадії планування та розробки програми чи кампанії і протягом усього процесу залучення громадян варто особливу увагу приділяти налагодженню та підтримці зворотного зв'язку; ретельно аналізувати та

враховувати зворотну інформацію. Ефективна робота з громадою є динамічним процесом: факти, погляди, думки, обговорення так чи інакше впливають на усіх учасників процесу. Тому на кожному етапі бажано знати, яким чином розвиток ситуації позначився на ставленні людей до процесу, які пропозиції мають окреслені групи громадськості з приводу відповідної діяльності.

5. Принцип кваліфікації і компетентності.

Працівники виконкому повинні вміти працювати з великими аудиторіями незалежних від них людей та бути компетентними в питаннях, що виносяться на громадський розгляд.

6. Принцип координованості дій.

Інформація, яка виходить за межі виконкому, не повинна бути суперечливою. Необхідно уникати ситуацій, коли різні працівники апарату видають на зовнішню аудиторію суперечливі повідомлення, діаметрально, по-різному коментують і оцінюють одні й ті самі події, факти, документи, виступаючи при цьому як офіційні особи.

7. Принцип об'єктивності.

Неправдива, викривлена інформація здатна повністю підірвати довіру населення до влади. Навпаки, об'єктивно оцінена ситуація, ретельно підібрана аргументація може допомогти завчасно уникнути проблем, що постають у разі, коли певні дії владних структур зачіпають інтереси певних окреслених соціальних груп.

8. Принцип оптимізації діяльності.

Міському голові доцільно максимально зменшити кількість бар'єрів і проміжних ланок при проходженні інформації від джерела до споживача.

9. Принцип оптимізму.

Ситуація, коли напружений конфлікт чи бодай сварка миттєво припинялися або втрачали гостроту завдяки вдалому жарту, знайома кожному. Доброзичливий, оптимістичний фон спілкування надовго залишає позитивне враження у людей.

10. Принцип прямого спілкування.

Під час спільної роботи, особистого спілкування без посередників можна краще відчувати настрій людей, довідатися про їхню думку, почути корисні пропозиції, продемонструвати власну демократичність і відкритість.

11. Принцип субсидіарності.

Відповідно до цього принципу питання, які можна розв'язувати на низових рівнях управління, недоцільно передавати на вищий щабель. Зазначений принцип є прийнятним також і у взаємовідносинах суспільних та владних інститутів. Органи влади мають втручатися лише тоді, коли громадяни й утворені ними у порядку самоорганізації об'єднання не в змозі самостійно розв'язати якусь проблему і звертаються по допомогу.

12.3 Форми залучення громадськості

Форми участі громадян в місцевому самоврядуванні можуть бути представлені таким чином:

Місцеві референдуми – форма прийняття територіальною громадою рішень шляхом прямого голосування з питань, що належать до компетенції місцевого самоврядування. Для світової практики це загальноживана форма безпосередньої демократії. Рішення громадськості через місцевий референдум є обов'язковими до виконання.

Громадські слухання – найбільш поширений механізм місцевої демократії у більшості демократичних країн. Це зустрічі членів територіальної громади з депутатами та посадовцями місцевої ради, на яких громадяни висловлюють свою думку щодо планів та дій влади з вирішення проблем життєдіяльності громади.

Загальні збори громадян. Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності. Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади.

Місцеві ініціативи є одним із способів домогтися розгляду у місцевій раді питання, яке зачіпає інтереси територіальної громади і належить до компетенції місцевого самоврядування. Така можливість передбачена ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якої місцеву ініціативу, подану належним чином, розглядає місцева рада на відкритому засіданні, запросивши на нього членів ініціативної групи. Рішення місцевої ради за результатом розгляду місцевої ініціативи – оприлюднюється.

Органи самоорганізації населення. Перевагами цього механізму є:

- можливість утворення постійного представницького органу для жителів певної території;
- можливість утворення ОСН на різних рівнях: на рівні району, кварталу, вулиці, кількох вулиць, частини вулиці, мікрорайону, будинку, кількох будинків;
- можливість внесення пропозицій до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку та проектів місцевих бюджетів;
- наявність механізмів контролю за реалізацією політики, яку проводять органи влади щодо цієї території, зокрема, за якістю ремонтів житлових будинків;
- наявність механізму отримання бюджетного фінансування на свою діяльність через участь у конкурсі проектів та програм розвитку місцевого самоврядування.

Громадські ради – це неформальні громадські структури, що працюють з органами державної влади та місцевого самоврядування у визначених ними сферах та організаційних форматах. Це утворення за участю представників громадськості, які мають формалізовану внутрішню структуру і яким державні органи чи органи місцевого самоврядування передають певні повноваження (своїм рішенням, ухваленим відповідно до своєї компетенції).

Звернення громадян. Законом України «Про звернення громадян» (залежно від мети, яку хочуть досягнути громадяни) передбачено три форми звернення:

– пропозиції (зауваження). Це такий вид звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства;

– заяви (клопотання). Це такий вид звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їхніх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності;

– скарги. Це такий вид звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

Електронна петиція. Подається та розглядається відповідно до вимог статті 23 Закону України «Про звернення громадян», а саме: «Громадяни можуть звернутися до органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції».

Залучення громадських організацій до вирішення проблем громади. На сьогодні важливою проблемою громад є наявність значної кількості соціальних проблем, які накопичилися в суспільстві, вирішення яких належить до компетенції місцевого самоврядування, які, проте, не можуть бути самостійно вирішені органами місцевого самоврядування. Тоді залучається механізм *соціального партнерства*, коли до вирішення місцевої соціальної проблеми залучаються місцеві непідприємницькі/неприбуткові організації (далі – НПО) із своїми власними ресурсами.

Доручення виборців. Виборці можуть давати своєму депутатові місцевої ради доручення на зборах під час його звітів чи зустрічей із питань, що впливають із потреб відповідного виборчого округу чи територіальної громади загалом. Про це зазначається в Законі України «Про статус депутатів місцевих рад». Для того щоб дати депутатові доручення, потрібно зніціювати загальні збори, запросити на них депутата місцевої ради, а потім вже давати йому доручення. Доручення виборців не повинні суперечити законодавству України, а їхнє виконання має належати до відання місцевих рад та їхніх органів.

Громадський бюджет – демократичний процес, який надає можливість кожному жителю брати участь у розподілі коштів місцевого бюджету через створення проектів для покращення міста та/або голосування за них.

Будь-який житель міста, села, селища чи ТГ може подати проект, пов'язаний із покращенням життя в громаді, узяти участь у конкурсі, перемогти в голосуванні й спостерігати за тим, як його проект реалізують у рамках бюджету. Для того щоб запровадити у своїй громаді громадський бюджет, потрібно спочатку розробити та затвердити відповідне Положення. У цьому документі варто визначити, наприклад, процедуру формування конкурсної комісії, проведення інформування, подачі та голосування за проекти тощо. Також варто затвердити параметри бюджету участі.

ТЕМА 13 МАТЕРІАЛЬНО-ФІНАНСОВА ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

13.1 Місцеві бюджети

Місцеві бюджети – важливий і складний елемент бюджетної системи держави. Суть місцевих бюджетів необхідно розглядати в двох аспектах:

– як організаційну форму мобілізації частини фінансових ресурсів в розпорядження місцевих органів самоврядування;

– як систему фінансових відносин, що складаються між місцевими та Державним бюджетами, а також всередині сукупності місцевих бюджетів.

Отже, місцевий бюджет відображає собою балансові розрахунки доходів і витрат, які мобілізуються та витрачаються на відповідній території, разом з тим місцеві бюджети це важлива фінансова категорія, основу якої становить система фінансових відносин, а саме відносини:

– між місцевими бюджетами і господарчими структурами, що функціонують на конкретній бюджетній території;

– між бюджетами і населенням даної території, що складаються при мобілізації і витраті коштів місцевих бюджетів;

– між місцевими бюджетами різних рівнів з перерозподілу фінансових ресурсів;

– між місцевими бюджетами і Державним бюджетом.

При розкритті сутності місцевих бюджетів слід виходити з того, що місцеві бюджети, з одного боку, є складовою частиною бюджетної системи держави, а з іншого – складовою частиною місцевих фінансів і віддзеркалюють певну систему економічних відносин. Ці економічні відносини виникають у двох площинах: у процесі формування доходів різних рівнів місцевих бюджетів, і при їх використанні як цільових фондів грошових коштів місцевих органів самоврядування. Незважаючи на велику різницю між доходами і видатками місцевих бюджетів, характерним для цих двох напрямів є те, що вони – носії розподільних відносин і мають однакове призначення – найповніше задовольняти потреби регіону.

Особливістю місцевих бюджетів є і те, що всі їх ланки органічно зв'язані не тільки між собою, а й з установами та підприємствами всіх форм власності, які функціонують на території регіону. Цей зв'язок проходить через два основні канали розподілу створеної вартості – надходженнями в бюджет і фінансуванням з бюджету.

Сукупність особливостей розподільчих відносин, які виникають у процесі формування та використання місцевих бюджетів, дає можливість виділити їх з місцевих фінансів і бюджетної системи країни в окрему економічну категорію.

Структура місцевих бюджетів складається відповідно до чинного Бюджетного кодексу України, де до місцевих бюджетів віднесено: республіканський бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, міські, районні, районні в містах, селищні та сільські бюджети. Основні права та обов'язки місцевих органів самоврядування щодо формування і використання місцевих бюджетів передбачені Конституцією України, Бюджетним кодексом України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також законодавством про податкову систему України.

13.2 Нормативна база фінансової основи місцевого самоврядування

Проект рішення про місцевий бюджет схвалює виконавчий орган відповідної місцевої ради, після чого його розглядають на сесії місцевої ради (частина 1 статті 76 БКУ). Місцеві бюджети затверджує відповідна місцева рада своїм рішенням до 25 грудня (включно) року, який передує плановому (частина друга статті 77 БКУ). Якщо до першого грудня року, що передує плановому, верховна рада України не прийняла закон про державний бюджет України, відповідна місцева рада при затвердженні місцевого бюджету враховує обсяги трансфертів з державного бюджету, визначені у проекті закону про державний бюджет України (частина друга статті 77 БКУ). Протягом двох тижнів з дня офіційного опублікування закону про державний бюджет України місцева рада приводить обсяги міжбюджетних трансфертів у відповідність із законом про державний бюджет України (частина 2 статті 77 БКУ).

Казначейство України забезпечує обслуговування бюджетних коштів (частина 1 статті 43 БКУ), складає та подає місцевим фінансовим органам звітність про виконання місцевих бюджетів (частина 2 статті 80 БКУ). Подають місцевим фінансовим органам звіти (частина 3 статті 80 БКУ):

– про фактичні надходження податків, зборів та інших доходів бюджету; •
про податковий борг;

– про суми надміру сплачених грошових зобов'язань платників податків та суми платежів, які сплачені та будуть нараховані в наступних звітних періодах;

– про суми списаного податкового боргу, розстрочені і відстрочені суми податкового боргу і грошових зобов'язань платників податків;

– про суми наданих податкових пільг.

Виконавчий орган місцевої ради (або голова такої ради, якщо виконавчий орган не створено) подає до відповідної місцевої ради квартальний та річний звіти про виконання місцевого бюджету.

Комісія з питань бюджету відповідної місцевої ради перевіряє річний звіт протягом двох місяців з дня подання звіту виконавчим органом місцевої ради.

Місцева рада затверджує річний звіт про виконання місцевого бюджету (частина 4 статті 80 БКУ).

Інформація про виконання бюджету підлягає обов'язковій публікації у газетах, визначених радою, не пізніше першого березня року, що настає за звітним періодом.

Публічна презентація інформації про виконання бюджету здійснюється до двадцятого березня року, що настає за звітним (інформація про час і місце презентації публікується разом з інформацією про виконання бюджету).

13.3 Світовий досвід організації фінансової основи місцевого самоврядування

У законодавстві кожної окремої країни значна увага приділяється регулюванню питань формування місцевих фінансових ресурсів. Такі положення містяться:

– у Всесвітній Декларації місцевого самоврядування (1985 р.);

- Європейській декларації прав міст (1992 р.);
- Європейській хартії місцевого самоврядування та інших нормативних актах;
- Європейській хартії міст (1992 р.).

Міжнародна практика наголошує на необхідності наявності в розпорядженні органів місцевого самоврядування власних, незалежних від державних, фінансових ресурсів пункт 1 статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень

Законодавство зарубіжних країн визначає різні джерела мобілізації ресурсів: від справляння місцевих податків і зборів, відрахувань від загальнодержавних податків чи надбавок до них до надходження адміністративних штрафів, плати за послуги місцевих органів влади, муніципальних запозичень, доходів від власності та різного роду добровільних внесків.

Частина ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків і зборів, розмір яких вони мають право встановлювати. Становлення систем оподаткування в зарубіжних країнах, відокремлення державних і місцевих завдань, а відтак функцій центральної і місцевої влади закономірно визначило доцільність існування загальнодержавних і місцевих податків. Останні є платою за послуги, що їх надають органи влади населенню Кошти, залучені з їхньою допомогою, використовуються для задоволення місцевих потреб, тому надходження місцевих податків і зборів мають поповнювати сукупні фінансові ресурси органів місцевого самоврядування

Фінансові системи, що становлять підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, як зазначається у хартії, мають бути пристосовані до можливого зростання вартості виконуваних ними послуг, тобто мати диверсифікований і підвищувальний характер. Це положення набуває

особливою значення в умовах зміни дії економічних факторів. Як от зростання інфляції, зменшення обсягу інвестицій, падіння темпів виробництва. Якщо фінансові важелі, що забезпечують надходження коштів у розпорядження органів місцевого самоврядування, не будуть достатньо гнучкими та різноманітними, це може поставити під загрозу в певних випадках реальне здійснення повноважень.

Наявність значних розбіжностей у рівнях розвитку окремих територій в зарубіжних країнах зумовила проголошення в хартії необхідності захисту більш слабкої у фінансовому аспекті місцевої влади. Іншими словами, в цьому документі наголошується на застосуванні процедур фінансового вирівнювання й аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести .

Фінансова допомога держави органам місцевого самоврядування може бути в різних формах і в міру можливості не повинна призначатись для фінансування конкретних проектів. Адже вимога щодо цільового використання одержаних від держави коштів обмежує свободу органів місцевого самоврядування у реалізації власної політики. З одного боку, центральна влада використовує цей інструмент для фінансової підтримки органів місцевого самоврядування з тим, аби максимально збалансувати їхні повноваження з ресурсними можливостями. З другого боку, надмірне використання допомоги не стимулюватиме ці органи щодо збільшення обсягу власних надходжень та пошуку альтернативних джерел доходів.

Особливості формування місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин залежать від державного устрою країни, ступеня розмежування владних повноважень, політики, рівня соціально-економічного розвитку та традицій місцевого самоврядування.

Зарубіжна практика побудови міжбюджетних відносин будується на двох основних моделях:

– бюджетний федералізм;

– бюджетний унітаризм.

Бюджетний федералізм – це законодавче встановлення бюджетних прав та обов’язків федеральних і регіональних органів влади, організації їх взаємодії на всіх стадіях бюджетного процесу. Важливою ознакою бюджетного федералізму є перерозподіл бюджетних ресурсів між рівнями бюджетної системи та регіонами, який здійснюється в соціальних та політичних цілях

Бюджетний унітаризм – для країн з унітарним державним устроєм більш характерною є модель бюджетного унітаризму. Суб’єктами міжбюджетних відносин у таких країнах є центральні органи та органи місцевого самоврядування, яких може бути від одного до трьох рівнів.

ТЕМА 14 МАРКЕТИНГ ТЕРИТОРІЇ

14.1 Функції територіального маркетингу територіальних громад

Маркетинг території – система дій та процесів, що реалізуються в інтересах території, її внутрішніх та зовнішніх суб’єктів, у приверненні уваги яких зацікавлена громада.

Суб’єкти маркетингу – це виробники продукту (товарів, послуг), споживачі і посередники. При цьому розрізняють: *маркетинг територій ТГ*, об’єктом уваги якого виступає територія в цілому, здійснюється як всередині, так і за її межами; *маркетинг всередині території ТГ* з приводу конкретних товарів і послуг на території ТГ.

Функції територіального маркетингу ТГ:

– *аналітична* – аналіз ринкових можливостей території, вивчення її маркетингового середовища й оцінка конкурентоспроможності, вимірювання і аналіз попиту на наявні ресурси, сегментування ринку її споживачів і вибір цільових сегментів, нарешті, позиціонування території на ринку «місць»;

– *організаційна* – стратегічне планування розвитку території ТГ, формування плану маркетингових заходів території відповідно до результатів проведених досліджень, контроль результатів;

– *управлінська* – реалізація плану маркетингу з точки зору територіального продукту (тобто асортименту, кількості і якості ресурсів території, необхідних її споживачам), ціни територіального продукту (витрати, які несуть споживачі території), розподілу територіального продукту (географічного положення території, розвитку транспортного сполучення, сучасних інформаційних технологій) і просування території (це перш за все рекламна і PR-кампанія);

– *інформаційна* – формування системи маркетингових комунікацій між різними суб'єктами маркетингу територій ТГ;

– *громадська* – розвиток території ТГ, підвищення значущості її ролі в регіоні, країні, світі, поліпшення якості життя членів ТГ.

14.2 Маркетингове середовище території територіальних громад

Маркетингове середовище території ТГ – це сукупність умов, сил, суб'єктів, які впливають на функціонування і розвиток території. Важливо зрозуміти, чи можна прогнозувати, виявляти причинно-наслідкові зв'язки, здійснювати управління цими факторами.

Розрізняють внутрішні і зовнішні маркетингові середовища території ТГ.

Складові внутрішнього маркетингового середовища території ТГ

1. Комплекс ресурсів. Ресурси території ТГ можна умовно розділити на три укрупнені групи:

1. Природні ресурси та географічне положення – тіла і сили природи, які складаються з мінеральних ресурсів (паливно-енергетичні, рудні, хімічна сировина, природні будівельні матеріали і нерудні корисні копалини) і ресурсів біосфери (земельні, водні та біологічні ресурси).

2. Технологічні ресурси – це комплекс ресурсів, що дозволяють вести виробничу діяльність на території.

3. Соціальні ресурси – представлені сукупністю відносин, що виникають між людьми, що населяють територію, в процесі їх взаємодії один з одним.

II. Соціально-економічний стан території ТГ може бути оцінений групами показників:

- показники, що відображають фінанси території ТГ;
- показники, що відображають економічний добробут жителів території ТГ;
- показники, що відображають соціальний добробут жителів території ТГ;
- показники, що відображають рівень розвитку виробничої та невиробничої сфери на території ТГ.

III. Ситуаційні фактори всередині «колективного менеджера», що здійснює управлінські функції на території ТГ.

Такими факторами, які вимагають пильної уваги, є:

- цілі, структура, завдання органу місцевого самоврядування;
- технологія управління;
- люди (працівники організації), що визначають у подальшому якість менеджменту на території.

Зовнішнє маркетингове середовище території ТГ складають:

- споживачі ресурсів території ТГ та публічних послуг, що надаються органом місцевого самоврядування території;
- інші території, з якими територія ТГ співпрацює і конкурує за фінансову допомогу з інших бюджетів і в залученні ресурсів (фінансових, матеріальних, людських та інших) на свою територію;
- головні організації та установи, філії та структурні підрозділи, які здійснюють свою діяльність на території ТГ;
- органи виконавчої влади, які здійснюють покладені на них функції на даній території.

14.3 Етапи маркетингу території

Етап 1. Визначення власної унікальності.

Візуальні ідентифікатори унікальності – створення бренду території:

– логотип – графічний або текстовий символ, який представляє якийсь конкретний суб'єкт або об'єкт; будь-яка комбінація позначень (емблема, слова, літери, цифри, зображувальні елементи, комбінації кольорів), яка здатна передати унікальність громади та ідентифікувати його серед інших;

– слоган – лаконічна фраза, що впадає в око, добре запам'ятовується та висловлює суть рекламного повідомлення;

– брендбук – це опис основних елементів ідентичності і атрибутів бренду (суть, позиція, місія, філософія, цінності, індивідуальність).

Бренд території – сукупність цінностей, що відображають своєрідність, неповторні оригінальні споживчі характеристики даної території, які є загальновідомими, мають суспільне визнання та користуються постійним попитом у споживачів даної території.

Брендинг території ТГ – це процес формування й управління брендом; він включає в себе його створення, посилення, просування, оновлення, ребрендинг. Брендінг території ТГ передбачає використання технологій формування особливого її образу і ставлення до неї цільової аудиторії.

Етап 2. Вивчення конкурентного середовища (визначення громад-партнерів).

На цьому етапі аналізуються сильні та слабкі сторони громад-сусідів та тих територій, які максимально подібні за формальними ознаками на обрану громаду. Це дає змогу визначитися з тим, у чому нам належить першість, а що вже достатньо розвинуто у інших. Також проводяться маркетингові дослідження.

Предметом маркетингових досліджень у територіальному маркетингу ТГ є процес соціально-економічного розвитку суспільства в різних його аспектах і взаємозв'язках.

Етап 3. Сегментація усіх цільових груп, у яких зацікавлена громада.

Сегментація цільових груп – це поділ усіх осіб/інститутів/організацій, в яких зацікавлена громада на групи. В основу такого поділу покладена щонайменше одна спільна ознака.

Сегментація цільових груп постає основою для побудови стратегії комунікації з кожною з аудиторій.

Цільова група – це група людей, які схожі між собою за якимось параметрами та які представляють інтерес з точки зору залучення їх до числа прихильників громади тощо.

Етап 4. Визначення механізмів просування власної громади.

На цьому етапі для кожної цільової групи громади визначаються канали комунікації:

1. Традиційні ЗМІ: друковані, телебачення, радіо.
2. Новітні ЗМІ: інтернет-версії радіо та ТБ-каналів, соціальні мережі.
3. Власний сайт.
4. Офлайн зустрічі (реальні зустрічі).
5. Зовнішня реклама та іміджева продукція.
6. Інформаційні агенції.

Етап 5. Реалізація власної маркетингової стратегії.

Етап реалізації маркетингової стратегії передбачає скоординовані систематичні дії усіх структурних підрозділів під керівництвом однієї особи.

Традиційно виокремлюють чотири великі групи стратегій, націлених на залучення відвідувачів і резидентів, розвиток промисловості або експорту продуктів ТГ. Ці стратегії умовно можна назвати:

- маркетингом іміджу;
- маркетингом привабливості;
- маркетингом інфраструктури;
- маркетингом населення, персоналу.

Етап 6. Моніторинг та оцінка результатів реалізації маркетингової стратегії.

На цьому етапі визначаються індикатори, за якими буде здійснюватися моніторинг та оцінка ефективності реалізації маркетингової стратегії, періодичність її здійснення та відповідальні за реалізацію.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бабаєв В. М. Сучасні підходи до зберігання та нарощення ресурсного потенціалу територіальної громади / В. М. Бабаєв, М. М. Новікова // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – Вип. 2. – С. 199–203.
2. Бабенков Є. П. Напрями вдосконалення організаційно-правового забезпечення місцевого самоврядування / Є. П. Бабенков // Державне управління та місцеве самоврядування. – С. 43–44.
3. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: монографія / відп. ред. М. О. Баймуратов. – Київ : Юридична думка, 2010. – 656 с.
4. Гайдученко С. Державне управління реалізацією освітніх реформ: соціокультурний аспект / С. Гайдученко // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2018. – Вип. 4. – С. 89–94.
5. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наук. доп. / [Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. та ін.] ; за наук. ред. д-ра екон. наук Я. А. Жаліла. – Київ : НІСД, 2020. – 153 с.
6. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – Київ : Вид-во НАДУ, 2010. – 211 с.
7. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підручник / [авт.-упоряд. : О. В. Батанов, Н. М. Батанова, В. М. Вакуленко та ін.] ; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – Київ : НАДУ, 2010. – 368 с.
8. Історія та теорія місцевого самоврядування : навч. посіб. / О. М. Руденко, І. В. Козюра, Н. В. Ткаленко, В. Г. Маргасова. – Київ : Кондор-Видавництво, 2016. – 226 с.
9. Калиновський Б. В. Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку : монографія / Б. В. Калиновський. – Вінниця, ТОВ «Нілан – ЛТД», 2016. – 426 с.

10. Конституційне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – Київ : Юридична думка, 2008. – 800 с.
11. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах учасницях ЄС, Швейцарії та Україні : монографія / За ред. В. Л. Федоренка. – Київ : Ліра-К, 2017. – 288 с.
12. Кравченко В. В. Муніципальне право України : [підручник] / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – Київ : Атіка, 2003. – 672 с.
13. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. / [А. П. Лелеченко, О. І. Васильєва, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук]. – Київ, 2017. – 110 с.
14. Лях Ю. І. Розвиток громадських організацій у публічному управлінні [Електрон. ресурс] / Ю. І. Лях // Стратегія розвитку міст: молодь і майбутнє (інноваційний ліфт) : матеріали X Міжнародної науково-практичної конференції (квітень 2020 року). – Електрон. текст. дані. – Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2022. – С. 120–124. – Режим доступу: https://science.kname.edu.ua/images/dok/konferentsii/2022/Tezy_2022/Zbirnyk-innovaciyniy-lift_2022.pdf, вільний (дата звернення: 14.09.2023). – Назва з екрана.
15. Лях Ю. І. Теоретичні засади розвитку потенціалу місцевого самоврядування [Електрон. ресурс] / Ю. І. Лях // Актуальні питання у сучасній науці (Серія «Історія», Серія «Педагогіка», Серія «Право», Серія Економіка», Серія «Державне управління», Серія «Техніка»). – Електрон. текст. дані. – Київ. – № 2(2). – 2022. – С. 62–75. – DOI : [https://doi.org/10.52058/2786-6300-2022-2\(2\)](https://doi.org/10.52058/2786-6300-2022-2(2)).
16. Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій [Електрон. ресурс] : Закон України від 17.11.2020 № 1009-ІХ. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-20#Text>, вільний (дата звернення: 15.09.2023). – Назва з екрана.

17. Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електрон. ресурс] : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>, вільний (дата звернення: 15.09.2023). – Назва з екрана.

18. Про доступ до публічної інформації [Електрон. ресурс] : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>, вільний (дата звернення: 15.09.2023). – Назва з екрана.

19. Про засади державної регіональної політики [Електрон. ресурс] : Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>, вільний (дата звернення: 15.09.2023). – Назва з екрана.

20. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України [Електрон. ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=950-2007-%EF>, вільний (дата звернення: 15.09.2023). – Назва з екрана.

21. Про захист персональних даних [Електрон. ресурс] : Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2297-17>, вільний (дата звернення: 15.09.2023). – Назва з екрана.

22. Про звернення громадян [Електрон. ресурс] : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=393%2F96-%E2%F0>, вільний (дата звернення: 15.09.2023). – Назва з екрана.

23. Про місцеве самоврядування в Україні [Електрон. ресурс] : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>, вільний (дата звернення: 15.09.2023). – Назва з екрана.

24. Регіональна політика та місцеве самоврядування : підручник / Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, В. В. Наконечний, О. В. Ольшанський ; за заг. ред. д-ра держ. упр., проф. В. В. Мамонової. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2018. – 208 с.
25. Регіональне управління та місцеве самоврядування : підручник / Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, В. В. Наконечний ; за заг. ред. В. В. Мамонової. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2020. 216 с.
26. Утвенко В. В. Теорія та історія місцевого самоврядування : навч. посіб. / В. В. Утвенко. – Київ : ДП «Вид. дім «Персонал», 2017. – 234 с.
27. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: посібник. – Київ : Ленвіт, 2012 . – 64 с. – ISBN 978-966-899-570-5.
28. Юринець Ю. Л. Конституційне право України : навч. посіб. / Ю. Л. Юринець ; Нац. авіац. ун-т. – Ужгород : Бреза, 2014. – 367 с.
29. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : [навч. посіб.] / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін ; за заг. ред. Ю. М. Тодики. – Харків : Нац. ун-т внут. справ, 2002. – 672 с.
30. Michal Klobučník & Vladimír Vačík (2016) Local self-government structure in the EU member states in 2011. – Journal of Maps. – Pp. 671-675.

Електронне навчальне видання

ЛЯХ Юлія Іванівна

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

(для здобувачів першого (бакалаврського) рівня вищої освіти всіх форм навчання зі спеціальності 281 – Публічне управління та адміністрування)

Відповідальний за випуск *М. А. Браташ*
За авторською редакцією
Комп'ютерне верстання *Ю. І. Лях*

План 2023, поз. 137Л

Підп. до друку 21.09.2023. Формат 60 × 84/16.

Ум. друк. арк. 6,6

Видавець і виготовлювач:

Харківський національний університет
міського господарства імені О. М. Бекетова,
вул. Маршала Бажанова 17, Харків, 61002.

Електронна адреса: office@kname.edu.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи:

№ ДК 5328 від 11.04.2017.