

МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО України

Навчальний посібник



A122329
ІЄ ПРАВОВА
ЄДНІСТЬ
ВСЕУКРАЇНСЬКА
АСОЦІАЦІЯ
ВИДАВЦІВ

ІЄ ПРАВОВА
ЄДНІСТЬ
ВСЕУКРАЇНСЬКА
АСОЦІАЦІЯ
ВИДАВЦІВ

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ПРЕДСТАВНИЦТВО ОРГАНІЗАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПРАВА В УКРАЇНІ

МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

2-ге видання, доповнене

За редакцією проф. М. О. Баймуратова

ПІДРУЧНИК



Київ - 2009

УДК 342.553(075.8)
ББК67.401я73 М90

Затверджено
Міністерством освіти і науки України
як підручник для студентів вищих навчальних закладів
(Лист № 14/18.2-1836 від 28.07.2005)

Рецензенти:

- В. В. Кравченко** - кандидат юридичних наук, професор, завідувач кафедри конституційного права Університету економіки і права «КРОК», заслужений юрист України;
- О. В. Марцеляк** - доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного та міжнародного права Національного університету внутрішніх справ МВС України;
- М. О. Пухтинський** - кандидат юридичних наук, Голова Фонду сприяння розвитку місцевого самоврядування України, заслужений юрист України.

І. Ногорілко В. Ф., Баймуратов М. О., Бальций Ю. Ю. та ін.

М 90 Муніципальне Право України: Підручник. \За ред. І. Баймуратова М. О. - 2-го вид. дон. -К: Правова єдність, 2009. - 720 с.

18В1Ч 978-966-2183-47-4 (Лісрта)
18В1М 978-966-373-557-3 (КІПТ) 18
ВІ 978-966-364-897-2 (ПУЛ)

У підручнику здійснюється ознайомлення з історією становлення та розцінку муніципального права в Україні. Розкриваються зміст, сутність, правова природа, характерні ознаки місцевого самоврядування. Відображено проблемні аспекти муніципального права України, зокрема такі, що стосуються становлення власної компетенції місцевого самоврядування, імплементації міжнародних стандартів локальної демократії в національпе законодавство, розвитку муніципального процесу тощо.

Для студентів вищих навчальних закладів, аспірантів, викладачів та усіх, кого цікавить муніципальна проблематика.

УДК 342.553(075.8)
ББК67.401я73

Всі права застережені. Жодна частина даного видання не може бути відтворена будь-яким способом та у будь-якій формі без письмового дозволу власників інтелектуальних прав.

Правову охорону видання здійснює Центр правових досліджень Фурси.

©І. Ногорілко В. Ф., Баймуратов М. О., Бальций Ю. Ю. та ін., доповнення, 2009.
© Всеукраїнська асоціація видавців
«Правова єдність», 2009.

КОЛЕКТИВ АВТОРІВ:

- В. Ф. ПОГОРІЛКО** — доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії наук України, академік Академії правових наук України, заслужений діяч науки і техніки — розділ **I**;
- М. О. БАЙМУРАТОВ** — доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Маріупольського державного гуманітарного університету, Головний науковий співробітник Представництва Організації європейського публічного права в Україні, заслужений діяч науки і техніки — Передмова, розділи V, VI (§ 6), VIII, XIV, XV (разом з Ю. О. Водопійним), XVI, XVII;
- Ю. Ю. БАЛЬЦИЙ** — кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права Одеської національної юридичної академії — розділ **XI**;
- О. В. БАТАНОВ** — кандидат юридичних наук, ст. науковий співробітник, ст. науковий співробітник Інституту держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України — розділи II, III, IV, XIX, XX;
- Ю. О. ВОЛОШИН** — кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права, проректор з навчальної роботи Маріупольського державного гуманітарного університету, директор Представництва Організації європейського публічного права в Україні — розділ XV (разом з М. О. Баймуратовим);
- Н. К. ІСАЄВА** — кандидат юридичних наук, доцент, ст. науковий співробітник Інституту держави і права імені В. М. Корецького Національної академії наук України — розділ XVIII;

М. І. КОРНІСНКО — кандидат юридичних наук, професор, заслужений юрист України, професор Київського університету ринкових відносин, суддя Конституційного Суду України у відставці - розділи VI (§ 1-5), XIII; **Б. А. ПЕРЕЖНЯК** — кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри конституційного права Одеської національної юридичної академії — розділ XII; **Х. В. ПРИХОДЬКО** — кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри муніципального права Академії муніципального управління — розділ XXI; **М. В. САВЧИН** — кандидат юридичних наук, доцент, радник Голови Конституційного Суду України — розділи IX, X; **М. М. БАЙМУРАТОВ** — аспірант кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Маріупольського державного гуманітарного університету, стажер-дослідник Представництва Організації європейського публічного права в Україні — розділ VII;

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	10
РОЗДІЛ I. МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО ЯК ГАЛУЗЬ ПРАВА УКРАЇНИ	12
§ 1. ПОНЯТТЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ.....	12
§ 2. ІСТОРІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ.....	16
§ 3. ДЖЕРЕЛА МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ	23
§ 4. СИСТЕМА МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА	28
§ 5. МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ	32
РОЗДІЛ II. МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО ЯК НАУКА ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ	38
§ 1. ВІД "РАДЯНСЬКОГО ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА" ДО "МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА": ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ СТАНОВЛЕННЯ.....	38
§ 2. ПОНЯТТЯ, ПРЕДМЕТ І СИСТЕМА НАУКИ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА	55
§ 3. ФУНКЦІЇ НАУКИ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА.....	67
§ 4. МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОЇ НАУКИ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА	72
РОЗДІЛ III. МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО ЯК НАВЧАЛЬНА ДИСЦИПЛІНА	84
§ 1. ПОНЯТТЯ, ПРЕДМЕТ І ЗАВДАННЯ НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА	84
§ 2. СИСТЕМА НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА	88
§ 3. ДЖЕРЕЛА НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА	92
§ 4. МІСЦЕ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА СЕРЕД ДИСЦИПЛІН ЮРИДИЧНОГО ПРОФІЛЮ	95
§ 5. ПРОБЛЕМИ ПІДГОТОВКИ СПЕЦІАЛІСТІВ З ПИТАНЬ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА ТА МІСЦЕВОГО ГОСПОДАРСТВА	97

РОЗДІЛ ІV. ОСНОВНІ ТЕОРІЇ ПОХОДЖЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	106
§ 1. ЗАРОДЖЕННЯ НАУКОВИХ ЗНАНЬ ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ.....	106
§ 2. ГРОМАДІВСЬКИЙ ПІДХІД ДО МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ...	108
§ 3. ДЕРЖАВНИЦЬКИЙ ПІДХІД ДО МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ..	113
§ 4. КОМБІНОВАНІ (ГРОМАДСЬКО-ДЕРЖАВНИЦЬКІ) ТА АПАРХО-СИПДИКАЛІСТСЬКІ ПІДХОДИ ДО МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	117
§ 5. ОСНОВНІ КОНЦЕПЦІЇ ЩОДО ПОХОДЖЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У XX СТ.....	122
РОЗДІЛ V. МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	128
§ 1. ПРАВОВА ПРИРОДА МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	128
§ 2. РОЛЬ РАДИ ЄВРОПИ В РОЗРОБЦІ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	133
§ 3. ЄВРОПЕЙСЬКА ХАРТІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	137
§ 4. ВСЕСВІТНЯ ДЕКЛАРАЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	155
§ 5. ЄВРОПЕЙСЬКА ТИПОВА КОНВЕНЦІЯ ПРО ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА МІЖ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ОБЩИНАМИ АБО ОРГАНАМИ ВЛАДИ.....	157
§ 6. СТАНДАРТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.....	164
§ 7. ІНШІ ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	172
РОЗДІЛ VI. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	182
§ 1. ПОНЯТТЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	182
§ 2. ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	189
§ 3. СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	195
§ 4. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ І ВЕРТИКАЛЬ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ.....	209
§ 5. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ І ТЕРИТОРІАЛЬНА АВТОНОМІЯ.....	216
§ 6. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ І МІЖНАРОДНО-ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ЙОГО ДІЯЛЬНОСТІ.....	220
РОЗДІЛ VII. КОМПЕТЕНЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	225
§ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВИНИКНЕННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	225

§ 2. ПОНЯТТЯ КОМПЕТЕНЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО ОРГАНІВ.....	233
--	-----

РОЗДІЛ VIII. ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА - ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	247
---	-----

§ 1. ПОНЯТТЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ.....	247
§ 2. ВИДИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	257
§ 3. ФУНКЦІЇ І ПОВНОВАЖЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	260
§ 4. ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	277

РОЗДІЛ ІХ. ПРАВОВИЙ СТАТУС МІСЦЕВИХ РАД	287
--	-----

§ 1. МІСЦЕВІ РАДИ ЯК ПРЕДСТАВНИЦЬКІ ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	287
§ 2. ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ МІСЦЕВИХ РАД БАЗОВОГО І РЕГІОНАЛЬНОГО РІВНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	295
§ 3. ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ, ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ТА ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІСЦЕВИХ РАД.....	302
§ 5. ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД.....	310

РОЗДІЛ X. ПОРЯДОК ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ РАД	319
--	-----

§ 1. ПРЕДМЕТ ВІДАННЯ МІСЦЕВИХ РАД.....	319
§ 2. ФУНКЦІЇ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ МІСЦЕВИХ РАД.....	326
§ 3. СТРУКТУРА МІСЦЕВИХ РАД.....	335
§ 4. ПОРЯДОК ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ РАД.....	340
§ 5. ПРАВОВІ АКТИ МІСЦЕВИХ РАД.....	350

РОЗДІЛ XI. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ТА ФУНКЦІЇ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ ГОЛІВ, ГОЛІВ РАЙОННОЇ, ОБЛАСНОЇ, РАЙОННОЇ У МІСТІ РАДИ	359
--	-----

§ 1. ПРАВОВИЙ СТАТУС ТА ФУНКЦІЇ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ ГОЛІВ.....	359
§ 2. ПОВНОВАЖЕННЯ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ ГОЛІВ.....	369
§ 3. ПРАВОВИЙ СТАТУС ГОЛІВ РАЙОННОЇ, ОБЛАСНОЇ, РАЙОННОЇ У МІСТІ РАДИ.....	375
§ 4. ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГОЛІВ МІСТ КИЄВА І СЕВАСТОПОЛЯ.....	378

РОЗДІЛ XII. ВИКОНАВЧІ ОРГАНИ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ І МІСЬКИХ РАД	384
§ 1. СИСТЕМА ВИКОНАВЧИХ КОМІТЕТІВ МІСЦЕВИХ РАД, ЇХНІ ОСНОВНІ ФУНКЦІЇ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ, ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ.....	384
§ 2. ВІДДІЛИ ТА УПРАВЛІННЯ ВИКОНАВЧИХ КОМІТЕТІВ МІСЦЕВИХ РАД.....	417
§ 3. СТАТУС СЛУЖБОВЦІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	429
РОЗДІЛ XIII. ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ	440
РОЗДІЛ XIV. ОБ'ЄКТНА ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	452
РОЗДІЛ XV. ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В АВТОНОМНІЙ РЕСПУБЛІЦІ КРИМ	473
РОЗДІЛ XVI. МУНІЦИПАЛЬНІ АСОЦІАЦІЇ В УКРАЇНІ	483
РОЗДІЛ XVII. МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ	508
§ 1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ.....	508
§ 2. СУБ'ЄКТНО-ОБ'ЄКТНИЙ СКЛАД МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ.....	515
§ 3. РОЛЬ МІЖНАРОДНИХ НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У СТАНОВЛЕННІ ТА РОЗВИТКУ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ.....	523
§ 4. ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІЗАЦІЙНИХ СТРУКТУР ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ, ЯКІ ЗАЙМАЮТЬСЯ МІЖНАРОДНИМ СПІВРОБІТНИЦТВОМ.....	528
§ 5. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ.....	537

14)3 ДІЛ XVIII. МЛІ П'ІЛЛЬНО-ФІНАНСОВІ (ЕКОНОМІЧНІ) ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	545
--	-----

РОЗДІЛ XIX. ГАРАНТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	557
11 ПОНЯТТЯ ГАРАНТІЙ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	557
1 КЛАСИФІКАЦІЯ ГАРАНТІЙ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	561

РОЗДІЛ XX. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	574
«1 ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ... 574 ¹	
ПРАВОВА ОСНОВА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ... 582	
1 ПІДСТАВИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	586
i КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ САНКЦІЇ В МЕХАНІЗМІ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	590

РОЗДІЛ XXI. МУНІЦИПАЛЬНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ	602
i ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ ГЕНЕЗИ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ ..	602
<) 2. ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ	605
§ 3. МУНІЦИПАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНА ФОРМА	613
§ 4. ФУНКЦІЇ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ	617
§ 5. ВИДИ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ.....	619

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ ДО РОЗДІЛІВ ПІДРУЧНИКА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО УКРАЇНИ	627
---	-----

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА ДЛЯ ПОГЛИБЛЕНОГО ВИВЧЕННЯ КУРСУ "МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО УКРАЇНИ"	638
--	-----

ПРЕДМЕТНИЙ ПОКАЖЧИК	712
----------------------------------	-----

*Світлій пам'яті порядної людини і великого вченого
Віктора Федоровича Погоріти, присвячується*

ПЕРЕДМОВА

Проголошення незалежності і прийняття чинної Конституції України дали потужний імпульс для радикальних процесів демократизації суспільства і держави. Складовою процесу глибокої демократизації Української держави є визнання і гарантування місцевого самоврядування, яке є не тільки досить складним та багатоплановим соціальним феноменом і правовим інститутом, а й нині стало реалією суспільного життя. Однак, незважаючи на конституційну легалізацію місцевого самоврядування, з боку держави по відношенню до компетенційних повноважень його суб'єктів та органів, має місце двовалентний підхід, що знаходить свій вияв у постійній дихотомії "централізація — децентралізація". Слід зазначити, що спроби деяких суб'єктів законодавчої ініціативи, зокрема інститутів виконавчої влади, централізації цих повноважень, стимулюють процеси нівелювання місцевої демократії та призводять до побудови "декоративного" та "позитивно передбачуваного" для держави місцевого самоврядування.

Гарячі дискусії навколо доцільності місцевого самоврядування, його природи, формування його системи продовжуються, але все відчутнішими й очевиднішими стають результати його функціонування в селах, селищах і містах, все більше поваги виявляють до його органів і посадових осіб органи державної влади. Визнання територіальних громад первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень, надання якісно нового статусу місцевим радам та створення одноособових інститутів місцевого самоврядування — сільських, селищних, міських голів змінило не лише розподіл владних повноважень і механізм здійснення публічної влади на місцях, а й політичну систему всього суспільства.

Становлення місцевого самоврядування супроводжується бурхливим розвитком законодавства в цій галузі, багатогранною локальною нормотворчістю і ратифікацією міжнародно-правових актів, що регламентують статутарні та функціональні аспекти становлення та розвитку локальної муніципальної демократії.

Відтак місцеве самоврядування посідає особливе місце в структурі національного конституціоналізму. Це обумовлено насамперед тим, що на його органи, що найбільш тісно пов'язані з населенням, покладена відповідальність за вирішення практично всіх проблем локального характеру — житлового і комунального господарства, розвитку сфери послуг, екології, створення локальних систем освіти, охорони здоров'я, транспортної інфраструктури, що практично розвантажило державну владу та дало їй можливість зосередитися на вирішенні питань загальнодержавного значення.

Закономірним наслідком стала нормативна регламентація процесу становлення якісно нового інституту конституційного права та нової галузі права — муніципального права України, основними джерелами якої є чинна Конституція України, Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" (1997), Європейська Хартія про місцеве самоврядування, Конституція Автономної Республіки Крим та Закон "Про столицю України — місто-герой Київ".

Реалізація муніципального права, його подальший розвиток і вдосконалення значною мірою залежать від розвитку відповідної галузі науки та навчальної дисципліни.

Мета цього підручника — допомогти не лише студентам, а й усім, кого цікавить муніципальна проблематика, ознайомитися з історією становлення та розвитку муніципального права в Україні, зміст, сутність, правову природу, характерні ознаки місцевого самоврядування. Авторський колектив не пішов шляхом лапідарного викладення матеріалу. Тому в ньому знайшли відображення і проблемні аспекти муніципального права України, зокрема такі, що стосуються становлення власної компетенції місцевого самоврядування, імплементації міжнародних стандартів локальної демократії в національне законодавство, розвитку муніципального процесу тощо.

Видання цього підручника є даниною світлій пам'яті Віктора Федоровича Погорілка — члена-кореспондента Національної академії наук України, академіка Академії правових наук України, доктора юридичних наук, професора від його вдячних учнів та колег у зв'язку з 70-річчям з дня його народження.

**М. БАЙМУРАТОВ, доктор
юридичних наук, професор**

РОЗДІЛ І. МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО ЯК ГАЛУЗЬ ПРАВА УКРАЇНИ

§ 1. ПОНЯТТЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Муніципальне право України являє собою *галузь права України*, \ норми якої виражають волю та інтереси її народу, держави і територіальних громад, регулюють суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування.

За своєю суттю муніципальне право є виразником волі та інтересів як територіальних громад, так і народу та держави, оскільки муніципальні норми встановлюють або санкціонують як суб'єкти місцевого самоврядування (територіальні громади), так і народ та держава, приймаючи Конституцію та закони, якими визнається і гарантується місцеве самоврядування.

За своїм змістом, муніципальне право є регулятором суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування, тобто відносин, пов'язаних з виникненням та існуванням місцевого самоврядування в межах певних адміністративно-територіальних одиниць, оскільки воно має в своїй основі природний, громадівський характер, а також з його організацією і здійсненням.

За формою муніципальне право є галуззю права, джерела якого — акти як локальних норм права (статути територіальних громад, регламенти рад тощо), так і загальних (загальнонаціональних) норм права (Конституції, законів, підзаконних актів).

В системі права муніципальне право належить до публічного права, оскільки стосується насамперед самостійного виду публічної (політичної) влади (демократії), яка належить територіальним громадам

і ЗДІЙСНЮЄТЬСЯ ними безпосередньо або через створювані ними органи (ради та інші органи).

Ця галузь права є комплексною, оскільки її норми регулюють або об'єктивно мають регулювати суспільні відносини, що є предметом впливу традиційних та інших загальноновизнаних галузей права, насамперед конституційного, адміністративного, фінансового, цивільного, земельного та інших.

Проблемність назви "муніципальне право" полягає насамперед у тому, що Конституція України використовує термін "місцеве самоврядування" і не вживає термін "муніципалітет"¹, під яким, як правило, розуміють сукупність виборчих органів системи місцевого самоврядування, "муніципальне утворення", як міське чи сільське поселення, в межах яких здійснюється місцеве самоврядування та існує муніципальна власність, місцевий бюджет і виборні органи. Разом з тим в Конституції України як одну з форм власності закріплено комунальну власність як власність територіальних громад сіл, селищ, міст. Тому деякими вченими і пропонується називати нову галузь права комунальним правом, яке, по суті, є правом місцевого, самоврядування"².

Але термін "комунальне право" з деяких причин не сприймається в Україні. В юридичній, науковій, навчальній та іншій літературі все частіше вживається термін "муніципальне право". Відповідну назву мають навчальні дисципліни у вищих навчальних закладах.

Отже, назва відповідної галузі "муніципальне право України" є значною мірою умовною, запозиченою з інших національних правових систем. Аналогічну назву ця галузь має у Великій Британії, Іспанії, Російській Федерації, США та в інших країнах.

Основними ознаками будь-якої галузі права є насамперед її предмет і метод (методи). Чи має муніципальне право самостійний предмет і метод (методи)?

Предметом муніципального права є місцеве самоврядування як відносно самостійний вид суспільних відносин, пов'язаних з організацією і здійсненням влади територіальними громадами.

¹ «Муніципалітет» (сотпшпе, тілпісіріо, Уетеіп (іс, сошіпс) — автономна адміністративна: одиниця, що об'єднує спільність жителів з певними інтересами або населений центр «з організованим будівництвом, комунальним обслуговуванням і своєю власною адміністрацією» (Європейська хартія міст, Страсбург, 17—19 березня 1992 року, ст. 3.1) // Місцеве самоврядування в Україні: муніципальне право. Навчальний посібник для вищих навчальних закладів.— К.: Атіка, 2000. — С. 73.

² Див.: Комунальне право України: учебное пособие / В.Д.Волков, Л.Г.Бобкова, Н.А.Захарченко и др. — Донецк: ДоиГУ, 1999. — С. 18.

Місцеве самоврядування як предмет муніципального права багатогранне явище. За своєю суттю воно є одним із основних принципів конституційного ладу і складових його системи, формою народовладдя, властивою територіальним спільностям суспільства — територіальним громадам.

Зміст місцевого самоврядування полягає насамперед у самостійному вирішенні територіальними спільнотами питань місцевого значення. У ст. 140 Конституції України визначено, що "місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду мешканців кількох сіл, селищ та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України".

Слід також зазначити, що територіальні громади і створювані ними органи вирішують також питання, делеговані їм органами державної влади.

За формою місцеве самоврядування — це передусім волевиявлення територіальних громад, яке здійснюється шляхом виборів, референдумів або в інших формах чи через створювані ними органи.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою у порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування — сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи (ст. 140 Конституції України).

Отже, місцеве самоврядування опосередковує собою відносно самостійний вид влади в системі народовладдя, влади народу, а саме — муніципальну владу як владу територіальних спільностей.

Це дає, на наш погляд, достатні підстави стверджувати, що муніципальні норми мають відносно самостійний предмет свого впливу, регулювання, а їх система утворює самостійну галузь права України — муніципальне право³.

Разом з тим, муніципальне право як самостійна галузь насамперед з галузями права, зокрема конституційним, адміністративним,

³ Ця галузь права знайшла визнання як у вітчизняній та і в зарубіжній літературі. Див., наприклад, *Н.В. Постовий*, Муниципальное право России. - М.: Новый юрист, 1993. - 348 с; Муниципальное право Российской Федерации: Учебник / Гіод ред. Ю.А. Дмитриева. — М.: Методологический центр учебной и практической литературы, 1999, - 512 с.; *И.В. Видрж, А.Н. Кокотов*. Муниципальное право России. Учебник для вузов. - М.: Издательская группа Норма-ИНФРА, 1999. - 368 с; *О.Е. Кутафий, В.И. Фадеев*. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. — 2-ое изд. — М.: Юриспг, — 2000. — 552 с.

фінансовим та іншими, норми яких в певних межах і формах регулюють відносини влади, народовладдя і частково входять до системи норм муніципального права.

Предмет муніципального права являє собою певну систему, основними складовими якої є:

- відносини, пов'язані з організацією і проведенням місцевих виборів, референдумів та з іншими формами безпосереднього волевиявлення територіальних громад;
- відносини, пов'язані з діяльністю представницьких органів місцевого самоврядування (рад) та депутатів місцевих рад;
- відносини, пов'язані з діяльністю виконавчих органів місцевого самоврядування та муніципальних службовців;
- відносини, пов'язані з діяльністю сільських, селищних, міських голів;
- відносини, пов'язані з діяльністю органів самоорганізації населення;
- відносини органів місцевого самоврядування з органами державної влади, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян та підприємствами, установами й організаціями;
- фінансові, цивільні, земельні, соціальні, трудові, житлові та інші відносини.

Це досить розгалужена система, яка до того ж постійно змінюється, розвивається та вдосконалюється за формою та змістом. З розвитком і утвердженням якісно нових відносин в системі місцевого самоврядування, особливо муніципальної (комунальної) власності та місцевих бюджетів, розвивається і утверджується муніципальне право.

Метод муніципального права, як і метод будь-якої галузі, є спосіб впливу на суспільні відносини, зокрема в системі місцевого самоврядування. Кожній галузі права властиві як правило, кілька методів. Так само як і муніципальному праву. Розрізняють такі основні методи муніципального права: імперативний, диспозитивний, рекомендаційний та декларативний.

Пріоритетним є кшеративний метод, оскільки норми цієї галузі регулюють насамперед відносини влади, народовладдя, які опосередковує собою місцеве самоврядування. Вплив муніципального права на суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування здійсню-

і по шляхом застосування відповідних правових норм муніципальною владою в ході безпосереднього волевиявлення (місцевих референдумів, виборів тощо), а також органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

Власне імперативний метод характеризується тим, що відповідні норми права не передбачають альтернативної поведінки чи діяльності, а у разі невиконання рішень місцевого самоврядування, прийнятих в межах компетенції відповідних його суб'єктів, настає відповідальність згідно з чинним законодавством.

Диспозитивний метод переважно запозичений з галузей приватного права і є засобом впливу на відносини, суміжні з муніципальними (владними). Як юридичні особи суб'єкти місцевого самоврядування укладають договори з іншими юридичними особами, а також з органами державної влади.

Територіальні громади мають у своїй власності рухоме і нерухоме майно. Органи місцевого самоврядування, які управляють цим майном, можуть укладати різні договори щодо розпорядження ним чи набуття його.

Поряд з цими методами набули поширення методи рекомендацій (порад) та декларацій (проголошення принципів тощо), характерні, зокрема, для міжнародно-правових актів (хартій, декларацій та ін.) та статутів (хартій) територіальних громад.

Муниципальне право є складовою системи права України. Воно тісно пов'язане з іншими галузями права, наприклад з конституційним правом, за рахунок норм якого воно формується, а також приватним, цивільним, трудовим, житловим.

§ 2. ІСТОРІЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Місцеве самоврядування кожної країни, як і організація та здійснення в ній державної влади, відображає традиції народу, його ментальність, рівень розвитку суспільства та умови його існування. Це стосується й місцевого самоврядування України, яке існувало з давніх часів і характеризувалося, як правило, реальним демократизмом. Як писав грецький історик Прокопій, слов'янами і антами не

править один муж, вони здавна живуть громадським правлінням і всі справи, добрі чи лихі, вирішують спільно⁴.

Найбільш відомими формами місцевого самоврядування часів Київської Русі були *віче* (міські, територіальні), або *збори* (сходи) *верв* (жителів кількох сіл або інших населених пунктів).

Віче — це, як правило, збори (зібрання) дорослого вільного населення міст і навколишніх територій, які скликалися для вирішення найважливіших питань. Це були вищі органи самоврядування міських громад.

Поряд з військовими і господарськими справами віче нерідко вирішувало і долю князя та інших посадових осіб.

Збори (сходи) верв — територіальних спільностей, громад являли собою органи самоврядування жителів кількох сіл чи інших населених пунктів. Їх роль була, як правило, багатогранною.

Верв в особі дорослого чоловічого населення захищала членів общини і представляла їхні інтереси у взаємовідносинах з органами та посадовими особами державної влади й сусідніми общинами⁵.

Але на вічах та інших зборах громад вирішували переважно найбільш важливі питання. Для вирішення інших питань обиралися війти або інші посадові особи. З середини XIV століття українські землі поступово переходять до складу Польської і Литовської держав. Із входження українських земель до Великого Князівства Литовського місцевого самоврядування в містах отримало розвиток у формі вїтївства відповідно до Литовських статутів 1529, 1566, 1688 років. Міська громада ("копа", "купа") обирала вїта на міських віче.

15 українських містах вводиться *магдебурзьке* (німецьке, саксонське) право, яке передбачало надання міським громадам права запроваджувати міське самоврядування на зразок управління німецьким містом Магдебургом. Першим українським містом, якому було надано магдебурзьке право, був Сянок (1339 р.). Київ отримав його 1498, Львів у 1356, Вінниця — в 1640 році.

Систему органів міського самоврядування (магістратів) склали ради, які були представницькими органами влади, і лави -органи судової влади. Ради обиралися на один рік. Очолювали їх один або два бургомістри, які обиралися колегами радників. Ради були не

⁴ Полот І, КН Нишленко Н. Історія України в 2-х томах. Мюнхен, 1972-1976, т.і. — ⁵

Місцин' і імоірядування в Україні. Навчальний посібник. — С. 18.

лише представницькими органами міської влади, а й судами які розглядали і вирішували цивільні справи.

Лави як органи судової влади розглядали кримінальні справи міщан. Лаву очолював війт, який призначався королем, хоча в окремих містах його дозволялося обирати (Київ). Він вважався вищою посадовою особою в місті.

Магдебурзьке право існувало в українських містах до входження українських земель до складу Російської держави. Останнім втратив магдебурзьке право Київ (1834 р.), де воно проіснувало більше 300 років.

У Запорозькій Січі, яка виникла в середині XVI століття, вищим органом влади була *військова Рада*, яка вирішувала, як правило, лише найважливіші питання та обирала старшину. Вища влада — військова, адміністративна, судова і духовна належали кошовому отаману. Нижчу ланку посадових осіб очолював курінний отаман. Вищою судовою інстанцією в Запорозькій Січі був кошовий отаман, а іноді й весь кіш.

З утворенням козацьких полків і сотень, які були одночасно військовими і адміністративно-територіальними одиницями, система органів публічної влади складалася з трьох урядів — генерального, полкового і сотенного. До складу генерального уряду входив гетьман і генеральна старшина. Полковий уряд складався з полковника і полкової ради, яка обирала полкову і сотенну старшину,

В сотнях владу здійснював сотник і його помічники, в містах — міські старшини, в селах — сільські отамани. В деяких містах влада належала магістратам⁶.

Після підписання в 1654 році договору між Україною та Московською державою починається процес поступової ліквідації українських форм місцевого самоврядування⁷, але політична і правова думка демонструє стійку прихильність до них. Місцеве самоврядування у властивих Україні формах знайшло визнання й закріплення в Конституції Пилипа Орлика 1710 року. Для попередження зловживань з боку гетьмана та його адміністрації і підтвердження традиційних прав козацтва в ній закріплюється принцип розподілу

⁶ Див.: Коммунальное право Украины. Учебное пособие. Донецк. ДонГУ, 1999. — С.43. ⁷ Див.: Місцеве самоврядування в Україні. Муніципальне право: Навчальний посібник для вищих навчальних закладів. К., Атіка, 2000. — С. 21.

влади на законодавчу, виконавчу і судову, визначаються основи взаємовідносин між центральною владою та органами місцевого самоврядування.

Лле в цілому розвиток місцевого самоврядування в Україні визначався Росією.

У першій половині XVIII століття Росія перетворюється в імперію, що супроводжується значними змінами в системі органів державної влади і місцевого самоврядування. Українська державність поступово ліквідується: у 1714 році — гетьманство, в 1775 — Запорозька Січ, згодом — полково-сотенний територіальний устрій, а з ним і національна система місцевого самоврядування⁸. У 1782-1783 роках на відповідних українських територіях вводиться *губернський поділ і російська система органів місцевого самоврядування*.

Земська реформа 1864 року зумовила створення системи органів самоврядування на основі станового принципу виборів. Її представницькими органами були губернські і повітові збори, виконавчими — управи відповідного рівня. Члени земських зборів — гласні — обиралися трьома куріями (виборчими групами, які відрізнялися за соціальним станом).

На волосних зборах обирались представники повітів, які потім призначали гласних повітових земських зборів.

Але в Україні ця системи поширювалася лише на Лівобережжя, на Правобережжі органи земського самоврядування були створені в 1911 році. В 1870 році реформа місцевого самоврядування була здійснена і в Росії, зокрема створені міські представницькі органи — міські думи. Думи обирали виконавчі органи — міські управи, які очолював міський голова.

Тимчасовий уряд Росії, який прийшов до влади внаслідок Лютневої революції в 1917 році, залишив органи земського самоврядування без змін, замінивши губернаторів комісарами, які стали головами губернських та повітових земських управ.

Центральна рада України з моменту свого створення значну увагу приділяла місцевому самоврядуванню, про що свідчать її основоположні акти та Універсали, Конституція УНР. Так, в III Універсалі (листопад 1917 р.) Центральна Рада звертала увагу Генерального секретаріату внутрішніх справ на необхідність вжити заходів щодо закріплення і розширення прав місцевого самоврядування, а в

⁸ Комунальне право України. — С. 44.

IV (листопад 1918 р.) вказувалося на необхідність переобрання органів місцевого самоврядування та їх злиття з радами робітничих, селянських і солдатських депутатів. Збереження місцевого самоврядування передбачала і Конституція УНР.

В Конституції УНР передбачалося покласти вирішення питань місцевого значення на ради і управи громад волостей та земель, яким передавалася вся влада на місцях.

Але більшість положень актів УНР та її Центральної Ради не були реалізовані. В цей час масового характеру набуло *створення рад робітничих, солдатських і селянських депутатів*.

"Закон про тимчасовий державний устрій України. Про гетьманську владу" гетьмана П. Скоропадського хоча й передбачав право українських козаків і громадян об'єднуватися в громади та союзи з метою, що не суперечить законам, не забезпечив реформування системи місцевого самоврядування і певною мірою обмежив його.

Директорія УНР, зокрема доопрацьована нею Конституція УНР, передбачала створення органів місцевого самоврядування на рівні громад, волостей, селищ, міст, повітів та інших одиниць. Ці органи наділялися широкими повноваженнями у податковій сфері.

Радянська влада не визнавала місцеве самоврядування. За Конституцією УРСР 1919 року органами влади на місцях (в селах і містах) були ради, а у волостях, повітах і губерніях — з'їзди рад і обрані ними виконавчі комітети як органи державної влади.

Конституція УРСР 1937 року перетворила ради у представницькі органи на всіх рівнях, а 1978 року закріпила принцип єдності системи рад як органів державної влади.

Реальне місцеве самоврядування об'єктивно можливе лише в умовах суверенітету держави, оскільки вона виступає його гарантом, а іноді й творцем його системи. Природно, що і в Україні воно поступово склалося лише після здобуття незалежності.

Відродженню місцевого самоврядування в Україні передувала чергова спроба підвищення ролі рад як місцевих органів державної влади шляхом удосконалення їх структури.

Відповідно до рішень союзних органів, прийнятих у 1989-1990 роках, поряд з виконкомом та їх головами стали обиратися президії та голови рад. Щоправда, передбачалося обрання на посади голів рад партійних керівників, але незалежно від наслідків цієї спро-

би діяльність представницьких органів дещо активізувалася, хоча й викликала в самих радах суперечності між їх представницькими і виконавчими органами та їх керівниками.

Початок реальному відродженню місцевого самоврядування в сучасних умовах поклали "Декларація про державний суверенітет України" та прийнятий на її основі її у відповідності з нею Закон УРСР від 7 грудня 1990 року "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування". Цей Закон вперше в умовах Союзу РСР і радянської влади проголошував принципи місцевого самоврядування і відмову від принципу "демократичного централізму" у відносинах між радами різних рівнів.

Було ліквідоване структурне двовладдя рад, оскільки голова ради ставав одночасно головою виконавчого комітету відповідної ради, але фактично породжено функціональне двовладдя, у зв'язку з тим, що місцеві ради народних депутатів, відповідно до ст. 2 Закону, проголошувалися одночасно органами місцевого самоврядування та органами державної влади.

Двоїстий характер (дуалізм) цих органів влади не лише об'єктивно послаблював ради як органи місцевого самоврядування, робив його символічними, а й порушував вертикаль виконавчої влади. У зв'язку з цим 26 березня 1992 року була прийнята нова редакція Закону і частково змінена його назва. В цьому Законі, який одержав назву "Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування", місцеве самоврядування визначалося як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають усіх питань місцевого життя в межах Конституції, законів України та власної фінансово-економічної бази, а регіональне самоврядування — як територіальна самоорганізація громадян для вирішення безпосередньо або через органи, які вони створюють, питань місцевого життя в межах Конституції та законів України.

Прийняття нової редакції Закону стало значним кроком у відході від дуалістичної теорії та практики в організації місцевої влади і місцевого самоврядування й передбачив утвердження місцевого та регіонального самоврядування, проголосивши практично новий дуалізм. Територіальною основою місцевого самоврядування проголошувались сільська рада, селище, місто, а регіональною — відповідно район, область.

На основі виконавчих комітетів рад областей, районів та міст Києва і Севастополя утворювались державні адміністрації на чолі з представниками Президента України. У зв'язку із зупиненням діяльності виконавчих комітетів можливості рад в управлінні місцевими справами істотно зменшувалися, що посилювало конфронтацію між керівниками органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної виконавчої влади⁹.

Незабаром від двоїстої природи рад відмовились. За Законом України "Про формування місцевих органів влади і самоврядування" (1994 р.) ради всіх рівнів оголошувалися органами місцевого самоврядування. Голови рад, за винятком районних у місті, обиралися шляхом прямих виборів безпосередньо населенням і за посадою очолювали виконавчі комітети.

Поряд з цією новелою ради областей, районів, міст Києва і Севастополя наділялися функціями органів державної влади, позбавляючи тим самим її представників Президента України.

Глава держави з цим погодитися не міг, оскільки це ослаблювало систему виконавчої влади. 6 серпня 1994 року він видав Указ, яким підпорядкував собі голів районних і обласних рад.

В цей період гострої кризи і конфронтації органів державної влади інтенсивно відбувався пошук систем кожного виду влади і одночасно системи місцевих органів державної влади та моделі місцевого самоврядування.

У травні 1995 року був прийнятий Закон "Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні", яким місцевими органами державної виконавчої влади в районах (крім районів у містах), областях, містах Києві і Севастополі оголошувалися державні адміністрації, які очолювали голови відповідних рад шляхом призначення їх Президентом України керівниками адміністрації.

Первинними суб'єктами місцевого самоврядування визначалися *територіальні колективи громадян*, які проживають у селах, селищах, містах, а його територіальною основою — відповідні населені пункти. Представницькі органи місцевого самоврядування цих адміністративно-територіальних одиниць — ради очолювали їх голови, які одночасно були і головами виконавчих комітетів. Представницькими органами районів, областей, міст Києва і Севастополя були відповідні ради. Виконавчі комітети при них не формувалися.

⁹ Коммунальное право Украины. Учебное пособие. Донецк, ДонГУ, 1999. — С. 51.

11,я система місцевого самоврядування була прийнята новою Конституцією, а згодом Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", доповненим, зокрема, інститутом сільського, селищного, МІСЬКОГО ГОЛОВИ Г8 РОЗДІЛИВШИ посади голови районної і міської рад 1.11 шви райо..... мії ь іржавних адміністрацій.

13. ДЖЕРЕЛА МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

(ні тема джерел муніципального права є однією з найбільш роз-іі іужених серед інших галузей права, що значною мірою зумовило порівняно швидке становлення її з часу визнання у нашій країні місцевого самоврядування.

()сповними видами джерел муніципального права є:

- Конституція України;
- закони України;
- підзаконні нормативно-правові акти органів державної влади в галузі місцевого самоврядування;
- нормативно-правові акти суб'єктів системи місцевого самоврядування;
- міжнародно-правові акти в галузі місцевого самоврядування;
- нормативно-правові договори;
- інші види джерел муніципального права: акти безпосереднього народовладдя, нормативно-правові акти Верховної Ради і Ради Міністрів Автономної Республіки Крим тощо.

Пріоритетним джерелом муніципального права України є *Конституція*. Вона містить насамперед положення про визнання і гарантування державою місцевого самоврядування (ст. 7), здійснення народом України влади через органи місцевого самоврядування (стаття 5), про право громадян України брати участь у місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування, користуватися рівним правом доступу до служби в органах місцевого самоврядування (стаття 38), про основні засади виборів /іо органів місцевого самоврядування (ст. 71), повноваження Верховної Ради України в галузі місцевого самоврядування (п. 30 ст. 85, п. 15 ст. 92 та ін.), основні його засади (Розділ XI), функції і повноваження територіальних громад, порядок формування і склад пред-

стан.....І,МІ) органів місцевого самоврядування, (х основні функції і повноваження та механізм його здійснення.

Основними джерелами муніципального права є закони про місцеве самоврядування — загальний і спеціальні (територіальні або галузеві).

Це безпосередньо впливає зі статті 24 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", в якій, зокрема, зазначається, що правовий статус місцевого самоврядування в Україні визначається Конституцією, цим Законом та іншими законами, які не повинні суперечити його положенням. Правовий статус місцевого самоврядування у містах Києві та Севастополі, а також в Автономній Республіці Крим визначається Конституцією України та цим Законом з особливостями, передбаченими законами про міста Київ та Севастополь та Конституцією Автономної Республіки Крим.

Загальним і основним законом в галузі місцевого самоврядування є Закон "Про місцеве самоврядування в Україні", який, відповідно до полФкенъ Конституції України щодо місцевого самоврядування, визначає його систему, засади організації і діяльності органів та посадових осіб, їх функції, повноваження і відповідальність та гарантії місцевого самоврядування.

Найбільш повно в Законі визначаються форми безпосереднього здійснення територіальними громадами місцевого самоврядування (місцеві референдуми, місцеві ініціативи тощо), повноваження його представницьких органів — сільських, селищних, міських, районних і обласних рад, виконавчих органів сільських, селищних і міських рад, сільського, селищного і міського голови, матеріальна і фінансова основи.

Важливими новелами цього Закону є визначення у ст. 1 основних термінів, які використовуються у ньому, основних принципів місцевого самоврядування (ст. 4), його системи (стаття 5), основних форм безпосереднього волевиявлення територіальними громадами (статті 7-9, 13), організаційно-правових, матеріальних, фінансових та інших основ місцевого самоврядування (стаття 16), тобто механізму здійснення, системи відносин його органів з підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, та відносин цих органів з підприємствами, установами і організаціями, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, гарантії

місцевого самоврядування, від..... іідалі>ност1 його органів та посадових осіб, прпк..... сш та перехідні положення.

Серед спеціальних нормативно-правових актів в галузі місцевого самоврядування найбільш вагомими є: Закон України "Про столицю України — місто-герой Київ", який містить кілька розділів, безпосередньо присвячених місцевому самоврядуванню: розділ I і" Організаційно-правова основа, здійснення місцевого самоврядування та виконавчої влади в місті Києві; розділ III "Посадові особи органів місцевого самоврядування та виконавчої влади в місті Києві, їх функції і повноваження"; розділ IV "Матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування", закони про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, про статут депутатів місцевих рад, про всеукраїнський та місцеві референдуми тощо¹⁰; ^огтстгуг}я^Ат^трномної Республіки Крим, яка містить окремий розділ (IV), присвячений місцевому самоврядуванню в Автономній Республіці Крим.

Значне місце серед джерел муніципального права посідають підзаконні акти державної влади: відповідні укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів, нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, рішення Конституційного Суду з питань місцевого самоврядування та нормативні акти інших органів державної влади. Загальновідомими нормативними актами Президента України є, зокрема, Укази "Про зміцнення економічних основ самоврядування" від 12 березня 1994 року та "Про фонд сприяння місцевому самоврядуванню України" від 19 грудня 1995 року.

Одним із перших нормативних актів Кабінету Міністрів в галузі місцевого самоврядування є Постанова від 5 листопада 1991 року "Про розмежування державного майна між загальнодержавною власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)".

Поступово визнається і утверджується таке джерело муніципального права, як акти Конституційного Суду України.

І рішеннями Конституційного Суду України да^р~елам"и іугуніципального права, можна вважати, зокрема, Рішення від 9 лютого 2000 року Мі І рп\2000 (справа про місцеве самоврядування, статут територіальним громад районів у містах та інші питання), від 27 берез-

¹⁰ Я»¹ Конституційне законодавство України. — К.: Атіка, 2000. — С.104-189,

ня 1998 року № 5— р/п/98 (справа про вибори у містах Києві і Севастополі), від 13 травня 1998 року №6—рп/98 (справа щодо статусу депутатів рад)¹¹.

Та найбільш розгалуженим джерелом муніципального права є *нормативно-гравові акти суб'єктів системи місцевого самоврядування*, зокрема, відповідні акти територіальних громад як акти їх безпосереднього волевиявлення, представницьких органів місцевого самоврядування рад, їх виконавчих органів, сільських, селищних, міських голів, органів самоорганізації населення тощо. Найбільш вагомими серед них є акти місцевих референдумів та представницьких органів місцевого самоврядування, зокрема *статуту територіальних громад міст та інших адміністративно-територіальних одиниць, регламенти відповідних рад, правила, положення* тощо, які в цілому складають найбільший масив джерел муніципального права України.

Відповідно до статті 59 Закону про місцеве самоврядування в Україні рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) рад в межах своїх повноважень також приймає рішення, а сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної рад — видають розпорядження. Ці акти є обов'язковими в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Відповідно до статті 144 Конституції України органи місцевого самоврядування у межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

У розвиток цього конституційного положення в статті 73 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" зазначається, що акти ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території.

Відповідно до статті 19 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" представницький орган місцевого самоврядування на основі

¹¹ Конституційне законодавство України.— К.: Атіка, 2000. — С.734-743, 869-878.

Конституції та в межах цього Закону може приймати статут територіальної громади села, селища, міста. Однею з істотних його особливостей є необхідність державної реєстрації в органах Міністерства юстиції.

Якщо звичайне рішення ради нормативно-правового характеру, як правило, набирає чинності з дня його оприлюднення, то статут територіальної громади — відповідно після його реєстрації в органах Міністерства юстиції.

Значне місце в системі джерел муніципального права України посідають *мішадодмо-правові акти*, з числа тих, згода на іУ обов'язковість яких надана Верховною Радою. До них відносяться, зокрема, Європейська хартія місцевого самоврядування, прийнята Радою Європи 15 жовтня 1985 року, у якій визначаються конституційні і законодавчі основи місцевого самоврядування, його поняття, сфера компетенції; передбачається відповідність адміністративних структур і засобів завданням органів місцевого самоврядування, адміністративний контроль за діяльністю його органів, право місцевих органів самоврядування на об'єднання та ряд інших положень.

У цьому нормативно-правовому акті, зокрема, зазначається, що принцип місцевого самоврядування має бути визнаний в законодавстві країни і, за можливості, в Конституції (стаття 2). Під місцевим самоврядуванням розуміється право і спроможність місцевих властей в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їх компетенції, в інтересах місцевого населення (стаття 3).

Щодо сфери компетенції і джерел муніципального права, зокрема, проголошується, що головні положення і функції місцевих властей встановлюються Конституцією або законом (стаття 4). Разом з тим, зазначається, що ці положення не виключають наділення місцевих властей повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону (стаття 4).

Все бі-Льшого поширення набуває такий вид джерел муніципального права, як *нормативний Зогоет^Це* зумовлено статусом підприємств, установ і організацій, які перебувають у комунальній власності територіальних громад, статз^сом підприємств, установ і організацій, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, і відносинами між ними та органами місцевого самоврядування, а також між вітчизняними суб'єктами місцевого самовряду-

вання одного або різних рівнів та між вітчизняними і зарубіжними його суб'єктами, можливостями добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування та їх повноваженнями в галузі зовнішньоекономічної діяльності.

Зокрема, в статті 18 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" зазначається, що відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, які не перебувають у комунальній власності відповідних громад, будуються на договірній і податковій основі та на засадах підконтрольності у межах повноважень, наданих органам місцевого самоврядування законом.

У статті 35 цього Закону, яка визначає повноваження виконавчих органів сільських, селищних і міських рад у галузі зовнішньоекономічної діяльності, зазначається, що до відання цих органів належать, поряд з іншими, такі повноваження, як укладення і забезпечення виконання у встановленому законодавством порядку договорів з іноземними партнерами на придбання та реалізацію продукції, виконання робіт і надання послуг.

Серед інших джерел комунального права все визначніше місце ; посідають *нормативно-правові акти Верховної Ради та Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, виборчих комісій, насамперед Центральної виборчої комісії, комунальних підприємств, установ і організацій тощо.*

§ 4. СИСТЕМА МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

Систему муніципального права складають інститути і норми муніципального права.

Основними складовими системи муніципального права є його *інститути*, які являють собою групи правових норм, що регулюють найбільш споріднені муніципальні відносини, тобто системи відносин у сфері місцевого самоврядування.

Наявність інститутів муніципального права об'єктивно обумовлена наявністю відносно самостійних, внутрішньо споріднених — за змістом і формою — груп муніципальних відносин, наприклад: місцеві вибори, референдуми та інші форми безпосереднього волевиявлення територіальних громад; організація і діяльність представницьких

органів місцевого самоврядування, його виконавчих органів; статус сільських, селищних, міських голів тощо.

Іншим, не менш важливим фактором, що зумовлює становлення та функціонування інститутів муніципального права, як і інших галузей права, є наявність певних систем чи сукупностей відповідних правових норм, які мають, як правило, єдине джерело у вигляді закону чи низки тісно пов'язаних між собою законів або розділів чи розділу комплексного закону.

Вирішальне значення для становлення системи муніципального права в Україні мали прийняття чинної Конституції і на її основі Закону "Про місцеве самоврядування в Україні".

Відповідно до чинної Конституції, цього Закону та інших законодавчих актів, прийнятих на їх основі і у відповідності з ними, основними інститутами муніципального права України є:

- інститут загальних засад місцевого самоврядування;
- інститут територіальних громад;
- інститут форм безпосереднього волевиявлення територіальних громад: місцевих виборів, місцевих референдумів та інших форм безпосередньої демократії;
- інститут представницьких органів місцевого самоврядування (рад);
- інститут виконавчих органів місцевого самоврядування;
- інститут сільських, селищних, міських голів;
- інститут органів самоорганізації населення;
- інститут територіальних основ місцевого самоврядування;
- інститут комунальної власності;
- інститут фінансових основ місцевого самоврядування;
- інститут об'єднань органів місцевого самоврядування;
- інститут гарантій місцевого самоврядування;
- інститут юридичної відповідальності органів і посадових осіб системи місцевого самоврядування. [^]

Інститут загальних засад місцевого самоврядування являє собою групу (систему) конституційно-правових норм, які визначають ставлення держави до місцевого самоврядування (визнання і гарантування), його місце в системі безпосередньої і представницької демократії, можливості участі громадян України у його здійсненні, поняття, принципи, систему, правові, організаційні, матеріальні, фінансові та інші основи, відносини з органами державної влади, підприємствами

і організаціями та можливості об'єднання з іншими органами місцевого самоврядування.

Інститут територіальних громад являє собою групу конституційно-правових норм, які містять визначення поняття територіальної громади, її місце в системі місцевого самоврядування, основних функцій і повноважень.

Інститут форм безпосереднього волевиявлення територіальних громад є системою норм, які регулюють організацію і проведення місцевих виборів, референдумів та інших форм безпосереднього волевиявлення територіальних громад і участі громадян у вирішенні чи обговоренні, ініціюванні питань місцевого значення.

Інститут представницьких органів місцевого самоврядування є одним із найвагоміших інститутів муніципального права. Він являє собою систему конституційно-правових норм, які визначають систему, структуру і склад представницьких органів місцевого самоврядування всіх рівнів — сільських, селищних, міських, районних і обласних рад, їх функції і повноваження, порядок діяльності, статус депутатів місцевих рад та депутатських об'єднань.

Нерідко в окремі інститути виділяють систему, структуру і склад різних рівнів рад, їх функції і повноваження, статус депутатів місцевих рад та інші групи норм щодо представницьких органів місцевого самоврядування в силу відносно самостійного характеру правових норм, які регулюють відповідні відносини. Ці інститути в багатьох відношеннях є об'єктивною реальністю, але іншого рівня, не з числа основних. *Інститут виконавчих органів місцевого самоврядування* є групою (системою) правових норм, які регулюють організацію і діяльність органів виконавчої влади, муніципальну службу і визначають статус муніципальних службовців.

Інститут сільського, селищного, міського голів є порівняно новим інститутом муніципального права, який являє собою групу норм, що визначають статус цієї посадової особи.

Інститут органів самоорганізації населення — це група норм, які регулюють організацію і діяльність будинкових, вуличних, квартальних та інших органів самоорганізації населення.

Інші інститути муніципального права — це являють собою групи правових норм, які визначають статус територіальних, матеріальних чи фінансових основ місцевого самоврядування, його гарантії та відповідальність органів і посадових осіб.

Первинним елементом системи муніципального права є *муніципальні норми*: ~~

Це загальнообов'язкові правила поведінки, які встановлюються народом, державою, органами державної влади, територіальними громадами, органами або посадовими особами системи місцевого самоврядування та іншими його суб'єктами.

Муніципально-правові норми, як і норми інших галузей права, поділяються на кілька видів, зокрема за їх суттю, змістом, формами, джерелами, місцем і часом дії, об'єктами і суб'єктами муніципальних правовідносин тощо.

За юридичною силою, розрізняють такі муніципально-правові норми: 1) конституційні, які мають найвищу юридичну силу; 2) законодавчі, які мають вищу юридичну силу; 3) підзаконних актів; 4) суб'єктів місцевого самоврядування.

За змістомішні¹ що виражається в муніципально-правових нормах, вони поділяються на такі види норм: 1) уповноважуючі (надають або визнають права суб'єктів правовідносин); 2) зобов'язуючі (передбачають обов'язки); 3) забороняючі (передбачають заборони щодо певних напрямів, способів або засобів діяльності, поведінки); 4) дозвільні (передбачають дозволи щодо певної поведінки або діяльності).

Так, відповідно до ч. 6 ст. 140 Конституції України, сільські, селищні, міські ради можуть дозволити за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, що є дозвільною нормою у регулюванні відносин самоорганізації населення.

За способом вираження волі муніципально-правові норми поділяються на такі види: а) імперативні (передбачають, як правило, односторонність їх розуміння, тлумачення і дії, поведінки у відповідності з ними); б) диспозитивні (передбачають багатоманітність у їх розумінні, тлумаченні і поведінці у відповідності з ними); в) рекомендаційні (пропонують певні види чи напрями діяльності, які обираються на розсуд, з волі суб'єкта відповідних правовідносин) і г) декларативні (проголошують як об'єктивно найбільш прийнятні правила поведінки суб'єктів муніципальних правовідносин).

За здійснюваних функцій муніципально-правові ; норми поділяються на правотворчі, установчі, регулятивні, охоронні та інформаційні (норми-дефініції та ін.)

Залежно від характеру відносин, що регулюють муніципально-правові норми, їх поділяють на матеріальні і процесуальні (процедурно-процесуальні).

Залежно від меж дії муніципально-правових норм їх поділяють на загальні (норми-принципи, норми-дефініції) та інституційні (підгалузеві) норми.

За простором, територією дії муніципально-правові норми поділяються на: 1) норми, що діють на всій території України і 2) норми, що діють в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць (норми актів, що приймаються територіальними громадами та органами місцевого самоврядування).

За часом дії муніципально-правові норми поділяються на постійні, які складають більшість норм, і тимчасові, зокрема норми, передбачені перехідними положеннями Конституції, Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" та інших законів.

§ 5. МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ

Наслідком дії муніципально-правових норм, їх впливу на суспільні відносини є *муніципально-правові відносини*, які виникають в результаті реалізації відповідних правових норм. В найбільш загальному вигляді муніципально-правові відносини можна визначити як врегульовані нормами муніципального права і гарантовані державою суспільні відносини в галузі місцевого самоврядування, учасники яких є носіями юридичних прав і обов'язків.

їх змістом є організація і здійснення місцевої публічної влади в межах прав і обов'язків суб'єктів цих відносин в передбачених Конституцією, законами та іншими нормативно-правовими актами форм.

Муніципально-правові відносини мають переважно спільні риси з іншими правовідносинами і насамперед з конституційно-правовими, адміністративно-правовими, фінансово-правовими, оскільки муніципальне право є комплексною галуззю публічного та інститутом конституційного права.

Разом з тим, муніципально-правові відносини мають ряд особливостей, зокрема щодо територіальної сфери цих відносин, щодо їх суб'єктів і об'єктів, більшість з яких не характерне для інших правовідносин, а також щодо прав і обов'язків суб'єктів цих відносин та їх форм.

Зокрема, муніципально-правові відносини є відносинами влади (публічної політичної влади), як і відносини щодо організації та діяльності органів державної влади (законодавчої, виконавчої, судової), але суб'єкти цих відносин, насамперед територіальні громади (сіл, селищ, міст), мають природні права, визнані державою, на відміну від органів державної влади, які мають повноваження, надані їм народом і державою. Муніципально-правові відносини мають локальний (місцевий) характер. Відповідно права і обов'язки суб'єктів цих відносин обмежуються, як правило, відповідними адміністративно-територіальними одиницями.

Муніципально-правові відносини як відносини з приводу організації та здійснення публічної влади, тобто як владні, мають переважно імперативний характер. Але муніципальне право як комплекс галузь права регулює й значне коло відносин, які ґрунтуються на рівності сторін, суб'єктів цих відносин, зокрема, цивільних, сімейних, трудових та інших. Відповідні правовідносини складають органічну частину муніципально-правових відносин.

~"Д

Основними елементами муніципально-правових відносин, як і інших правовідносин, є насамперед суб'єкти, об'єкти, суб'єктивні права і обов'язки суб'єктів цих відносин.

Суб'єктами муніципально-правових відносин є учасниками цих відносин, які мають відповідні суб'єктивні права і виконують відповідні юридичні обов'язки в межах і порядку, передбачених муніципально-правовими нормами.

Основними суб'єктами муніципально-правових відносин є: український народ, Українська держава; органи державної влади; політичні партії і громадські організації, їх об'єднання та осередки; громадяни України; територіальні громади, жителі відповідних адміністративно-територіальних одиниць; представницькі органи місцевого самоврядування (місцеві ради), виконавчі органи місцевих рад; сільські, селищні, міські голови, органи самоорганізації населення, депутати місцевих рад, посадові особи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації; асоціації та інші об'єднання органів місцевого самоврядування; юридичні особи.

3. Зам. 15.

Основними об'єктами муніципально-правових відносин є: влада народу; державна влада; права, свободи й обов'язки людини та громадянина; влада територіальних громад; питання місцевого значення; функції (напрями і види діяльності) суб'єктів місцевого самоврядування; об'єкти комунальної власності; місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, місцеві податки і збори, місцеві позики; природні блага, природні об'єкти, природні ресурси, об'єкти природно-заповідного фонду, земля; духовні блага (освіта, наука, культура, інформація, пам'ятки історії, культури, архітектури, містобудування); соціальні блага (об'єкти житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку, охорони здоров'я, фізкультури і спорту тощо); програми економічного та соціально-культурного розвитку сіл, селищ, міст та цільові програми з інших питань самоврядування; плани підприємств і організацій; адміністративно-територіальний устрій тощо.

Складовою частиною об'єктів муніципально-правових відносин є статус, компетенція, повноваження, суб'єктивні права і юридичні обов'язки суб'єктів муніципально-правових відносин, їх гарантії і відповідальність. Зокрема, чинною Конституцією і Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначається статус територіальних громад, місцевих рад як представницьких органів місцевого самоврядування, виконавчих органів рад, сільського, селищного, міського голови, органів самоорганізації населення.

Відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", слід розрізняти, зокрема, повноваження сільських, селищних і міських рад (загальну і виконавчу компетенцію); повноваження виконавчих органів сільських, селищних і міських рад — власні (самоврядні) і делеговані; повноваження сільського, селищного і міського голови; повноваження районних і обласних рад. Серед повноважень обласних і районних рад розрізняють повноваження, які вони здійснюють безпосередньо на своїх пленарних засіданнях, і повноваження, які вони делегують місцевим державним адміністраціям.

За змістом повноважень, зокрема, виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, Закон про місцеве самоврядування в Україні розрізняє повноваження у сфері соціально-економічного розвитку, і планування та обліку; у галузі бюджету, фінансів і цін; щодо управління комунальною власністю; у галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського

харчування, транспорту і зв'язку; у галузі будівництва; у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; у сфері соціального захисту населення; у галузі зовнішньоекономічної діяльності, в галузі оборонної роботи, щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою; щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, відзначення державними нагородами, відзнаками Президента України.

Муніципально-правові відносини є багатограними за своїм змістом і формами, умовами функціонування та розвитку, іншими ознаками.

Відповідно їх можна класифікувати за інститутами і норма-¹ми муніципального права, за суб'єктами і об'єктами муніципально-¹правових відносин, повноваженнями (правами і обов'язками), про[^]стором і часом, організаційними і правовими формами тощо.

Пріоритетними видом муніципально-правових відносин є від-[^]... ПІІ безпосереднього народовладдя, основними формами яких є І і ІІ> ні референдуми, вибори, ініціативи тощо.

¹.....ту Частину муніципально-правових відносин складає, ді-[^]я'..... і в Преді і. іп і пп. і, кп. \ органів місцевого самоврядування — сільських, і ■' ІІІІ ■■■ ІІ ч мських райо..... їх і обласних рад, виконавчих органні і ЛЬСЬКИХ, се/..... (НИХ, міських рад та сільських, селищних міських ГОЛВ

Муніципально-правові відносини можуть поділятися також за своїм змістом на матеріальні і процесуальні, за формою — на організаційні і правові, за часом — на короткотермінові і довготермінові, за простором — на місцеві і регіональні, за правовою природою — на правомірні і протиправні правовідносини.

і Підставами для виникнення, зміни та припинення муніципально-[^]правових відносин, як і інших правовідносин, є юридичні факти, які поділяються на дії та події.

Оскільки муніципально-правові відносини є насамперед публічними п, владними відносинами, які ґрунтуються на природному праві жителів сіл, селищ, міст самостійно вирішувати питання місцевого значення, ТО основними юридичними фактами, які зумовлюють виникнення, зміну та припинення муніципально-правових відносин, є дії, зокрема прийняття актів суб'єктами системи місцевого самоврядування.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Дайте визначення поняття муніципального права України як галузі права. Наведіть аргументи, які доводять можливість та доцільність виділення муніципального права України в самостійну галузь національного права.
2. Проаналізуйте історичні періоди становлення муніципального права України. У чому полягає їх взаємозв'язок та відмінність?
3. Порівняйте закони про місцеве самоврядування 1990, 1992 і 1997 років, а також законодавство про місцеві ради народних депутатів 80-х років ХХ ст. з точки зору становлення і розвитку предмета муніципального права.
4. Які джерела муніципального права України як галузі права Ви знаєте? Визначте систему джерел муніципального.
5. Визначте та проаналізуйте конституційно-правову регламентацію місцевого самоврядування в Україні?
6. Яка законодавча база місцевого самоврядування і муніципального права існує в Україні? Визначте її ефективність та роль у розвитку муніципального права.
7. Що розуміється під локальною іюротворчістю у муніципальному праві України? Яке місце в системі джерел муніципального права України займає статут територіальної громади?
8. Визначте роль та значення міжнародних договорів у становленні та розвитку муніципального права України.
9. Яку роль у становленні муніципального права відіграють нормативно-правові договори?
10. Визначте роль актів безпосереднього народовладдя, нормативно-правових актів Верховної Ради і Ради Міністрів Автономної Республіки Крим в системі джерел муніципального права України.
11. Як Ви розумієте інституційну систему муніципального права України?
12. Дайте визначення муніципально-правових норм та охарактеризуйте їх. У чому полягають особливості норм муніципального права України? Порівняйте муніципально-правові

норми з нормами інших галузей права: конституційного, адміністративного, екологічного. 13. Дайте визначення поняття муніципально-правових відносин. Охарактеризуйте їх елементний склад. Наведіть приклад муніципально-правового відношення, визначте його елементи (суб'єкти, об'єкт, зміст).

РОЗДІЛ II. МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО ЯК НАУКА ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

§ 1. ВІД "РАДЯНСЬКОГО ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА" ДО "МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА": ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ СТАНОВЛЕННЯ

Після проголошення незалежності України і прийняття чинної Конституції розпочалися радикальні процеси демократизації суспільства і держави. Відбулися кардинальні зміни у державному механізмі: відбувся поділ державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, з'явилися нові демократичні інститути, властиві суверенній демократичній, соціально-правовій державі, зокрема, інститути Президента, конституційної юстиції, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та ін., відійшли у небуття органи, властиві радянській системі. Змінився характер взаємовідносин між центральною та регіональною і місцевою владою. У суспільстві почала складатися багатопартійність, демократична виборча система, місцеве самоврядування тощо.

Поряд із змінами в організації держави та суспільства відбулися зміни й у правовій системі України. За останні дванадцять років було прийнято велику кількість принципово нових законодавчих та підзаконних актів, почали з'являтися не властиві радянській системі нормативно-правові акти: статути територіальних громад, рішення референдумів, конституційні договори тощо.

Це зумовило виникнення якісно нових підходів до процесу викладання відповідних юридичних дисциплін у профільних навчаль-

них закладах. Формуються нові погляди на конституційне право, суттєвих змін зазнало адміністративне право. З'являються нові навчальні дисципліни як загального характеру, так і на рівні спецкурсів, зокрема, "Виборче право України", "Права та свободи людини і громадянина", "Об'єднання громадян в Україні", "Конституційно-правова відповідальність" тощо. Ці дисципліни, будучи складовою частиною української правової науки, поступово виділяються в особливі напрями вітчизняного право- та державознавства, однак не підміняють інших навчальних дисциплін, а впливають та стимулюють розвиток різних сфер вітчизняного правознавства і сприяють досягненню якісно нового рівня юридичної освіти в країні.

Визнання місцевого самоврядування як самостійної форми в механізмі здійснення народовладдя об'єктивно зумовило необхідність повного охоплення всіх аспектів його організації та діяльності єдиною галуззю наукових знань. Становлення законодавства, що регулює відносини в сфері організації і діяльності місцевого самоврядування зумовлює формування системи законодавства про місцеве самоврядування, нової самостійної галузі права — муніципальне право, що, в свою чергу, привело до появи ряду навчальних дисциплін, серед яких можна назвати "Державне будівництво та самоврядування в Україні", "Державне управління та місцеве самоврядування в Україні", "Муніципальне будівництво і право", "Муніципальне право України", "Комунальне право України" тощо.

У зв'язку з новизною інституту місцевого самоврядування в сучасних умовах виникає необхідність у детальній науковій і правовій розробці та вивченні питань щодо природи системи місцевого самоврядування, функцій і повноважень суб'єктів локальної демократії, основ (механізму) місцевого самоврядування, державних гарантій його здійснення тощо. Така необхідність зумовлена тим, що службовці органів місцевого самоврядування іноді не мають необхідних знань у цій галузі та в цілому в сфері управлінської діяльності. Тому відповідні наукові дисципліни та навчальні курси набувають особливого значення в системі професійної підготовки студентів-юристів.

Метою такої підготовки є надання студентам знань про систему місцевого самоврядування як права місцевих жителів на самостійне вирішення питань місцевого значення, особливий вид публічної влади та специфічний інститут конституційного ладу України; сприяння вихованню поваги до найважливіших інститутів місцевого са-

моврядування, зокрема, територіальних громад, як первинних його суб'єктів, органів місцевого самоврядування, місцевих виборів, комунальної служби тощо, а також створення передумови для формування муніципальної культури майбутніх фахівців; ознайомлення студентів із зарубіжним досвідом становлення, розвитку і функціонування інститутів локальної демократії тощо¹.

Викладання у вищих навчальних закладах юридичного профілю таких курсів, як "Державне будівництво та самоврядування в Україні", "Державне управління та місцеве самоврядування в Україні", "Муніципальне будівництво і право", "Муніципальне право України", "Комунальне право України" та інших, пов'язаних з такими тіублічно-правовими інститутами, як державна влада і місцеве самоврядування, передбачає формування як теоретичних поглядів на місцеве самоврядування, так і максимальне наближення запропонованих наукових концепцій до потреб наступної практичної діяльності.

Слід зазначити, що останні роки ХХ — початок ХХІ ст. супроводжувалися певною активізацією як наукових досліджень з проблематики місцевого самоврядування в Україні, так і підготовкою спеціальної навчальної літератури, яка певною мірою стала віддзеркаленням стану муніципально-правової науки в Україні у цілому. Зокрема, за останнє десятиліття було видано понад десять підручників та навчальних посібників під назвою "Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні"².

У 2000 році був виданий навчальний посібник П. Біленчука, В. Кравченка та М. Підмогильного "Місцеве самоврядування в Укра-

¹ Див.: *Ботанов О.В.* Муніципальне право України як навчальна дисципліна: проблеми становлення і розвитку // *Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАМ України.* — Вип. 12. — К., 2001. — С. 243-259.

² *Васютин М.В.* Государственное строительство и самоуправление в Украине. — К., 2001; *Гниорыбов В.В., Тихонов В.Н.* Государственное строительство и местное самоуправление в Украине: Учеб. пос. — Луганск, 2004; *Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підруч. / За ред. С.Г. Серьогіної.* — Х., 2005; *Жураєський В.С., Серьогін В.О., Ярмиш О.Н.* Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. — К., 2003; *Колодій А.М., Олійник А.Ю.* Державне будівництво і місцеве самоврядування: Навч. посіб. — К., 2000; *Свирский Б.М.* Государственное строительство и местное самоуправление в Украине: Учеб. пос. — Х., 2001; *Чукаева В.А.* Государственное строительство и самоуправление Украины: Учеб. пос. — Днепропетровск, 1999; *Ярмиш О.Н., Серьогін В.О.* Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. — Х., 2002 та ін.

їні (муніципалітету). Цим виданням, по суті, вперше нарівні таких видань відомо рідна "легалішція" терміну "муніципальне право"³.

У 2001 році вийшов перший в Україні підручник "Муніципальне право України" редакцією Г. Погорілка О. Фрицького⁴, що стало помітним кроком у процесі вивчення відповідного курсу, такі вміли по-правовій науці України видання всебічно висвітлювалися під час загальної теорії муніципального права (предмет, методи і принципи, система тощо) і окремих його інститутів. Аналізуючи основні теорії і принципи місцевого самоврядування, вивчається процес і здійснення наукових уявлень про місціш-самоврядування як в Україні, так і в світовій політико-правовій практиці. Значна увага приділялася особливостям правового статусу територіальних громад як основи місцевого самоврядування і ролі. Розкривалися статус представницьких органів місціш-самоврядування, сільських, селищних та міських голів, місцевих органів місцевого самоврядування, органів місцевого СІМ Автономної Республіки Крим. Велика увага приділялася проблемам розвитку місцевого самоврядування у столиці України і в інших містах-героях Кисні та Севастополі. Докладно розглядалися муніципальні асоціації, міжнародні зв'язки органів місцевого самоврядування в Україні, основні міжнародні стандарти місцевого самоврядування.

У 2001 році вийшов навчальний посібник "Муніципальне право України", під редакцією В. Кравченка та М. Підмогильного⁵. У цьому посібнику були викладені знання про теоретичні, правові, матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування, досліджувався статус територіальних громад та інших суб'єктів системи місцевого самоврядування, по суті, вперше ставилися питання щодо відповідальності у муніципальному праві. За участю цих же авторів у тому ж році був підготовлений перший в Україні навчальний посібник з муніципального менеджменту⁶.

³ Див.: *Білянчук Г.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В.* Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): 1-й навч. посібник. — К., 2000.

⁴ Муніципальне право України: Підручник / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. - К., 2001.

⁵ *Кравченко В.В., Підмогильний М.В.* Муніципальне право України: Навч. посіб. — К., 2003.

⁶ *Кравченко В.В., Підмогильний М.В., Самій І.М.* Основи муніципального менеджменту / За ред. В.В. Кравченка. - К., 2003.

За роки незалежності були публіковані наукові монографії, в яких висвітлювалися актуальні теоретичні та практичні проблеми місцевого самоврядування. Так, по суті, першою монографією, присвяченою проблемам місцевого самоврядування в Україні, стала праця А. Карлова "Формування інституту місцевого самоврядування". У даному виданні, яке побачило світ у 1993 році надавалася понятійна характеристика місцевого самоврядування, розглядалися його принципи та проблеми становлення і розвитку його системи, висвітлювалися гарантії місцевого самоврядування тощо.

Значним внеском в теорію муніципального права стала монографія М. Баймуратова, присвячена міжнародним зв'язкам місцевих рад. У ній розглядалися історичні, правові й організаційні питання міждержавних зв'язків місцевих рад, актуальні проблеми становлення міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування України, інших держав СНД і Балтії з міжнародними урядовими та неурядовими організаціями місцевої влади та муніципальними органами зарубіжних країн, досліджувалися проблеми міжнародного міжрегіонального співробітництва⁸. Цим же ученим у 1996 році підготовлено оригінальне й безпрецедентне на пострадянському просторі монографічне дослідження, присвячене проблемі зародження та становлення міжнародної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування в Україні⁹.

У навчальному посібнику М. Орзіха та М. Баймуратова "Міжнародні стандарти місцевого самоврядування", який вийшов у 1996 році, розглядалися міжнародно-правові акти, які регламентують інститут місцевого самоврядування в демократичній державі та практично є міжнародними стандартами місцевого самоврядування, серед яких Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року, Всесвітня декларація місцевого самоврядування 1985 року, Європейська конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади 1980 року. У цьому виданні був зроблений критичний аналіз сучасних процесів становлення системи місцевого самоврядування в Україні, досліджувалися правові засади міжнародного співробітництва органів місцевого са-

⁷ Карлов А.А. Формирование института местного самоуправления. — К., 1993.

⁸ Див.: Баймуратов М.А. Международные связи местных Советов. — Одесса, 1995.

⁹ Баймуратов М.А. Проблема международной правосубъектности органов местного самоуправления. — Одесса, 1996.

моврядування. Книга містила цікавий науково-практичний коментар до міжнародно-правових актів про місцеве самоврядування¹⁰.

Першою працею з питань місцевого самоврядування після прийняття Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" стало дослідження М. Оніщука та В. Кампа "Правові засади місцевого самоврядування в Україні"¹¹. У праці висвітлювалися концептуальні та правові засади місцевого самоврядування, роль різних факторів у реалізації цих засад, політико-правовий механізм забезпечення місцевого самоврядування тощо.

Актуальним проблемам місцевого самоврядування в Україні, сприйняттю і реалізації в законодавстві європейських стандартів місцевого самоврядування була присвячена індивідуальна монографія М. Баймуратова "Європейські стандарти локальної демократії та місцевого самоврядування в Україні"¹².

У 2003 році вийшла монографія П. Трачука "Участь громадян у місцевому самоврядуванні"¹³, в якій були висвітлені актуальні теоретичні та практичні проблеми участі громадян України у місцевому самоврядуванні, розкривалися основоположні принципи цієї участі та концептуальні проблеми становлення і розвитку муніципальної влади в Україні. Значна увага приділялася аналізу прав та свобод людини і громадянина та механізму їх реалізації у місцевому самоврядуванні.

З початку 90-х років ХХ ст. підвищений інтерес окремих вітчизняних науковців викликали проблеми статусу територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень. По суті, це питання мало б стати центральною науковою проблемою муніципального права. Однак у юридичній літературі дослідження феномену територіальної громади, незважаючи на наявність великої кількості публікацій, на жаль, мало епізодичний, фрагментарний характер. Однією з перших в Україні усвідомила перспективність наукових пошуків у даному напрямі Н. /Руда, якою ще на початку 90-х була підготовлено низка

¹⁰ Див.: Орзіх М.Ф., Баймуратов М.А. Международные стандарты местного самоуправления. — Одесса, 1996.

¹¹ Оніщук М.В., Кампо В.М. Правові засади місцевого самоврядування в Україні. — К., 1998.

¹² Баймуратов М.А. Европейские стандарты локальной демократии и местного самоуправления в Украине. — Х.: Одиссей, 2000.

¹³ Трачук Л.А. Участь громадян України у місцевому самоврядуванні: Монографія. — Ужгород, 2003.

наукових праць, присвячених актуальним питанням статусу територіальної громади¹⁴.

Комплексному дослідженню системно-функціональних характеристик територіальної громади присвячувалася серія наукових праць М. Баймуратова¹⁵, який, по суті, перший в Україні звернув увагу на феноменологію муніципальної влади, територіального колективу та муніципальних прав особистості. Зокрема, у його монографічному дослідженні "Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні"¹⁶, виданому у співавторстві з

¹⁴ Руда Н.І. Формування соціального статусу територіального колективу в період переходу до ринкових відносин // Правова система України: теорія і практика: Тези доп. і наук. повід., наук.-практ. конф. (7-8 жовтня 1993 р., Київ). — К., 1993. — С. 203-205; Руда Н.І. Правовий статус територіального колективу // Місцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, пропозиції. — К., 1994. — С. 65-72; Руда Н.І. Політико-правові визнання територіального колективу — гарантія децентралізації державної влади та розвитку самоврядування // Проблеми реформування державної влади: конституційні та управлінські аспекти: Тези доп. і наук. повід., наук.-практ. конф. (10-11 березня 1995 р., Київ). — К., 1995. — С. 119-120; Руда Н.І. Законодавче закріплення правового статусу територіального колективу (громади) — гарантія становлення самоорганізованої публічної влади на місцях // Концепція розвитку законодавства України: Матер. наук.-практ. конф. (травень 1996 р., Київ). — К., 1996. — С. 174-175; Руда Н.І. Територіальна громада — суб'єкт конституційно-правових відносин: теоретичний та історичний аспекти // Правова держава: Щорічн. наук. праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького ПАН України. - Вип. 12. - К., 2001. - С. 232-243 та ін.

¹⁵ Баймуратов М. Конституційно-проектна регламентація місцевого самоуправління і територіальних колективів // Юридический вестник. — 1996. — № 1, — С. 95-100; Баймуратов М.О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення // Юридична освіта і правова держава (до 150-річчя юридичного інституту ОДУ): 36. наук. праць / Відп. ред. С.В. Ківалов. — О., 1997. — С. 96-101; Баймуратов М.О., Батанов О.В. Деякі теоретичні аспекти становлення функцій територіальних громад в Україні // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. — 1999. — № 1. — С. 31-36; Баймуратов М.Л., Коссов В.С. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины: концептуальные основы, инновационная деятельность. Лекции. — Одесса: АО ІІАХВА, 1998; Баймуратов М., Соаювських Ю. Видова характеристика територіальних громад // Актуальні проблеми держави і права: 36. наук. праць. — Одеса., 2001. — Вип. 12. — С. 13-17; Баймуратов М.О. Функції і повноваження територіальних громад // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. — Том 1. — Одеса: Юридична література, 2002. — С. 104-117; Баймуратов М. Правовий статус територіальної громади в Україні: теоретичні та практичні проблеми // Муніципальний рух: новий етап розвитку: Матер. VII Всеукраїнських муніципальних слухань (6-8 вересня 2001 р., м. Бердянськ). - К., 2002. - С. 368-370 та ін.

¹⁶ Баймуратов М.О., Григор'єв В.А. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні. — Одеса., 2003.

В. Григор'євим і і 'попалися актуальні проблеми становлення й розвитку публічної і місцевої (муніципальної) влади, аналізувалися концептуально конституційні аспекти цього процесу, розглядалися суб'єктно-об'єктивні і функційні аспекти муніципальної влади в Україні.

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ проблеми статусу територіальної громади в Україні на етапі розкриваються також у наукових працях О.І. Білинської та інших вчених, зокрема в двох монографічних дослідженнях вченої про процес становлення наукових уявлень про територіальну громаду в Україні, так Ф в світовій політико-правовій літературі розкривалися поняття та ознаки територіальних громад; і і пр.ні і і і і асифікація цих соціальних спільностей, характерні риси і функції та повноваження, основні об'єкти та форми діяльності. М значна увага приділялася концептуальним проблемам ширшої території в механізмі функціонування територіальних громад і

У 2005 році побачив світ авторський навчальний посібник М. Корінника "Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання"¹⁸, в якому з позицій державницької теорії місцевого самоврядування висвітлювалися актуальні проблеми муніципального права в Україні.

Варто відзначити й активну дослідницьку діяльність науковців та викладачів кафедри муніципального права Академії муніципального управління, за ініціативою яких у 2003 році була започаткована серія видань "Інноваційні освітні технології в муніципальному праві" у рамках якої, зокрема, були підготовлені перші в Україні навчальні посібники "Муніципальне право зарубіжних країн"¹⁹ у трьох частинах та "Муніципальне статутне право"²⁰, інші навчальні посібники з

¹⁸ Батанов О.В. Територіальна громада — основа місцевого самоврядування в Україні: Монографія. — К., 2001; Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія. — К., 2003.

¹⁹ Корнієнко М.І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання: Навч. посіб. — К: Алерта, 2005.

²⁰ Батанов О.В., Кампо В.М. Муніципальне право зарубіжних країн: Навч. посіб.: У 2 ч.: Ч. 1 / За заг. ред. П.Ф. Мартинеика. — К.: Знання України, 2005; Баймуратов М.О., Батанов О.В., Кампо В.М., Музика О.А. Муніципальне право зарубіжних країн: Навч. посіб.: У 2 ч.: Ч. 2 / За заг. ред. П.Ф. Мартинеика. — К.: Знання України, 2006; Барвіцький В.Ю., Батанов О.В. Муніципальне право зарубіжних країн: Навч. посіб. У 3 ч.: Ч. 3 / За заг. ред. П.Ф. Мартинеика. — К.: Знання України, 2006. " Муніципальне статутне право: Навч. посіб. / Дуда А.В., Кампо В.М., Росіхі-на К.І., Рубановський К.С. / За заг. ред. Кампо В.М. — К., 2005.

питань правового регулювання місцевих фінансів, статусу органів самоорганізації населення²¹. Також у 2008 році в рамках цієї серії вийшов підручник О. Батанова "Муниципальне право України"²².

Значний науковий та практичний інтерес викликають монографії молодих науковців, присвячених як загальним проблемам місцевого самоврядування, так і окремим аспектам муніципальної демократії. Так, у монографії І. Дробуш "Функції органів місцевого самоврядування в Україні" (2003 р.) розглядалися теоретичні та практичні проблеми становлення та реалізації функцій представницьких органів місцевого самоврядування в Україні. Монографія О. Бориславської "Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика реалізації конституційно-правових засад" (2005 р.) присвячувалася механізму реалізації конституційно-правових засад місцевого самоврядування, аналізу проблем їх впровадження у життя²³. У монографії І.І. Бодро-вої "Правовий статус асоціацій місцевих рад України: питання теорії і практики" (2006 р.) досліджувалися соціальна сутність, правова природа, організація та діяльність асоціацій, союзів та інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, роль цих суб'єктів у здійсненні місцевого самоврядування в Україні²⁴.

Однією з найпомітніших подій у розвитку муніципально-правової науки в Україні став вихід у світ у 2007 році фундаментальної колективної монографії "Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні" за редакцією В. Кравченка, М. Баймуратова та О. Батанова, у якій були викладені історико-теоретичні, правові, матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування, досліджувалися концептуальні проблеми становлення його інститутів в Україні. Своє висвітлення у цій монографії знайшла проблема відповідності українського законодавства про місцеве самоврядування стандартам та принципам Європейської

²¹ Близнюк О.С., Губерська Н.Л., Музика О.А., Усико Р.А. Місцеві фінанси в Україні: Правове регулювання: Павч. посіб. — К.: Дакор, КНТ, 2007; Основи організації та діяльності органів самоорганізації населення. Посібник в 2-х частинах. Ч. 1, / Авторський колектив / За заг. ред. Іванової Т.В., Кампа Н.М. — К.: Академія муніципального управління, 2006.

²² Батанів О.В. Муніципальне право України: Підручник/ Відповідальний редактор М.О. Баймуратов. — Х.: "Одіссей", 2008.

²³ Бориславська О. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика реалізації конституційно-правових засад: Монографія. — Львів: ПАІС, 2005.

²⁴ Бодрова І. Правовий статус асоціацій місцевих рад України: питання теорії і практики: Монографія. — Х., 2006.

хартії місцевого самоврядування та іншим міжнародним стандартам локальної демократії. Усебічно розглядався конституційно-правовий статус територіальної громади — первинного суб'єкта місцевого самоврядування, інших елементів системи місцевого самоврядування. Значну увагу автори цієї монографії приділили висвітленню організаційних та правових основ використання різних форм участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування. Окреслювалися основні тенденції та пріоритети новітнього етапу розвитку місцевого самоврядування в Україні²⁵.

Безумовно, окрім названих наукових праць та навчальних видань, є інші монографічні роботи, навчальні посібники та наукові статті. Тому можна стверджувати, що починаючи з 1990 року, коли у вітчизняній науці розпочалися системні дослідження проблем місцевого самоврядування, поступово сформувалася вітчизняна школа муніципального права, представниками якої є такі вчені, як М. Баймуратов, Ю. Бальцій, О. Батанов, В. Борденюк, Т. Буряк, І. Бутко, М. Воронов, Р. Давидов, І. Дробуш, В. Кампо, А. Коваленко, М. Корнієнко, В. Кравченко, П. Любченко, М. Орзіх, Б. Пережняк, В. Погорілко, О. ГГрієшкіна, М. ГТухтинський, О. Фрицький, Г. Чапала та інші вчені.

Сьогодні актуальні проблеми місцевого самоврядування плідно розглядаються на регіональних, всеукраїнських та міжнародних науково-практичних конференціях, форумах, семінарах, "круглих столах" та інших заходах, які проводяться під егідою Верховної Ради України, Секретаріату Президента, Кабінету Міністрів, Фонду сприяння місцевому самоврядуванню, Академії правових наук України, Інституту держави і права ім. В. Корецького НАН України, Інституту законодавства Верховної Ради України, Національної Академії державного управління при Президенті України, Асоціації міст України та громад, Одеської національної юридичної академії, Київського національного університету ім. Тараса Шевченка, Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого, Донецького інституту економіки ко-правових досліджень НАН України, Академії муніципального управління, Університету економіки і права "КРОК" тощо. Ідеї та пропозиції, висловлені учасниками конференцій, значною мі-

²⁵ Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. монографія / В. Антоненко, М. Баймуратов, О. Батанов та ін.; За ред. В. Кравченка, М. Баймуратова, О. Батанова. — К.: Атіка, 2007.

рою використовуються при розробці конституційно-проектних робіт і нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування.

Однак ні наукові статті, монографії чи підручники, ні численні наукові та науково-практичні форуми і конференції не можуть вирішити всі сучасні проблеми місцевого самоврядування. На цьому, на перший погляд, досить привабливому фоні, все ж не можна не відзначити як доволі пасивний розвиток муніципально-правової науки, так і майже невідчутний її вплив на розвиток муніципального законодавства. Тому є багато як об'єктивних, так і суб'єктивних, внутрішніх та зовнішніх причин, політичних, економічних, соціальних та інших чинників.

Але на шляху розвитку сучасної муніципально-правової науки є й суто наукові перешкоди. Зокрема, певною мірою це зумовлено перебільшенням у теорії та на практиці ролі так званого "державного будівництва" та розповсюдження у науці практикою заперечення існування муніципального права як самостійної галузі права²⁵, невинуватим включенням його в якості особливої частини у структуру адміністративного права²⁶, запереченням використання терміну "муніципальне право" як "мало зрозумілого для пересічних громадян словосполучення"²⁸, проникненням в сучасну науку про місцеве самоврядування та профільний викладацький процес явних рудиментів минулого.

Це, безумовно, негативно позначається на розробці системи цієї самостійної галузі публічного права, структуруванні відповідного наукового знання, а отже, й формуванні людиноцентристської муніципальної ідеології в Україні. Існуюче нині радянське забарвлення науки та навчального процесу є вкрай небезпечним з точки зору підготовки високоосвічених демократично-орієнтованих спеціалістів у галузі публічного управління, а з наукової точки зору не відповідає самій природі місцевого самоврядування як одного з найважливіших каналів забезпечення прав людини.

²⁶ *Авер'янов В.* Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування // *Право України*. — 1998. — № 8. — С. 11; *Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Іагребельний В.П., Коваленко В.Л.* Проблеми реформування державного управління та адміністративного права// *Правова держава. Ювілейний щорічник наукових праць*. - К., 1999. - Вин. 10. - С. 52-53.

²⁷ *Старшиш 10.Н.* Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Суб-ъектм. — М., 2002. — С. 224-226.

²⁸ *Бордеток В.* Конституція України та становлення галузі права місцевого самоврядування // *Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України*. — К., 1999. — Вин. 1. — С. 286.

Тому, в цілому не заперечуючи можливості розробки таких авторських курсів, як "Муніципальне будівництво і право", як це іноді пропонується у літературі²⁹, в яких з метою забезпечення комплексного підходу до дослідження проблем місцевого саме, врядування пропонується розширити рамки і предмет навчальної дисципліни "муніципального права", перетворивши її в означений новий міждисциплінарний науковий напрям, вивченням якого покликані займатися представники різних наук, у тому числі правознавці, історики, політологи, економісти, соціологи, філософи, вважаємо, що конституційна динаміка сьогодення зумовлює інші підходи до вивчення процесів місцевого будівництва та самоврядування.

Думається, що більш продуктивним був би підхід, за якого окремо виділялися муніципальне право, муніципальна економіка, муніципальна соціологія та інші галузі наукового знання як відносно самостійні приватні теорії, які у сукупності складають муніципальну науку та її управлінські аспекти — муніципальний менеджмент. Водночас така диференціація не повинна приводити до дифузії самого муніципального права, внутрішнього розпорощення його структури на відносно автономні утворення на кшталт комунального конституційного права, комунального адміністративного права, комунального господарського права, комунального фінансового права, як це іноді пропонується в літературі³⁰.

Безумовно, десятиліття тотального панування авторитарного режиму не могли не відбитися вкрай негативно передусім на "конституційній матерії" та науковому забезпеченні муніципального розвитку сучасної України. Воно й призвело до грубих ідеологічних, політичних та теоретичних викривлень у цій сфері, що у свою чергу загальмувало та значною мірою паралізувало рух наукової конституційної думки. Передусім це стосується наукового аналізу державного будівництва, організації та функціонування публічної (державної да муніципальної) влади, форм її взаємодії з людиною та суспільством.

Значне ідеологічне забарвлення та надмірна політизація науки як про організацію влади в цілому, так і на місцях, аналіз форм і мето-

²⁹ *Ковешников Е.М.* Муніципальное право. — М., 2000. — С. 13; *Ковешников Е.М.* Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. - М., 2002. - С. 153-154.

³⁰ *Королев С.В.* Теория муниципального управления. — М., 1999. — С. 13.

4. Зам. 15.

дів здійснення місцевої влади через призму так званого принципу демократичного централізму, спрямованість досліджень виключно на державні за своєю природою явища і процеси, нівелювання значення чинника самоорганізації та самоврядних прав особистості у процесі вирішення питань місцевого значення — ось основні характеристики наукової проблематики за радянських часів. Тому коріння виникнення таких наукових напрямів, як державне будівництво та дещо "обережне" ставлення до муніципального права та відповідного категоріального апарату, слід шукати саме у радянському минулому.

Адже ще в другій половині 20-х років ХХ ст. у СРСР почали з'являтися праці, в яких висловлювалася така думка і якщо термін "радянське самоврядування" ще зберігся, то це тільки наслідок недослідженості проблеми. Поступово з'явилися ідеї, які взагалі відкидали це поняття. Розвиток науки, як і рух держави, пішов таким шляхом, на якому самостійності територій у формі місцевого самоврядування не було місця. Думається, причиною цього було принаймні те, що прийняття конституцій 1919, 1929, 1937 та 1978 років визначало жорсткі рамки, в яких офіційна ідеологія допускала аналіз проблеми самоврядування, та політична реальність, яка надавала досліднику аргументи і факти, які різко контрастували з проголошеними конституційними нормами. Увага, як правило, концентрувалася на проблемах державної влади та радянського будівництва.

Поштовхом до розвитку наукових досліджень проблем державної влади та радянського будівництва вважається виступ М. Калініна у 1926 році, коли він у вступній статті до першого номера журналу ЦВК СРСР "Радянське будівництво" написав, що "журнал центром свого завдання повинен узяти радянське будівництво в більш вузькому сенсі, тобто не діяльність і досягнення окремих державних, професійних, партійних і громадських організацій взагалі, а вивчення організаційної структури, форм і методів роботи як радянського апарату, так і апарату громадських організацій, які тісно примикають до державних органів"³¹.

Зрозуміло, що в умовах партійного керівництва державою кожен більш-менш значний виступ партійного лідера вважався за наказ до дії, у тому числі й на науковій ниві. Тому виступ М.І. Калініна як голови ЦВК СРСР й одного з тодішніх партійних лідерів був сприйня-

³¹ *Калінін М.И.* О советском строительстве // Советское строительство. — 1926. — №1.-С. 5.

тий як "державне замовлення" на розробку наукової концепції державного будівництва³².

Реакцією на таке "замовлення" можна вважати працю А. Колесімова, в якій весь комплекс проблем радянського будівництва зводився до раціональної побудови державного апарату³³. Основним завданням у галузі державного будівництва він вважав розробку нових організаційних форм, правильність і доцільність яких може бути доведена науковими методами. У тому ж ключі розвивали ідею державного будівництва й В. Дурденевський³⁴, В. Ігнат'єв³⁵, А. Алимів³⁶ та багато інших учених. Так, на думку останнього, "сутність радянського будівництва складають організаційні (по лінії будівництва апарату управління) і організаторські (по лінії залучення мас до управління) проблеми"³⁷.

І Саважаючи па доволі серйозні дослідження проблем державного будівництва, розробку універсального категоріального апарату, ґрунтовний аналіз функцій та компетенції місцевих рад як органів державної влади, який має непересічне наукове значення і понині, еутніспі характеристики досліджуваних спеціалістами з державного будівництва явищ та процесів значного мірою не відповідають як класичним канонам, так і сучасним уявленням про організацію та діяльність місцевої влади на пр.....ці па х самоврядування, самоорганізації та субсидіарності. Водночас в сучасній науці, через суб'єктивні, так і об'єктивні чинники, певні консервативні наукові підходи все ще зберігаються, зумовлюючи існування таких явно архаїчних наукових напрямів, здобутки яких пропагуються під час викладання в юридичних вузах України курсу "Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні".

Трактування системи даного навчального курсу, який формується певною мірою за аналогією з навчальною дисципліною "Ра-

³² *Журавський В.С., Серьогін В.О., Ярмиш О.И.* Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. — К., 2003. — С. 25.

³³ *Колесников А.И.* Советское строительство (научные предпосылки). — М., 1926. — С. 20.
" *Дурденевский В.* Французские книги о советском строительстве // Советское строительство. - 1928. - № 10.-С. 74.

³⁵ *Игнат'ев В.* Компстенция Союза ССР и союзных республик по вопросам советского строительства // Советское строительство. — 1929. — № 9. — С. 57,

³⁶ *Льшиов А.* 18 лет строительства Советов (К разработке истории советского строительства) // Советское государство. — 1935. — № 5. — С. 39-40.

³⁷ *Там само.*

дьянське державне будівництво" та не лише у більшості юридичних навчальних закладів фактично підміняє собою "Муніципальне право", а й у деяких випадках пропонує тим, хто прагне стати фахівцем у галузі державного та муніципального управління, архаїчні погляди на місцеве самоврядування як "систему місцевих рад"³⁸, з науково-методологічної та методичної точки зору навряд чи можна назвати продуктивним.

До того ж, у даних працях активно відстоюється факт самостійності існування науки так званого державного будівництва та самоврядування. Так, наприклад, автори одного із підручників з даного курсу А. Колодій та А. Олійник розглядають науку державного будівництва та самоврядування як самостійну юридичну науку та підгалузь українського державознавства і самоврядування, що включає знання, теорії, ідеї, гіпотези та інші наукові узагальнення про порядок організації і діяльності конституційно закріпленої системи державних органів та органів місцевого самоврядування в Україні, досліджує форми і методи здійснення завдань та функцій цих органів з керівництва державним, господарським, соціально-культурним будівництвом та щодо реалізації правосуддя, контролю і нагляду за здійсненням законодавства.

Недоречне використання категорії "підгалузь", абстрактна формула "українське державознавство та самоврядування", яка, за авторською логікою, є галуззю, невиправдане "посягання" на предмети інших наук, зокрема науки конституційного, адміністративного, муніципального права, та фактична відсутність власного специфічного предмета дослідження ставить під сумнів існування науки так званого державного будівництва і місцевого самоврядування, принаймні у тому вигляді, як її інтерпретують ці автори.

Автори іншого підручника з державного будівництва та місцевого самоврядування вважають, що воно не є галузевою наукою, а наукою, що являє собою систему узагальнених знань про організацію роботи органів публічної влади. Її основна увага, на думку цих дослідників, спрямована на динамічні аспекти реалізації публічної влади компетентними органами, на практику їх діяльності, на втілення правових

Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підручник / За ред. С.Г. Серьогіної. - Х, 2005. - С. 204.
Колодій А.М., Олійник А.Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування: Навч. посіб.-К., 2000. -С. 16, 20.

приписів у життя⁴⁰, що також виглядає сумнівним. Адже система органів державної влади і органів місцевого самоврядування; принципи діяльності органів публічної влади; порядок функціонування державних органів і органів місцевого самоврядування — "динамічні аспекти реалізації публічної влади компетентними органами"; компетенція; територіальні, правові, матеріально-фінансові основи організації та діяльності; структура органів публічної влади, форми і методи їх діяльності⁴¹ — це насамперед предмет конституційного, адміністративного, муніципального права. Тому невиправданим та недоцільним є штучне розмивання або змішування їхніх предметів за рахунок утворення нової "юридичної науки". Принаймні її існування не повинно йти на шкоду цих наукових напрямів, передусім науки муніципального права, утверджуватися за їх рахунок.

Безперечно, що наукою про організацію державної влади та управління за радянських часів вироблені фундаментальні категорії, які є наріжним каменем сучасної конституційно-правової та управлінської думки. Важливе значення для усвідомлення феномену місцевого самоврядування відіграє адміністративне право, позитивною тенденцією розвитку якого в сучасній Україні є запровадження в науковий обіг, поряд з усталеними поняттями "державне управління", поняття "управління в сфері місцевого самоврядування", яке пропонується визначати терміном "самоврядне управління", що кардинально змінює традиційний підхід до предмета та методу адміністративного права⁴².

Наука про місцеве самоврядування тісно пов'язана з теорією та історією держави і права, з фінансовим, житловим, земельним правом та іншими напрямками юридичної науки, оскільки предметом їх вивчення є різні аспекти місцевого самоврядування, а також іншими науками, які своїми способами та методами вивчають місцеву сферу суспільного життя. Між тим, вони не охоплюють всього розмаїття проблем, які виникають у сфері місцевого самоврядування та муніципальної демократії.

Станслення та розвиток демократії в Україні, формування громадянського суспільства не мислими без інститутів місцевого

Журавський В.С., Серьогін В.О., Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. — К., 2003. — С. 10, 11. Там само.
Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т.: Том 1. Загальна частина/ Віднов. ред. В.Б. Авср'янов. — К., 2004. — С. 72-73, 78-79.

самоврядування та ефективних механізмів муніципальної демократії. Вважаємо, що фундаментальні та прикладні дослідження муніципально-правового будівництва, становлення вітчизняної муніципально-правової теорії мають відіграти основоположну роль у процесах формування муніципального права як самостійної галузі права та інституціоналізації муніципальної влади в Україні. Наукова думка, матеріалізувавшись в теорії та практиці муніципально-правового будівництва, має стати своєрідною інтелектуальною основою муніципальної правотворчості та формування нової галузі права.

Очевидно, що без своєчасного наукового обґрунтування відповідних процесів, використання досягнень зарубіжної муніципально-правової науки та вироблення на цій основі науково обґрунтованих пропозицій по розвитку муніципального законодавства, реформування публічної влади на принципах субсидіарності та місцевого самоврядування і становлення муніципальної влади в Україні є неможливим.

Можна констатувати, що нині в Україні накопичений певний досвід спеціалізованих, фрагментарних досліджень по окремих проблемах місцевого самоврядування, поступово формується нова навчальна дисципліна муніципального права, яка має своїм предметом вивчення питань організації і здійснення місцевого самоврядування, суспільних відносин, що виникають на місцевому рівні. Але муніципальна наука лише складається. На стадії формування знаходиться вітчизняна теорія та методологія самоврядування, муніципально-навчальний категоріально-понятійний апарат. Кафедри та викладачі профільних навчальних закладів висувають власні версії навчальних програм⁴³, визначають методологічні підходи до викладання, формують нові визначення, наповнюють новим змістом старі, уточнюють та коректують теоретичні конструкції щодо місцевого самоврядування.

Сьогодні має відбутися своєрідна "санація" наукової мови, очищення її від неясностей та подвійного тлумачення об'єктивно повинно розглядатися як передумова у дослідженні важливих наукових проблем. Дослідники актуальних проблем конституційного будівни-

⁴³ Див.: Баймуратов М.А. Муниципальное право. Учебно-методическое пособие. — О., 1996; Кампо В.М., Руда Н.І. Муніципальне право України: програма курсу для студентів Вищої школи права. — К., 1999; Кампо В.М. Практикум з муніципального права: Навч. посіб. — К., 2003; Кампо В.М., Троян А.В. Муніципальне право: Робоча навчальна програма. — К.: Академія муніципального управління, 2006 та ін.

цтва і права мають переконатися, що аналіз понять не обмежується суто "терапевтичними" цілями. Досліджуючи важливі муніципально-правові категорії та способи їх використання, учений-правознавець тим самим концептуалізує муніципально-правову реальність.

Тому можна зробити висновок, що у науково-теоретичній літературі, на жаль, не приділяється достатньої уваги проблемам локальної демократії та муніципальної влади з позицій філософії, соціології, економічної теорії та теорії права і держави. Одна з актуальних проблем сучасної академічної юридичної науки полягає у заповненні існуючих прогалин, дослідженні самоврядної проблематики з позицій самостійного напрямку в юридичній науці — муніципального права.

У даному підручнику автори намагалися узагальнити передові досягнення муніципально-правової науки України, викласти їх у доступній для студента формі, дати базові знання з питань муніципального права і локальної демократії.

§ 2. ПОНЯТТЯ, ПРЕДМЕТ І СИСТЕМА НАУКИ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

Одним із найбільш помітних явищ у становленні та розвитку демократичної державності в Україні є відродження місцевого самоврядування як принципово нової системи організації публічної політичної влади на місцях та формування на цій основі муніципального права не лише як галузі права, а й як самостійної сфери наукового знання.

В основі її формування знаходяться об'єктивні політичні, соціально-економічні, духовні, психологічні та інші передумови і закономірності виникнення, становлення, розвитку та функціонування муніципальної влади й інші чинники, що пов'язані насамперед з наявністю самостійного для муніципального законодавства предмета правового регулювання як особливої сфери суспільних відносин, які виникають на базі тієї системи самоорганізації людей, яка визнається та функціонує за місцем їх проживання.

Безумовно, поняття науки муніципального права та її характеристики оптимально розкриваються з урахуванням тісних взаємозв'язків і залежностей, які існують між такими категоріями,

як "галузь муніципального права" та "наука муніципального права". Однак такі залежності не є жорсткими: між галуззю та наукою муніципального права є істотні відмінності, які торкаються не лише їх предмета, джерел, а й самої історії становлення галузі, з одного боку, та науки муніципального права — з іншого. Якщо муніципальне право як галузь права є новим самостійним правовим утворенням в системі права України, то однойменна наука має значно глибші історичні корені, пов'язані зі становленням та розвитком наукових ідей, теоретичних концепцій місцевого самоврядування і муніципальної влади в Україні та зарубіжних країнах.

Незважаючи на це, для кожної науки приходять час осмислення накопиченого знання як результату теоретичного засвоєння нею свого предмета, який набуває рис системності. По суті, йдеться про пізнання наукою самої себе, що є умовою її подальшого розвитку та утвердження реальної соціальної цінності. Думається, що прийшов такий час і для науки муніципального права. Однак низка обставин об'єктивного та суб'єктивного характеру були та й сьогодні є стримуючими факторами для активних та плідних досліджень у цьому напрямі.

До цих обставин відноситься стан муніципального права як галузі права. Так, тривалі, не завжди конструктивні спори про її місце у правовій системі України, зведення її "статусу" лише до галузі законодавства негативно позначилися на розробці системи цієї самостійної галузі публічного права, а отже, й на структуруванні відповідного наукового знання. Суттєвою перешкодою на шляху становлення науки муніципального права є й непослідовна вітчизняна державна політика у сфері муніципального будівництва: організація місцевого самоврядування найчастіше здійснюється, без урахування об'єктивно нарізливих суспільних потреб та інтересів територіальних громад на догоду державним, регіональним і місцевим елітам.

Гальмувала розвиток науки муніципального права й відсутність континуїтету (наступності) у її розвитку, зокрема категоричне заперечення не лише на практиці, а й на науковому рівні феномену публічної самоврядної влади територіальних громад, ідеологічне забарвлення конституційної матерії за радянських часів, не завжди зважене запозичення думок та досвіду, народжених істотно новими обставинами часу та місця. Усе це призвело до хронологічної розірваності ідей та теоретичних конструкцій або до непродуманого реанімування віджилих понять, теорій та концепцій.

Проте, незважаючи на перераховані та інші негативні чинники, наукою муніципального права накопичений великий масив муніципально-правового знання, який потребує осмислення. При цьому важливо визначитися зі змістом, предметом, об'єктом, методологією, структурою та зв'язками такого знання, його якісними характеристиками, способами отримання, пояснення, оцінки, суспільно-політичної ролі. Успішному зрушенню у цьому напрямі має сприяти розробка цих актуальних проблем науки сучасного муніципального права.

Що ж являє собою муніципальне право як наука? Які її особливості? Як співвідносяться предмет та об'єкти вивчення? Які функції притаманні науці муніципального права та які її методи? Відповідей на ці запитання значною мірою залежить роль, яка відводиться цій науці у процесі становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Серед основних характеристик муніципального права як науки можна відзначити, по-перше, її суспільний та політико-правовий характер. Це означає, що основний об'єкт дослідження цієї науки пов'язаний із соціально-політичними явищами, які мають правове значення та попадають у сферу правового регулювання. Відповідно, муніципально-правова наука спирається як на загальнотеоретичні правові концепції, поняття і категорії, так і розробляє власні, галузеві підходи до правового аналізу проблем місцевого самоврядування та закономірностей його розвитку.

По-друге, наука муніципального права має комплексний характер. Причому вона "використовує" наукові ідеї, теорії не тільки інших галузевих юридичних наук (у першу чергу — конституційного, а також адміністративного, фінансового, цивільного, підприємницького та інших галузей), теорії держави і права, а й економічних наук, соціології, політології, менеджменту, соціальної психології. Цим детермінується, з одного боку, множинність міждисциплінарних зв'язків науки муніципального права, багатство джерел її концептуальних науково-теоретичних ідей. З іншого боку, виникає складність у на-працюванні власних, специфічних для муніципально-правової сфери наукових знань підходів до правової оцінки та теоретичного обґрунтування відповідних подій, явищ та фактів .⁴⁴

⁴⁴ Муніципальне право Российской Федераций: Учебник / Под ред. Н.С. Бондаря. - М., 2003. - С. 62.

По-третє, наука муніципального права належить до галузевих наук, основною ознакою яких є вивчення однойменної галузі права. Вона розкриває притаманні цій галузі закономірності, формулює основні поняття і категорії, якими оперує чинне муніципально-правове законодавство, аналізує функції та роль муніципально-правових інститутів.

По-четверте, наука про місцеве самоврядування вивчає не тільки муніципально-правові норми та інститути, а й закономірності виникнення, становлення, розвитку і функціонування муніципальної влади, процеси, пов'язані з її реалізацією. Тому об'єктом наукового дослідження цієї галузі є сукупність механізмів місцевого самоврядування, муніципальних відносин, відповідних правових норм та інститутів, юридичної, політичної, а також соціальної практики, у тій частині, в якій вона впливає на всі муніципально-правові явища та процеси. Саме об'єкт є початком наукового пізнання.

У цьому плані найістотнішим завданням науки муніципального права є глибоке і всебічне вивчення феноменології взаємозв'язку територіальної громади — первинного суб'єкта місцевого самоврядування та питань місцевого значення — основного об'єкта локальної діяльності територіальних громад. Тут принципове значення має розробка проблем підвищення ефективності діяльності територіальних громад та органів і посадових осіб місцевого самоврядування в процесі вирішення питань місцевого значення.

Наука муніципального права покликана ретельно збирати, вивчати, узагальнювати та розповсюджувати практику застосування прогресивних, найбільш ефективних форм і методів здійснення муніципальної влади. Вона також повинна прогнозувати розвиток муніципальної влади у процесі подальшого розвитку демократичних перетворень у нашому суспільстві. Завданням науки муніципального права є вивчення умов, способів та засобів, які забезпечують правову, організаційну та матеріально-технічну самостійність муніципальної влади насамперед від державної влади.

Вивчення визначених вище проблем складає предмет науки, самі ж висновки та теоретичні положення — її зміст. Проникнення у суть і зміст науки муніципального права передбачає усвідомлення насамперед таких її визначальних понять, як предмет, завдання, система, функції, методологія, джерела, взаємозв'язок, з іншими науками, її

роль у розбудові демократії та становленні муніципальної влади в Україні⁴⁵.

Наука муніципального права — це галузь наукових знань, яка базується на принципово інших, аніж наука радянського будівництва, поглядах та ідеях про організацію публічної влади на місцях. Своїм головним предметом вона має муніципальну владу як особливий вид публічної політичної влади та муніципальні права особистості. За словами С. Авак'яна, "для викладача муніципального права питання про характер влади на рівні місцевого самоврядування взагалі є одним із вирішальних, його доводиться аналізувати вельми ґрунтовно"⁴⁶, зокрема передбачається проникнення в її сутність, вивчення її принципів, соціально-політичного призначення, функцій, механізму, причому об'єктом особливої уваги мають бути фундаментальні, основоположні суспільні відносини, які визначають правову природу локальної демократії, її найголовніші характеристики. В органічному зв'язку з попереднім твердженням продуктивним є вислів О. Тоффлера, який звертає увагу на те, що вищу якість та найбільшу ефективність владі надають знання, саме вони є визначальним фактором її функціонування⁴⁷.

Слід зазначити, що предмет науки — це те, на що спрямована думка у процесі вивчення певної сфери дійсності, включаючи саме знання, яке отримується в ході пізнавального процесу. Предмет науки поєднує знання про різні сторони досліджуваних явищ та процесів у цілісну систему. Разом з тим його деталізація за допомогою виділення конкретних об'єктів дослідження та уточнення завдань наукового пошуку дозволяє структурувати науку. Осягнення свого предмета — мета кожної науки⁴⁸.

У літературі з муніципального права питання щодо її предмета є одним із найбільш проблематичних. Думається, тому деякі дослідники або взагалі уникають включати у свої праці питання, або обмеж-

⁴⁵ *Пережнюк НА.* Теоретичні аспекти становлення науки муніципального права України // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. Том 1. — Одеса, 2002. — С. 119.

⁴⁶ *Авак'яни С.А.* Развитие конституционного права и местного самоуправления на современном этапе и проблемы преподавания // Проблемы преподавания конституционного и муниципального права / Под ред. С.А. Авак'яна. — М., 1999. — С. 8.
⁴⁷ *Тоффлер О.* Проблемы власти на пороге XXI века // Свободная мысль. — 1992. — №2. — С. 114. ⁴⁸ *Богданова Н.А.* Система науки конституционного права. — М., 2001. — С. 7.

уються аналізом основних теорій місцевого самоврядування, загальних проблем системи науки муніципального права, її методології⁴⁹. Традиційно у підручниках науку муніципального права спрощено називають "наукою дисципліною", під предметом якої розуміються об'єкти її вивчення та коло досліджуваних нею проблем. Тому, визначаючи предмет науки муніципального права, як правило, називають передусім відповідну галузь права, норми, які складають її, а також врегульовані ними відносини. Конкретизується цей перелік визначенням окремих проблем, дослідженням яких займається наука муніципального права. Таким чином, предмет науки та об'єкт вивчення, по суті, ототожнюються.

Так, відомі російські вчені О. Кутафін, В. Фадеєв, К. Шургіна та деякі інші дослідники вважають, що наукова дисципліна муніципального права, маючи своїм предметом вивчення муніципального права як галузі права, являє собою сукупність знань, ідей, теорій про місцеве самоврядування, форми та практику його здійснення і правового регулювання¹⁰.

Фактично аналогічної позиції дотримуються й вітчизняні учені В. Кравченко та М. Пітцик, на думку яких наукова дисципліна муніципального права, як цілісна система знань, висновків, теорій та ідей щодо місцевого самоврядування, його принципів, основ, історії становлення та форм здійснення, має своїм предметом, по-перше, норми муніципального права, по-друге, суспільні відносини, що регулюються муніципально-правовими нормами, по-третє, практику правового регулювання питань організації влади на місцевому рівні як в її історичній ретроспективі, так і в плані визначення майбутніх перспектив розвитку⁵¹.

Ікірачиков П.Л. Муниципальное право: Учеб. — М., 2000; *Вьдрт И.В., Кокотова А.Н.* Муниципальное право: Учеб. — М., 1999; *Казанчев Ю.Д., Писарев А.И.* Муниципальное право России: Учеб. — М., 1998; *Ковезициков Е.М.* Муниципальное право. — М., 2000; *Коммунальное право: Учеб. пос. / В.Д. Волков, А.Г. Бобкова, Н.А. Захарченко и др. — Донецк, 2000; Муниципальное право: Учеб. / Под ред. А.М. Никитина. — М., 2000; Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. / Под ред. Ю.А. Дмитриева. — М., 2000; Постовий И.В.* Муниципальное право России: Учебник — М., 1998 та ін. *Кутафін О.Е., Фадеєв В.И.* Муниципальное право Российской Федерации: Учебник — М., 2000. — С. 36, 38; *Фадеєв В.И.* Краткий очерк истории муниципального права// *Право и жизнь. — 1994. — № 5. — С. 144; Шургіна Е.С.* Муниципальное право: Учебник - М., 1999. — С. 31 та ін. *Кравченко В.В., Пітцик М.В.* Муниципальное право Украины: Навч. посіб. — К., 2003.—С. 32.

Достатньо спрощеною виглядає позиція А. Кокотова, на думку якого муніципально-правова наука є сукупністю знань про різні прояви місцевого самоврядування та муніципального права як галузі права. Предметом науки муніципального права, вважає він, є місцеве самоврядування як суспільний, але насамперед як політико-правовий інститут у його статичній та динамічній, у його зовнішніх відносинах з іншими інститутами суспільства та у першу чергу з державою⁵².

Певною мірою відрізняється позиція іншої групи вчених, які вважають, що предметом науки муніципального права є виникнення, розвиток та функціонування місцевого самоврядування, система норм та врегульованих ними суспільних відносин⁵³. Виходячи фактично з аналогічного розуміння науки муніципального права та її предмета, автори підручника за редакцією М. Бондаря вказують, що предметом наукових досліджень даної галузі наукових знань є як реальні соціальні явища та відносини, так і правові форми їх закріплення, динаміки розвитку⁵⁴.

Уявляється, що неоднозначність, а іноді спрощеність або надмірна розпорошеність у підходах до предмета науки муніципального права обумовлена його ототожненням з об'єктом цієї галузі наукових знань. Безумовно, об'єкт та предмет науки тісно взаємопов'язані, але не тотожні. Якщо визначення об'єкта дозволяє відповісти на запитання, на що спрямований у ній пізнавальний процес, і тим самим розкрити зміст даної науки, то визначення предмета має відповісти на запитання що саме у цьому об'єкті вивчає або покликана вивчати дана наука, і тим самим більш глибоко охарактеризувати її через виявлення сутності цієї науки. Не випадково у різних науках може бути спільний об'єкт, але ніколи не буває одного й того самого предмета⁵⁵.

Не викликає сумніву, що правильне визначення об'єкта науки значною мірою наближає нас до наукового визначення її предмета, але не може його замінити. Тому невдалими та деструктивними є спроби ухилитися в науковій та навчальній літературі від прямого,

⁵² *Кокотова А.И., Саломаткина А.С.* Муниципальное право России: Учебник. — М.: Юристъ, 2006, - С. 47-48.

⁵³ *Прудников А.С., Кудин В.А., Лимонов А.М., Лимонова Н.А.* Муниципальное право России: Курс лекций. — М., 2002. — С. 18.

⁵⁴ *Муниципальное право Российской Федерации: Учебник / Под ред. Н.С. Бондаря. - М., 2003. - С. 63.*

⁵⁵ *Египбарян Р.В., Тадевасян 9.В.* Копетитуционное право: Учебник — М., 2000. — С. 29.

чіткого та спеціального розгляду питання про предмет науки муніципального права, обмежуючись, по суті, з'ясуванням об'єкта (предмета) регулювання муніципального права як галузі права. Як ми вже відзначали, у більшості навчальних видань питання про предмет науки муніципального права або оминається, або, якщо окремо виділяється проблема предмета науки, вона знов-таки зводиться, по суті, до питання про предмет регулювання муніципального права як галузі права.

По-перше, затакого підходу допускається характерне для багатьох видань неправомірне змішування об'єкта та предмета науки, тому що "муніципальне право як галузь права", "муніципально-правові відносини" — це об'єкт, а не предмет муніципального права. У зв'язку з цим продуктивною є позиція П. Богданової, яка у контексті дослідження системи науки конституційного права, зазначає, що об'єкти вивчення науки конституційного права охоплюються більш загальним поняттям — "конституційно-правова дійсність"⁵⁶. Уявляється абсолютно правомірною екстраполяція її підходу і на визначення об'єкта науки муніципального права, в якості якого виступатиме "муніципально-правова дійсність". Це та галузь правової дійсності, яка пізнається наукою і складається у сфері дії норм муніципального права та досліджується однойменною наукою за допомогою різних методологічних прийомів. Тоді до об'єктів відносяться норми муніципального права, які є формалізованими у різних джерелах, муніципально-правові відносини, а також саме муніципально-правове знання як результат вивчення названих об'єктів. Дослідження різних проявів об'єктів науки муніципального права сприяє всебічному усвідомленню її предмета. Тому можна стверджувати, що предмет формується в рамках об'єкта науки, а об'єкт оптимально розкривається виключно через пізнання предмета.

По-друге, не може абсолютно задовольняти підхід, коли під виглядом визначення предмета науки муніципального права дається просте (більш-менш деталізоване) перерахування розділів, тем або проблем цієї науки⁵⁷. По суті, йдеться про більш-менш узагальнене перерахування головних елементів системи муніципального права та відповідних розділів науки і навчальної дисципліни. Але перера-

хування структурних елементів, яке розкриває зміст об'єкта науки, ніколи не заміняло й не могло замінити визначення предмета науки, покликаного охопити та відобразити її сутність.

Так, наука муніципального права, безумовно, вивчає муніципально-правові інститути, муніципально-правові норми та відносини. Але її головний зміст та завдання полягають у тому, щоб за великим розмаїттям відповідних явищ та процесів виявити глибинні властивості, зв'язки, взаємодії, відношення тенденції та закономірності їх виникнення, організації, функціонування та розвитку, які не лежать на поверхні суспільного життя. Тому предмет муніципального права — це дослідження не власне норм, інститутів та відносин, а властивостей відповідних норм, інститутів та відносин, тенденцій та закономірностей їх виникнення та причин припинення, проблем організації муніципальної влади, її функціонування та розвитку, а також можливих шляхів, форм та механізмів реалізації муніципального законодавства в життєдіяльності особи, територіальної громади, суспільства та держави. Така предметна визначеність забезпечує цілісність науки муніципального права, сприяє інтеграції та систематизації знання, що складає її, та диференціації його залежно від уточненого завдання дослідження і конкретного об'єкта вивчення.

Важливе значення для розуміння предмета науки муніципального права має виявлення того принципового орієнтира, відправної ідеї, яка розкриває сутність предмета науки муніципального права та орієнтує муніципально-правове знання. Такий відправний принцип повинен являти собою основоположну ідею, яка пронизує муніципально-правове законодавство та сприймається як основний логічний вузол усіх теоретичних конструкцій. Така ідея об'єктивується у категоріях граничного рівня узагальнення, які охоплюють сферу муніципально-правових відносин і прямо або опосередковано проявляються у нормах та інститутах муніципального права.

Цим вимогам відповідають дві взаємопов'язані категорії — "влада" та "свобода". На філософському рівні вони знаходять методологічне пояснення у категоріях необхідного (належного) та можливого (дозволеного). Свободи неможливо досягнути без усвідомлення необхідності підпорядкування, дотримання правил, керованості, отже, включення у відносини влади. Влада, у свою чергу, не може забезпечити прогрес суспільства та держави без визнання самостійності, широким можливостей та підтримки активності кожної людини, а також

⁵⁶ Богданова Н.А. Система науки конституційного права. — М., 2001. — С. 10.

⁵⁷ Прудников Л.С., Кудин В.А., Лимонов А.М., Лимонова Н.А. Муниципальное право России: Курс лекций. — М., 2002. — С. 18.

різних соціальних спільностей. Тому свобода завжди є межею для влади, а влада встановлює межі свободи. При цьому мірою їх співвідношення є ступінь розумного поєднання можливого та належного, який детермінується об'єктивними умовами, формалізованими у соціальних нормах, насамперед правових⁵⁸.

"Влада" та "свобода" на наступній сходинці адаптації до пізнання предмета науки муніципального права уточнюються та утворюють парну категорію — "муніципальна влада" та "муніципальні права і свободи". Виступаючи визначально соціологічними, політологічними та загальноправовими категоріями, вони, поєднуючись, адаптуються до муніципально-правової матерії та логічно опосередковують явища дійсності, які вивчаються муніципальним правом.

Очевидно, саме категорія "влада" є логічним узагальненням, яке набуває муніципально-правової форми, що, у свою чергу, стає основним предметом вивчення відповідної науки. Із багатогранного розуміння змісту категорії "муніципальна влада" муніципальним правом виділяються лише ті її сторони, властивості та функції, які отримують закріплення у нормах галузі, яка розглядається. При цьому увага акцентується на аспектах муніципальної влади, які стосуються джерела та належності цього виду публічної політичної влади — територіальної громади, об'єкта її функціонального впливу — питань місцевого значення, її організації, форм та методів здійснення.

Як і інші парні категорії, "муніципальна влада" та "муніципальні права та свободи" фіксують як їх єдність, так і протилежність. Однак якщо у разі категоріального "зіткнення" у конституційному та адміністративному праві, коли на одному полюсі правових відносин між державою та суспільством (людиною, громадянином) знаходиться державна влада, яка завжди пов'язана з підпорядкуванням, яке зумовлює примус заради підтримання правопорядку та здійснення управління, на другому — її протилежність, контрагент — громадянська свобода, яка обмежує владу або зобов'язує її до певних дій .

Тобто у таких відносинах завжди чітко протиставляється суб'єкт та об'єкт влади, її носій та виконавець. У системі координат "муніципальна влада" — "муніципальні права та свободи" такого протистав-

лення немає. У механізмі місцевого самоврядування, з одного боку, суб'єкт муніципальної влади — територіальна громада та, з іншого — носій муніципальних прав та свобод — співпадають. Муніципальна влада є, по-перше, засобом реалізації муніципальних прав та свобод, по-друге, самі муніципальні права та свободи, за умови їх чіткої регламентації та забезпечення, є гарантією стабільності й ефективності муніципальної влади.

Виділення цієї пари категорій як основоположних ідей науки муніципальної права детерміновано, пояснюється по-перше, тим, що обидві категорії існують у сфері муніципально-правових відносин та отримують правове оформлення у нормах відповідної галузі. Тому співпадає предметна сфера, у якій складаються та мають прояв ці категорії. По-друге, їх тісний взаємозв'язок обумовлений співвідношенням і збігом інтересів носіїв муніципальної влади та інтересів власників муніципальних прав і свобод. Тому ідея поєднання у предметі науки категорій "муніципальна влада" та "муніципальні права та свободи" має знайти вираження у її системі, функціях, методології тощо.

Отже, ідея, яка міститься у парних категоріях "муніципальна влада" і "муніципальні права та свободи", складає сутність предмета науки муніципального права, проявляється у змісті об'єктів, які вивчаються цією наукою, відображається у її поняттях та інших теоретичних конструкціях. Вона виступає у ролі своєрідної філософії та ідеології муніципального права.

Слід зазначити, що наука муніципального права, будучи певною сферою теоретичного знання, може претендувати на статус наукової галузі знань лише у випадку, якщо це не просто деяка сума інформації, а упорядкована сукупність (система) знань, які розкривають закономірності розвитку певних явищ як об'єкта дослідження цієї науки.

Отже на основі попередніх характеристик науки муніципального права можна визначити, як систему наукових ідей, теорій, концепцій, знань, які розкривають закономірності визнання, становлення і розвитку муніципальної влади та муніципальних прав особистості, порядок їх реалізації і гарантування, форми та методи діяльності територіальних громад, їх органів та посадових осіб у процесі вирішення питань місцевого значення, а також особливості муніципального права як галузі права.

⁵⁸ Богданова НА. Система науки конституційного права. — М.: Юрискон, 2001. — С.13.

⁵⁹ Там само. — С. 15.

Наука муніципального права, як і будь-яка інша наука — це система знань. Це означає, що до її складу входять відносно відокремлені комплекси теоретичних положень, які містять висновки, зроблені на основі пізнання сутності, змісту та закономірностей розвитку муніципальної влади та муніципальних прав людини. Дані теоретичні комплекси не тільки органічно пов'язані між собою завдяки єдності предмета галузі, й знаходяться у певній супідрядності. Одні теоретичні висновки служать основою для інших.

Система науки муніципального права — це упорядкована сукупність відносно самостійних комплексів теоретичних положень, логічний зв'язок між ними. В її основі знаходяться структурність самого предмета наукового пізнання. Саме такі феномени, як муніципальні права особистості та муніципальна влада — основний предмет науки муніципального права, а також послідовністю вивчення муніципально-правової проблематики детермінує систему даної науки. Вона повинна досліджувати загальні риси, притаманні цьому виду публічної політичної влади у цілому, історію її розвитку, характер і принципи взаємовідносин муніципальної влади з іншими видами публічної влади та інститутами громадянського суспільства, специфіку її суб'єктно-об'єктного складу, систему напрямів та видів її здійснення, механізм, гарантії та відповідальність муніципальної влади, інші особливості правових відносин, які виникають у ході здійснення муніципальної влади.

Органічною частиною системи науки муніципального права є знання про такі інститути, як правові, організаційні, територіальні основи місцевого самоврядування, функції і повноваження його суб'єктів, гарантії їх діяльності, відповідальність у місцевому самоврядуванні тощо.

Таким чином, система науки муніципального права у своїй основі відповідає відповідній системі галузі права. Однак вона є більш широкою, тому що наука не може зосередитися тільки на конкретних муніципально-правових інститутах, а досліджує і загальні характеристики галузі, її специфіку, місце і роль в системі права. Вивчає наука також і практику реалізації муніципально-правових норм та інститутів, прагнучи розкрити закономірності їх розвитку і дати обґрунтовані рекомендації законодавцю та правозастосувальникам із удосконалення та застосування відповідних правоположень, а окремим особам — рекомендації з їх використання. З цією метою вивча-

юп,си також теорії та погляди, розроблені дослідниками місцевого і амоврядування, умови, які впливають на їх еволюцію, тобто наука вивчає і саму себе.

К...|и інші перелік проблем ТІСІ 'пі іншої частини науки не і , і.мпм '■ розвитком суспільства, держави, змінами суспільно-..... ііп.ми і ■■■і іііііііііііі концепції, які потребують свого на- і-і.,і іі цгушшия, втрачають актуальність старі,

§ 3. ФУНКЦІЇ НАУКИ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

11 а йоптимальніше сутність, зміст, соціальне, науково-пізнавальне та навчальне призначення науки муніципального права розкривається у її функціях. *Функції науки муніципального права — це напрями її ті шву на певні сторони суспільної практики.* Вони науки визначаються насамперед специфікою її основного предмета.

Юридичний мозок нації, своєрідну корпорацію законників, яка має свою юридичну свідомість, спільність інтелектуальних і професійних інтересів, утворюють не кухарі, не ремісники від юриспруденції, а професіонали з юридичною освітою. Тому наука муніципального права, виконуючи свою пізнавальну функцію, сприяє формуванню повноцінної юридичної освіченості. *Пізнавальна функція муніципального права* полягає у тому, що дає характеристику основних інститутів місцевого самоврядування.

Яким же чином здійснюється таке пізнання? Як і будь-яка наука, наука муніципального права має свою мову. Понятійний апарат муніципального права України ще знаходиться на стадії становлення, тому науці про місцеве самоврядування необхідно розробити власний інструментарій пізнання, власні категорії та термінологію. Саме мова науки« основним засобом пізнання. Наука муніципального права потребує чіткого мовного оформлення, вироблення уніфікованих понять і категорій, які б адекватно відображали такі явища реальної громадсько-політичної дійсності, як муніципальна влада, муніципальні права людини, місцеве самоврядування, територіальна громада, субсидіарність, децентралізація та деконцентрація влади тощо. Наприклад, фактично жодний з відомих нам юридичних, у тому числі

з конституційного права, та політологічних словників, не дають тлумачення категорії "муніципальна влада"⁶⁰.

Формулювання наукових категорій та визначень служитиме завданням з'ясування змісту муніципально-правових інститутів, виявленню творчого потенціалу місцевого самоврядування, максимально ефективного використання його можливостей для цілеспрямованого впливу на муніципальну практику. Правильне використання понятійного апарата, напрацьованого муніципально-правовою наукою, відіграє важливу роль у процесі законодавчої діяльності та локальної правотворчості. Від чіткості, конкретності приписів, філігранності мови правової норми залежить ефективність діяльності місцевого самоврядування. Тільки чітко оформлена правова норма, доступна широким верствам населення, може ефективно працювати⁶¹.

Виділення *політичної функції муніципальною права* обумовлюється особливим місцем місцевого самоврядування в політичній системі суспільства. Відомий російський вчений В. Чиркін категорично заявляє: ядро політичної системи — існуюча у країні публічна політична влада народу⁶², яка здійснюється у формі державного та муніципального управління. На його думку, незважаючи на різні завдання державної влади та місцевого самоврядування, така "рольова автономія" не є абсолютною, оскільки йдеться про складові частини однієї політичної системи⁶³. Аналогічно міркують і Б. Страшун та В. Рижов, на думку яких держава і система місцевого самоврядування в сукупності своїй — інститути публічної влади, а відносини, які пов'язані з функціонуванням цієї влади, — утворюють політичну систему⁶⁴.

⁶⁰ Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права. — М., 1998; Борисов В.И., Илюхов А.А., Кажинев О.Л. Словарь по конституционному праву Российской Федерации. — М., 2003; Конституционное право. Энциклопедический словарь / Отв. ред. С.Л. Авакьян. — М., 2000; Конституционное право: Словарь / Отв. ред. В.В. Маклаков. — М., 2001; Политологический энциклопедический словарь: Навч. посібник для студентів вищ. навч. закладів. — К., 1997; Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. -К., 2001.

⁶¹ Малева Н.А. Конституционное право зарубежных стран СНГ. — М., 1998. — С. 71.

⁶² Чиркин В.Е. Конституционное право в Российской Федерации. — М., 2001. — С. 99.

⁶³ Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. — М., 1998. — С. 164.

⁶⁴ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник В 4-х т. Т. 1-2 / Отв. ред. Б.А. Страшун. - М., 1995. - С. 206-207.

Політична спрямованість сучасної муніципальної науки рельєфно проявляється в ході аналізу місцевої політики. Така політика засновується на множинності місцевих інтересів та спрямована на їх ефективну реалізацію. Місцева політика необхідна, але можлива лише за умови усвідомлення цього центром, за наявності відповідної юридичної бази та сприятливих політичних умов. Поряд із суто місцевими інтересами у такій політиці враховуються переломлені масштабом важливості для тієї чи іншої території загальнодержавні інтереси. Серед них не тільки питання обороноздатності, національного інтересу в міжнародних справах, політичної стабільності у суспільстві, але й ті, рішення яких залежить від взаємодії центральної та муніципальної влади. До них слід віднести зміцнення правопорядку та забезпечення прав людини, утворення ефективної фінансово-податкової системи, формування нормальних міжрегіональних зв'язків та політичних відносин, охорону та розумне використання природи в інтересах населення⁶⁵.

Міське самоврядування зачіпає або може зачіпати практично всі елементи політичної системи суспільства та навіть може виходити, а іноді й виходить за рамки власне політичної системи суспільства. По суті, міське самоврядування — це політична система суспільства в мініатюрі, хоча не будь-яке самоврядування має політичний характер. Водночас функціонування системи місцевого самоврядування, яке має політичний характер або впливає (може впливати) на ті чи інші політичні процеси, безумовно, не вичерпує всієї політичної системи суспільства, а виступає лише як один з її численних функціональних аспектів.

Тому вивчення муніципальної влади у політичному вимірі, зокрема через призму її взаємодії з інститутами політичної системи, — важливий напрям сучасної науки муніципального права. Саме в політичному плані міське самоврядування надає можливість членам територіальних громад безпосередньо керувати своїми спільними справами або здійснювати це через виборні та інші сформовані ними ж (членами місцевих спільнот) органи. Важко, мабуть, знайти іншу більш доступну та зрозумілу для населення школу практичного по-

⁶⁵ Парадиз А.Л. Местное самоуправление в политической системе общества: Автореф. дис.... канд. полит. наук. — Саратов, 1994. — С. 19.

літичного виховання хоча водночас, місцевому самоврядуванню притаманний надполітичний характер¹³⁶.

Ідеологічна функція науки муніципального права полягає в тому, що вона вивчає ідеї, духовні цінності у процесі здійснення місцевого самоврядування, реалізації Конституції та законів України. Норми та інститути муніципального права справляють значний ідеологічний вплив на всі грані муніципального життя.

Евристично-прогностична функція полягає у пошуках способів вирішень фундаментальних питань, які стоять перед муніципально-правовою наукою, прогнозуванні й пошуках того прогресивного і цінного, що має велике значення для майбутнього. Вдосконалення механізму муніципальної влади, пошук найоптимальніших форм муніципальної структури, сучасне вирішення соціально-побутових проблем, тенденції у соціально-економічній сфері тощо багато в чому залежать від ефективності дослідження суспільних явищ, розробки науково обґрунтованих прогнозів і практичних рекомендацій. "Спілкування" з наукою муніципального права дозволяє передбачати зміни в ставленні держави до самоврядних процесів, перетворення у системі місцевого самоврядування, моделювати поведінку муніципальних лідерів та депутатів, прогнозувати наслідки пропонувані ними рішень.

Прогностична функція науки муніципального права тісно пов'язана з прогностичною силою Конституції України, в якій відображені прагнення, цілі та завдання майбутнього — побудова правової, соціальної та демократичної держави, а ефективно діюче місцеве самоврядування — магістральний шлях таких перетворень. Програмне значення має проголошення первинної ролі територіальної громади в процесі здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування, виділення в системі форм власності особливого виду публічної власності — комунальної та, якщо бути об'єктивним, існування муніципальної влади як самостійного та незалежного виду публічної політичної влади.

Прикладом можливостей реалізації прогностичної функції муніципального права є проблема інституціоналізації органів самооргані-

⁶⁶ Диб.: Батанов О.В. Місцеве самоврядування в політичній системі України: історія, проблеми, перспективи // Часопис Київського університету права. — 2004. — № 1. — С. 26-34; Батанов О.В. Місцеве самоврядування — інститут політичної системи України: теоретико-методологічні проблеми дослідження // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2004. - № 1. - С. 18-28.

ації населення. Так, досі не будуть сформовані цивілізовані правові основи взаємовідносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування з органами самоорганізації населення, останні будуть "зайвим", не функціонуючим елементом, "п'ятим колесом" у системі місцевого самоврядування. Значною мірою вирішити ці проблеми має наука про місцеве самоврядування. Вона повинна випереджати процеси, підводити під них концептуальну основу⁶⁷. Таким чином, прогностичний характер муніципально-правових досліджень відображає значущість науки в обґрунтуванні перспектив суспільного розвитку.

Інтегративна (системотворча) функція полягає в тому, що наука муніципального права допомагає об'єднувати знання різних галузевих юридичних наук про окремі аспекти здійснення місцевого самоврядування в цілісну систему. І це природно, адже такі поняття, як "публічна влада", "комунальна власність", "місцеве господарство", "місцеві податки та збори" тощо є предметом вивчення для багатьох юридичних наук. Муніципальне право тісно пов'язане з наукою муніципального менеджменту, муніципальної економіки, регіональної економіки тощо, кожна з яких має власне характерне відношення до процесів, які відбуваються у просторі функціонування територіальних громад. Безумовно, між ними існує певний "розподіл праці", однак значне наукове перехрещення та взаємопроникнення дає значну користь, вносячи в розвиток цих наукових комплексів синтез явищ і процесів.

Враховуючи це, наука муніципального права в ході дослідження феномену місцевого самоврядування повинна використовувати досягнення як правознавства, так і суміжних наукових напрямів (соціології, політичної економії, економічної теорії, психології, педагогіки, менеджменту тощо). Це, однак, не повинно призводити до розмивання юридичного тлумачення муніципальної влади як самостійного виду публічної політичної влади, нормативно-правового змісту проблем економічної та фінансової основи місцевого самоврядування, управління комунальною власністю, взаємовідносин муніципальних органів з підприємствами, установами, організаціями на своїй тери-

Ермин А.Р. О некоторых особенностях развития местного самоуправления в Российской Федерации и проблемах преподавания муниципального права // Проблемы преподавания конституционного и муниципального права / Под ред. С.А. Авакьяна. - М., 1999. - С. 160.

торії тощо. Але без використання відповідного наукового матеріалу неможливо сформувати цілісне бачення проблем становлення та функціонування муніципальної влади, управління муніципальним господарством, діяльності місцевих органів влади та управління тощо.

Прикладна (практична) функція полягає у тому, що муніципальне право орієнтує державні та муніципальні структури в їх практичній діяльності. Наука про місцеве самоврядування впливає на практику та виступає в якості теоретичної бази муніципального будівництва в Україні. Вона повинна дати реалістичні висновки щодо змісту, шляхів та методів ліберально-демократичних перетворень в політичній, економічній, соціально-культурній тощо сферах громадського життя. Наука на основі аналізу реальних потреб соціальної практики, систематичного вивчення соціальних процесів, узагальнення практики муніципального будівництва і чинного законодавства в Україні та зарубіжних країн дозволяє розробити найкращі варіанти муніципального устрою, принципів організації та діяльності системи місцевого самоврядування, її взаємовідносин з державою, органами державної виконавчої влади, запропонувати рекомендації по їх удосконаленню. Муніципально-правова наука має велике значення для ефективного розвитку правотворчої діяльності.

§ 4. МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОЇ НАУКИ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

Кожна суспільствознавча наука має свій методологічний інструментарій, за допомогою якого вона вивчає відповідні соціальні процеси, робить висновки та дає пропозиції для практики. Методологія належить до галузі найбільш актуальних та складних проблем юридичної науки. Її рішення має вихід на різні сторони навчального процесу в юридичних навчальних закладах, правових дослідженнях учених, правотворчості та правореалізації. Від рівня ефективності рішення цієї проблеми безпосередньо залежить продуктивність навчальної, наукової та практично-прикладної праці.

Думається, що успішне вирішення наукою муніципального права центрального завдання — вивчення процесів становлення, розвитку,

організації та функціонування муніципальної влади і реалізації та захисту муніципальних прав особистості, знаходиться в безпосередній залежності від стану методології. І наука муніципального права використовує притаманні всьому вітчизняному державознавству наукові методи досліджень — загалі, по науці (діалектичний, синергетичний, системного аналізу, соціологічний) та спеціальні (порівняльного правознавства, нормативно-логічний, структурно-функціональний, історико-юридичний, методи переходу від загального до особливого, від абстрактного до конкретного тощо).

Загальні методи — це філософські, світоглядні підходи, які відображають найбільш універсальні принципи мислення. Так, методологічну основу дослідження муніципально-правової дійсності складає загальнонауковий метод діалектики. *Діалектичний метод* дозволяє розглянути динаміку соціальних процесів: зв'язок муніципальної влади з іншими інститутами громадянського суспільства, а також з державою та державною владою; становлення і розвиток муніципальної влади в Україні та у зарубіжних країнах тощо. Діалектика розглядає всі самоврядні явища у розвитку, в органічному зв'язку з розвитком політичних, економічних, соціальних, культурних та інших процесів, які відбуваються у суспільстві. Саме такий підхід дозволяє виявляти та вирішувати виникаючі у суспільстві муніципально-правові проблеми, розкрити діалектичну єдність та детермінованість загальних процесів формування соціально-правової, демократичної та сервісної держави в Україні з інституціоналізацією муніципальної влади.

Діалектична методологія дослідження муніципально-правових проблем вимагає підходити до будь-якого явища як до системи. Тому в науці муніципального права важливе значення має *метод системного аналізу*, який дозволяє розглядати муніципально-правові явища у сукупності соціальних зв'язків, виявлення цілого та його частин, вивчення окремих інститутів місцевого самоврядування в цілісній системі організації публічної влади. Системний підхід дозволяє розглянути особливості організації та здійснення місцевого самоврядування з урахуванням його політичного та соціального, публічно-правового та приватноправового характеру, інституціональної та функціональної складових⁶⁸.

⁶⁸ Акмалова А.А. Особенности правового регулирования и организации местного самоуправления в Российской Федерации: Теоретико-методологический аспект: Дис.... д-ра юрид. наук. — М., 2003. — С. 40.

Також специфіка методу системного аналізу в муніципальному праві полягає у тому, що логічним центром дослідження стають закономірності розвитку муніципальної влади як самостійного виду публічної влади та самодостатнього і цілісного соціального організму. Так, аналіз системи місцевого самоврядування доводить, що вона, безумовно, є цілісною системою як з позиції її виникнення, так і її функціонування. На місцевому рівні процес створення систем управління має своє виявлення у формуванні внутрішніх структур муніципального організму, призначених для вирішення завдань місцевого значення, що постають перед ним в конкретних умовах та оптимальній реалізації функцій і повноважень структурних елементів системи локальної демократії. Метод системного аналізу дає можливість виявити специфічні форми взаємозв'язку муніципально-правових інститутів по забезпеченню цілісності системи. Так, компетенція кожного органу або посадової особи місцевого самоврядування залежить від їх функціонального призначення та місця у механізмі муніципальної влади.

Аксіологічний (ціннісний) метод налаштовує на розгляд муніципальної дійсності з точки зору тих чи інших соціальних цінностей. За нею, як за будь-якими іншими подіями суспільно-політичної дійсності, об'єктивно знаходяться будь-які потреби, інтереси як базові соціальні цінності. Відповідь на запитання, чиї інтереси сьогодні забезпечують широкі нормативні прерогативи місцевого населення або все ж таки спільноти муніципальних чиновників, можна отримати виключно за умови, якщо ми виявимо дійсні інтереси різних груп місцевого населення, можливості щодо здійснення цих інтересів, їх співвідношення з реальною поведінкою тих чи інших суб'єктів⁶⁹.

Також аксіологічний метод змушує звернути увагу на цивілізаційно-історичний контекст розвитку місцевого самоврядування у

Кокотов Л.Н., Саломткін А.С. Муниципальное право России: Учебник. — М.: Юристъ, 2006. — С. 49; *Колесників В.А.* Муниципальні інтереси як фактор місцевого самоуправління // Реформи в сучасній Росії: економічні, соціально-політичні та правові аспекти. Научно-практическая конференция. Тезисы докладов. — Волгоград: Изд-во ВАГС, 2003. — С. 23-26; *Колесників В.А.* Муниципальні інтереси як феномен місцевого самоуправління: основні аспекти дослідження // Государственное и муниципальное управление в России. Реформи и перспективы развития. Материалы Всероссийской конференции-ции 14 декабря 2004. — Волгоград: Изд-во ГОУ ВПО "ВАГС", 2005. — С. 36-40 та ін.

країні. Без цього важко зрозуміти сучасну модель організації місцевого самоврядування, відповісти на запитання про причини уособлення в суспільстві місцевого самоврядування як самостійного виду публічної влади, розглянути еволюцію тих чи інших форм залежності між політико-правовою моделлю місцевого самоврядування та детермінуючими її соціально-економічними, духовно-культурними, цивілізаційними чинниками.

Герменевтичні методи можуть бути використані як пізнавальна процедура з метою досягнення ясності у застосуванні юридичних термінів, їх точного визначення та встановлення тотожності смислів, узгодження стилю викладення. Дана методика є цінною й тим, що допомагає забезпечити поєднання знання, яке фіксує об'єктивний стан предмета пізнання, з суб'єктивним світом людей, які вибудовують та реалізують у правовій сфері свою активну життєву позицію; виявити та пояснити смисл правових документів, вчинків суб'єктів правового життя та правової політики, які виходять з визнання того, що існує сторона не тільки зовнішня, а й внутрішня, прихована, така, що виходить зі свідомих або підсвідомих прагнень⁷⁰.

Синергетичний метод в юридичній науці почав використовуватися лише останнім часом. Синергетика допомагає вивченню систем, що саморегулюються (у тому числі випадкових), та процесів, наприклад ринкових відносин, громадянського суспільства, етнологічних відносин, місцевого самоврядування, тобто явищ та процесів, де втручання держави обмежене або взагалі невідчутне. Так, територіальна громада, будь-то великого мегаполісу чи невеликого провінційного містечка, села або селища є, власне кажучи, самоорганізованого системою, життя якої так чи інакше "самоналагоджується" без участі держави відповідно до місцевих умов: самоорганізація виявляється опосередковано, через поведінку індивідів, груп, спільностей, йдеться про сучасне місцеве самоврядування, античне чи середньовічне.

Усвідомлення самоорганізації як основоположного принципу виникнення та існування місцевого самоврядування прийшло не відразу. Поштовхом для розвитку ідей самоорганізації якраз і став потужний напрям науково-методологічного спрямування — синергетики, науки про системи, що самоорганізуються та саморегулюються,

⁷⁰ *Суслов В.В.* Герменевтика и юридическое толкование // Государство и право. — 1977. — № 6.

яка зародилася у біології, хімії та інших науках, далеких від науки місцевого самоврядування. Особливий розвиток методологічні основи синергетики отримали у працях Й. Пригожина та його колег, де розглядаються механізми і принципи самоструктурування природних систем, якою, по суті, і є місцеве самоврядування. Адже не викликає сумніву, що система місцевого самоврядування, безумовно, є цілісною природною самоорганізуючою системою. Багатогранні прояви муніципальної влади, розвиток соціальних, психологічних, моральних цінностей, норм та інститутів усередині територіальної громади — це ті дані, які держава при всьому бажанні не може утворити. Вона лише визнає, створює умови для їх розвитку. Законодавство, визнаючи та допускаючи місцеве самоврядування як новий елемент політичного життя, повинно обмежитися найнеобхіднішими визначеннями, встановлюючи лише загальні, широкі засади, дозволяючи законом тільки установчі питання.

Тому якщо підійти до характеристики муніципальної влади з методологічних позицій, які розроблені у синергетиці, вона розкриє досліднику нові сторони та аспекти: у знайомих, звичних реаліях дійсності виявляються ознаки та властивості нової системної цілісності у процесах самоорганізації. Синергетика має справи як правило, з процесами та феноменами, де ціле (наприклад, місцеве самоврядування як природне право людини, вид публічної влади та соціального управління, інститут системи конституційного ладу, історичне, суспільно-політичне, соціально-економічне, культурне, духовне явище та специфічний спосіб мислення) наділене властивостями, яких немає у жодній з частин, але частини (місцеві жителі, територіальні громади, органи та посадові особи місцевого самоврядування) відображають якості цілого. Це відкриває нові шляхи для вивчення феномену муніципальної демократії, а в подальшому — шляхи оптимізації процесів інституціоналізації муніципальної влади в Україні. Предметом уваги при цьому є не фрагменти реальності (органи публічної влади, люди, територія, власність, нормативні акти тощо), а скоріше сфери взаємодії, взаємовпливу та взаємопроникнення цих інститутів, феноменів та явищ, процеси функціонування муніципальної влади як цілісної системи.

Синергетичне дослідження муніципальної влади дозволяє виробити більш точний методологічний підхід до нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування не тільки з точки зору при-

роди та характеру цього явища, але й точки зору сучасних процесів її становлення та розвитку. При цьому, наприклад, диференційованість правового регулювання інститутів місцевого самоврядування полягає, з одного боку, у наданні стійкості його окремим ознакам та властивостям, з іншого — у стимулюванні та виявленні певних тенденцій його розвитку та реагуванні на ці тенденції відповідним чином, з урахуванням їх позитивного або негативного запалу⁷¹.

Так, нелінійний метод пізнання у межах синергетичного підходу вказує, що результат не завжди є адекватним зусиллям. Муніципальна влада, як це не парадоксально, не адекватна моделі відносин, які держава прагне врегулювати за допомогою своїх правових норм. І справа не в тому, що законодавець при цьому не враховує будь-які чинники. Просто можливості права завжди обмежені. Система місцевого самоврядування може адекватно відреагувати тільки на ті збуджуючі її впливи, які передбачені нормативно-правовими актами. Інші впливи не компенсуються та викликають відповідні зміни у законодавчій моделі місцевого самоврядування. В Україні, виходячи зі змісту Конституції, законів "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про органи самоорганізації населення" або "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів", законодавець навіть не намагається екстраполювати будь-яку модель муніципальної влади, яку він бажав би бачити.

Високий ступінь стохастичності системи місцевого самоврядування у період її становлення, незважаючи на законодавчі рамки, які покликані стримувати розвиток системи в необхідних параметрах, не гарантує того, що місцеве самоврядування буде розвиватися у бажаному для інтересів держави та суспільства напрямі. Як це не парадоксально, але ніхто не знає і не може знати, що з цього вийде. Навіть у західних європейських країнах з міцними демократичними традиціями функціонування систем місцевого самоврядування муніципальна влада не відрізняється стабільністю та одноманітністю. Про це свідчать реформи 70-х років ХХ ст. у Великобританії, Франції, Італії та інших країнах. Але, як свідчить історія, місцеве самоврядування там розвивалося паралельно із визріванням інших демократичних інсти-

⁷¹ Уваров А.А. Об особенностях развития и нормативно-правового регулирования в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. - 2002. - №4. - С. 34.

тутів, які були для нього опорою. До того ж слід наголосити на високій політичній культурі та традиціях цих народів, що також треба брати до уваги.

Вивчення муніципально-правових явищ було б неповним, статичним без з'ясування функціональних якостей інститутів місцевого самоврядування. Тому вагоме місце в системі методів муніципальної науки посідає *метод функціонального аналізу*. Так, наприклад, функціональний аналіз діяльності територіальної громади (її динамічна спрямованість) сприятиме проникненню у політико-правову природу цього суб'єкта місцевого самоврядування, розкриватиме обсяг, характер і зміст його діяльності. Тільки за допомогою поняття функцій надається конкретна визначеність цього феномена конституційного права. Без функціонального аналізу неможливе вивчення будь-якого елемента системи локальної самоорганізації. Лише визначивши функції територіальних громад, можна уявити, яку роль відіграють вони в системі місцевого самоврядування, в державному механізмі, суспільстві взагалі та яке їх соціальне призначення⁷².

У методології науки муніципального права важливе місце посідає *історичний метод дослідження* місцевого самоврядування. Всі муніципально-правові інститути вивчаються у їх історичному розвитку на загальному фоні розвитку суспільства, притаманних йому деформацій та протиріч. Принцип історизму передбачає дотримання двох важливих умов: по-перше, розгляд муніципальної влади з точки зору її виникнення та розкриття закономірностей і тенденцій розвитку, по-друге, вивчення муніципальної влади з позицій сучасності. Історизм — шлях зв'язку минулого і сучасного, теорії і практики, тому що нове у теорії муніципального права в кінцевому результаті виростає із узагальнення досвіду, із практичних потреб суспільного розвитку. Історичний підхід передбачає розвиток теорії на основі фактів.

Феномен муніципальної влади може бути повністю зрозумілий лише у зв'язку з аналізом її еволюції в теоретичній площині та законодавчій практиці. Історичний аналіз законодавства про місцеве самоврядування, виявляючи основні напрями і тенденції муніципального розвитку, дозволяє сприйняти все найкраще, що виробила практика місцевого будівництва в Україні та інших країнах, дати йому оцінку з позицій сьогодення та утворити більш ефективне законодавство.

⁷² Батанов О. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права // Право України. — 1998. — № 8. — С. 21.

Щільно пов'язаний з історичним методом так званий *генетичний метод*, який націлює на виявлення першопричин того чи іншого інституту місцевого самоврядування та місцевого самоврядування в цілому. Він допомагає дослідникам просуватися вперед у пошуку відповіді на запитання про причини уособлення у суспільстві місцевого самоврядування, що передбачає встановлення залежностей між політико-правовою формою місцевого самоврядування та соціально-економічними, духовно-культурними, цивілізаційними та іншими чинниками, які породжують її. Генетичний аналіз в деяких випадках неможливий без спирання на історичні факти. Але вони потрібні йому як матеріал для виділення в їх переважною мірою випадковій наступності причинно-наслідковій залежності та закономірності⁷³.

В науці муніципального права широко використовується і *метод порівняльно-правового аналізу*. Велике значення для розвитку муніципальної влади має вивчення та використання практики місцевого самоврядування в найбільш розвинутих, демократичних державах. Необхідність компаративного аналізу зарубіжного досвіду не викликає сумнівів. Саме таким шляхом можна вести пошук нових ідей та механізмів, виявляти глобальні тенденції розвитку права і політики. Більшість конституційних та муніципальних проблем держав сучасного світу мають тотожний характер, і тому завжди корисно знати, наскільки ті чи інші країни прогресують у вирішенні таких проблем, які механізми були при цьому ними задіяні⁷⁴.

Для сучасної України, яка прагне стати демократичною, соціально-правовою державою, компаративний аналіз світового муніципального розвитку має величезне значення. Це пояснюється кількома обставинами. Так, тріумфальний рух принципів субсидіарності, посилення позицій Європейського Союзу, ролі регіонів у процесі євроінтеграції породив тенденцію муніципалізації конституційного життя та конституційного права⁷⁵.

Місцеве самоврядування, регіоналізація та децентралізація стають тепер провідними принципами європейської політики та конституційно-правового регулювання. Муніципалізація конститу-

⁷³ Какотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: Учебник. — М.: Юристы, 2006. — С. 48-49. ⁷⁴ Черкасов А.И. Сравнительное местное

управление: теория и практика. — М., 1998. — С. 10. ⁷⁵ Батанов О.В. Конституційне право у сучасному світі: основні напрями та форми

розвитку // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2003. — № 7. — С. 39-40.

і і, і іі і ют ЖИТТЯ та права, передусім маючи вихід на локальний рівень, торкається усіх процесів трансформації та модифікації публічної влади і! умовах демократизації держави та суспільства.

Завдяки порівняльному методу науковий характер правових досліджень публічної влади піднімається на нову висоту, виходячи за межі однієї національної правової системи. Порівняння у сфері конституційного права, за словами М. Ташнета, є "формою ліберальної освіти у праві"⁶. Воно краще дозволяє зрозуміти специфіку вітчизняного конституційного розвитку у контексті світового досвіду, допомагає подолати теоретичні "п'юри" у конституційно-правовій сфері. Цим пояснюється важлива роль порівняльного (компаративістського) методу вивчення феномену муніципальної влади.

Але слід мати на увазі, що інколи порівняльно-правовий метод у муніципальному праві застосовується не цілком коректно. Так, деякі автори, виходячи із суто формально-догматичних позицій, порівнюють однойменні інститути абсолютно різних за рівнем суспільно-політичного розвитку зарубіжних країн. Де призводить лише до дискредитації порівняльно-правового методу, а результат — оберненопропорційний меті: справжні відмінності приховуються, а формальні спільності — роздуваються. Цей спекулятивний прийом у науці означає зрівнялівку різних за своєю природою муніципально-правових систем, що спотворює наукову картину дійсності⁷.

Наука муніципального права широко використовує *соціологічні методи*: опитування, інтерв'ювання, анкетування, соціального експериментування, організаційно- та нормативно-правового проектування, імітаційно-ігрового моделювання ситуацій в області муніципального права тощо. Так, *моделювання* як метод дослідження соціальних процесів має важливе значення для поглиблення наших знань, їх додаткової перевірки, для свідомого управління суспільними процесами. Кожна наукова модель передбачає виявлення найбільш загальних закономірностей розвитку, головних рис того чи іншого явища та дозволяє апробувати їх практичну доцільність. Важливою умовою теоретичного моделювання муніципальних явищ та процесів є урахування об'єктивних закономірностей розвитку суспільства (зокрема,

високий рівень індивідуальної та масової правової культури, здатність населення до самовідповідальності, наявність міцної фінансово-економічної бази тощо).

Певне значення у науці муніципального права має *метод статистичного аналізу*, який допомагає виявляти ефективність дії муніципально-прагових норм, визначати їх вплив на суспільні процеси. Кількісний фактор — важливий показник реальності демократичних інститутів, врегульованих муніципально-правовими нормами. Тому наука муніципального права аналізує статистичні дані, які торкаються усіх сфер місцевого і державного життя та робить на їх основі відповідні висновки. Так, статистичний метод використовується, зокрема, коли досліджуються структура депутатського корпусу місцевого самоврядування, кількісні показники форм зв'язку депутатів з виборцями, динаміка активності виборців на основі виборчої статистики тощо.

Метод кібернетики (науки про закони управління складними динамічними системами в природі та суспільстві) розкриває широкі можливості для науки муніципального права. Особливість полягає в тому, що вона досліджує кількісні зв'язки та співвідношення в процесах управління. Саме через кількісні характеристики можна підійти до аналізу якісних змін в муніципально-правових процесах. Предметом правової кібернетики можуть бути якісні та структурні зміни, а також формально логічні зв'язки та відносини, які виникають у процесі становлення та розвитку муніципальної влади, в локальній правотворчості та правозастосувальній практиці. Кібернетичні моделі можуть використовуватися, зокрема, для розробки оптимальних систем побудови органів місцевого самоврядування. Кількісне відтворення функцій тих чи інших органів в моделі сприятиме формуванню кращого варіанту їх структури та компетенції; кількісне відтворення певних процесів роботи місцевих рад, наприклад, свідчило б про проникнення математики в аналіз муніципальної діяльності. Він дозволить повніше з'ясувати закономірності структури і функцій відповідних органів, устрою адміністративно-територіальних одиниць, визначити ступінь їх самоврядності та ефективності⁸. Вже одне це дає широке поле для діяльності для використання методів кібернетики при аналізі муніципальної влади.

⁷ *Тизкней М.* Тье РоззііШлез оі Сотрааііус СопзііиСіоп Ба№ // Тье Уаіе Ба\|

Гоіліаі. - 1999. - Уоі. 108. - Р. 1230,1306-1309. " *Ватамов О.В., Калто В.М.*

Муніципальне право зарубіжних країн: Навч. посіб.:

У 2 ч. Ч. 1 / За заг. ред. П.Ф. Мартиненка. - К.: Знання України, 2005. - С. 95-96.

⁸ *Щетинин В.В.* Проблемы теории советского государственного права. — М., 1969. —

С. 98.

6. Зам. 15.

В умовах пошуку оптимальних моделей організації публічної влади, що відбувається в Україні на сучасному етапі, дедалі більшої уваги набуває *метод державно-правового експерименту*⁷⁹. У загальному вигляді експеримент у муніципальному праві — це науково поставлений дослід, який проводиться з метою перевірки гіпотез, нововведень і змін в організації роботи органів публічної влади. В основі цього методу лежить діалектико-матеріалістичний постулат про практику як критерій істини. Водночас цінність державно-правового експериментування полягає не тільки в практичній спрямованості на вирішення конкретних проблем організації роботи органів публічної влади, але й у тому, що воно слугує джерелом нових ідей, гіпотез, теоретичних положень, тобто дозволяє комплексно підійти до вивчення відповідних проблем⁸⁰.

Окрім перелічених, наука муніципального права використовує й інші методи дослідження. У сукупності всі методи наукового пізнання дають нам оптимальну уяву про ті чи інші сторони муніципально-правової дійсності, організаційні або функціональні прояви муніципальної влади. Використання різноманітних методологічних засобів дозволяє з різних боків підійти до дослідження муніципально-правової реальності, простежити вплив конституційних норм, міжнародно-правових та локальних актів на соціальну практику, краще зрозуміти феномен муніципальної влади.

Застосовуючи різні методи для пізнання муніципальної влади, слід пам'ятати, що кожний метод має той потенціал, який дозволяє нам усвідомлювати ту чи іншу сторону існуючої муніципальної дійсності. Водночас він має й певні обмеження, які закладені у самому існуванні кожного з методів. Тому неможливо відкрити єдиний універсальний метод пізнання всього феномену муніципальної влади, як неможливо винайти, наприклад, один універсальний вид транспорту, зручний для всіх випадків життя. Звернення до того чи іншого методу залежить передусім від аспекту дослідження даного виду публічної влади, від його цілей тощо.

Див.: Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області: Закон України від 5 квітня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — №29. - Ст. 188.

Журавський В.С., Серьогін В.О., Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. — К., 2003. — С. 14.

Таким чином, такий підхід до феномену муніципальної влади передбачає не побудову жорсткої схеми, а розгляд на основі системного аналізу моделі, яка постійно розвивається та дозволяє узагальнювати та структурувати складний об'єкт дослідження. Можна передбачити у зв'язку з цим перспективність застосування синергетичного підходу у правознавстві⁸¹. Однак, безумовно, щоб мати найбільш повну уяву про предмет, дослідник у процесі творчості повинен синтезувати ці методи, що й призводить до цілісного, системного результату. Це дозволяє усвідомити особливе значення науки муніципального права в процесі вивчення, а також становлення та розвитку муніципальної влади в Україні.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. У чому полягає відмінність між такими напрямками в юридичній науці, як "Державне будівництво та самоврядування" та "Муніципальне право України"?
2. Що являє собою муніципальне право як наука? Дайте визначення поняття "наука муніципального права" та "муніципальна наука", розгляньте їх співвідношення як частини і цілого.
3. Назвіть основні джерела науки муніципального права. Як співвідносяться між собою джерела науки муніципального права та джерела муніципального права України як галузі права?
4. Охарактеризуйте основні методи сучасної науки муніципального права.
5. Яку роль відіграє наука муніципального права в процесі становлення місцевого самоврядування в Україні?

⁸¹ Автономов А.С. Методологические аспекты исследования системы категорий конституционного права // Теоретические проблемы российского конституционализма / Подред. Т.Я. Хабриевой. - М., 2000. - С. 15-23.

РОЗДІЛ III. МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО ЯК НАВЧАЛЬНА ДИСЦИПЛІНА

§ 1. ПОНЯТТЯ, ПРЕДМЕТ І ЗАВДАННЯ НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

Муніципальне право як навчальна дисципліна є системою знань, одержаних наукою муніципального права та вироблених практикою становлення, організації, функціонування місцевого самоврядування, і яка викладається у відповідних юридичних закладах освіти. Як навчальна дисципліна муніципальне право є сукупністю знань із галузі науки муніципального права, які за допомогою різних методичних прийомів доводяться до тих, хто навчається. Основний адресат цих знань — студентська аудиторія. Якщо наука муніципального права охоплює всю сукупність муніципально-правових знань, то навчальна дисципліна містить лише ту частину, яка є необхідною для підготовки спеціалістів в галузі муніципального права та муніципального менеджменту. При цьому, природно, наукоємні, наукознавчі питання, методологічні проблеми науки муніципального права в навчальній дисципліні представлені, як правило, доволі стисло.

Сьогодні навчальна дисципліна муніципального права виділилася в особливий напрям вітчизняного право- та державознавства та є складовою частиною української юридичної освіти. Як навчальна дисципліна муніципальне право має більш вузький зміст, аніж наука, оскільки вивчається в рамках програм, тематичних та учбових планів навчального курсу, який до того ж визначається тим чи іншим навчальним закладом самостійно. Водночас, новий предмет в системі

юридичної освіти не підміняє інші навчальні дисципліни, а впливає та стимулює розвиток різних сфер вітчизняного правознавства та сприяє досягненню якісно нового рівня юридичної освіти в країні.

Ця навчальна дисципліна хоча й вивчається у багатьох юридичних навчальних закладах України, але ще не знайшла свого всебічного визнання. Так, у І [адіональній юридичній академії ім. Ярослава Мудрого та Київському університеті права НАН України досі викладається курс "Державне будівництво та самоврядування в Україні", на юридичному факультеті Київського національного університету культури і мистецтв — курс "Організація управління та місцевого самоврядування в Україні", тоді як в Академії муніципального управління, Одеській національній юридичній академії, на економіко-правовому факультеті Одеського національного університету ім. І.І. Мечнікова, в Університеті економіки і права "КРОК" вже багато років викладається дисципліна "Муніципальне право України", причому у переважній більшості цих закладів вже давно відмовилися від викладання таких явно архаїчних курсів, як "Державне будівництво та самоврядування в Україні". Також курс муніципального права викладається у більшості профільних вузів Російської Федерації.

Процес становлення навчальної дисципліни "Муніципальне право України" є вкрай суперечливим, що, безумовно, не йде на користь цьому курсу. Ситуація ускладнюється й тим, що не існує єдиної орієнтовної навчальної програми, за деяким винятком, про які йшлося раніше, немає вітчизняних підручників та якісних навчальних посібників, у яких би комплексно висвітлювалися питання муніципального права.

Ця проблема зумовлена, насамперед, різними підходами до змісту навчальної дисципліни, різними позиціями з питання значення інститутів муніципального права для будівництва демократичної, правової та соціальної держави. Також не завжди береться до уваги, що дана дисципліна базується на конституційному положенні про те, що органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади. Безумовно, тут має вплив той факт, що в навчальних програмах зі спеціальності "Правознавство" присутні стереотипи минулого.

Однак конституційна динаміка сьогодення зумовлює нові підходи до вивчення процесів, пов'язаних із визнанням, становленням, розвитком, організацією та функціонуванням муніципальної влади,

а також реалізацією та захистом муніципальних прав особистості. Вважаємо, що не слід розширювати предмет дисципліни за рахунок включення таких питань, як організація роботи Верховної Ради України, її комітетів, Президента та його адміністрації, діяльність Кабінету Міністрів, вивчення питань державного устрою тощо, як це практикується в рамках курсу "Державне будівництво та місцеве самоврядування". Такий підхід до трактування системи даного навчального курсу, який формується за аналогією з навчальною дисципліною "Радянське державне будівництво", що мало своїм предметом не лише всю систему рад як органів державної влади, а й вивчення інших питань, зокрема системи правоохоронних органів, з науково-методологічної точки зору навряд чи можна назвати продуктивним. Місцеве самоврядування являє собою особливий вид публічної влади, який не належить до державної влади, г— На наш погляд, предметом муніципального права як навчальної дисципліни повинні бути, насамперед, суспільні відносини, які виникають у процесі реалізації та захисту муніципальних прав особистості, а також організації та функціонування муніципальної влади, проблеми правового регулювання місцевого самоврядування та практики реалізації профільного законодавства.

Щодо категоріального апарату запропонованого курсу, то хоча права наука постійно оперує категоріями "комунальний", "місцеве самоврядування", "місцеве будівництво", "локальна (місцева) демократія" тощо, найбільш адекватно відображає суть відносин, які виникають в процесі здійснення місцевого самоврядування та реалізації делегованих йому державою повноважень термін "муніципаль-цій". Аргументацію ж деяких учених, які заперечують використання терміну "муніципальне право" як "мало зрозумілого для пересічних громадян словосполучення"¹, на наш погляд, навряд чи можна назвати переконливою.

У зв'язку з цим вважаємо, що і навчальна дисципліна, яка вивчає процеси визнання, становлення, розвитку та організації місцевого самоврядування в Україні має називатися "Муніципальне право України".

Безумовно, місцеве самоврядування є предметом вивчення не тільки муніципального права. Воно вивчається теорією держави та

¹ Борденюк В. Конституція України та становлення галузі права місцевого самоврядування // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України. — К., 1999. — Вип. 1. — С. 286.

права, історією держави і права України та зарубіжних країн, конституційним, адміністративним, фінансовим, господарським правом тощо. Однак кожна з цих юридичних дисциплін має свій аспект вивчення місцевого самоврядування. Для усіх цих навчальних дисциплін місцеве самоврядування не є об'єктом вивчення, вони вивчають його стосовно до свого предмета. Тому у зв'язку з новизною інституту місцевого самоврядування в Україні навчальний курс "Муніципальне право України" набуває особливого значення в системі професійної підготовки студентів-юристів.

Завдання муніципального права як навчальної дисципліни полягають у наданні допомоги майбутнім юристам у розумінні місцевого самоврядування як природного права місцевих жителів на самостійне вирішення питань локального значення, особливого виду публічної влади та специфічного інституту конституційного ладу України, у сприянні вихованню поваги до найважливіших муніципально-правових інститутів, зокрема територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, органів місцевого самоврядування, місцевих виборів, комунальної служби тощо, а також створенні передумов для формування муніципальної культури майбутніх фахівців-правників.

„Завданням навчальної дисципліни муніципального права є вивчення умов та засобів, які забезпечують самостійність територіаль- і них громад, їх органів та посадових осіб у вирішенні питань місцевого і значення, а також відповідальності в системі місцевого самовряду-вання.

Студенти повинні набути навичок використовувати здобутки науки муніципального права при вирішенні професійних завдань; орієнтуватися у системі національного законодавства та практики, а також у міжнародно-правових стандартах, які регламентують відносини щодо організації та діяльності суб'єктів локальної демократії; інтерпретувати чинне внутрішнє та національне законодавство інших держав, а також міжнародно-правові акти з питань організації та функціонування місцевого самоврядування; правильно його застосовувати у практичній діяльності та співвідносити між собою. Муніципальне право прагне вирішити проблеми підвищення ефективності діяльності, прогнозування розвитку місцевого самоврядування в міру подальшого розширення демократичних процесів у нашому суспільстві, розробити концепцію розвитку правової політики, осві-

ти і культури в сфері місцевого самоврядування, сприяння інтеграції наук про місцеве самоврядування.

Ознайомлення з національними особливостями муніципального права інших країн сприяє розумінню специфіки його розвитку, виховує повагу до права кожного народу, набуттю знань про муніципальний устрій цих держав. Для осіб, які подорожують або працюють за кордоном, вивчення даної дисципліни має практичне значення: будь-яка культурна людина, тим більше юрист, повинна розуміти устрій тієї держави, в яку приїжджає. Тому при вивченні муніципального права певна увага приділяється ознайомленню студентів із зарубіжним досвідом становлення, розвитку і функціонування інститутів локальної демократії.

Таким чином, оволодіння даною навчальною дисципліною, безумовно, необхідне для набуття широкого професійного світогляду, без якого немає повноцінного фахівця і взагалі інтелігента. Від професійної ерудиції, професійних навичок, від якості отриманих знань та умінь їх постійно удосконалювати на пряму залежать життєві успіхи.

§ 2. СИСТЕМА НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

Муніципальне право як навчальна дисципліна має свою систему, під якою розуміється логічна послідовність вивчення питань, які складають її зміст. Курс "Муніципальне право України" передбачає вивчення як загальних положень муніципального права, так і його окремих інститутів, положень Конституції щодо місцевого самоврядування, профільного законодавства в сфері місцевого самоврядування та інших джерел муніципального права; отримання студентами знань про поняття, предмет, методи і джерела муніципального права як галузі права, науки та навчальної дисципліни, історичні та теоретичні основи місцевого самоврядування, поняття, правову природу та конституційно-правові принципи місцевого самоврядування, муніципальні права особистості, форми безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні; систему місцевого самоврядування в Україні, основні його функції та механізм їх реалізації, гарантії та відповідальність в системі місцевого самоврядування тощо.

Запропонований у даному підручнику курс "Муніципальне право України" має проблемний характер. У ньому знаходить своє відображення не тільки вивчення нормативно-правового матеріалу, який регулює правове становище та компетенцію місцевого самоврядування в усіх сферах громадського та державного життя, але й конкретні причини об'єктивного, а іноді й суб'єктивного характеру, які призвели до того, що законодавчі установки про місцеве самоврядування, незважаючи на вагомість, актуальність та значущість питань місцевого значення, не набули на загальнодержавному рівні свого змістовного сенсу.

Серед загальних положень муніципального права досить значне місце посідають положення про поняття і предмет муніципального права як галузі права, його місце в правовій системі України, вивчення муніципального права як галузі публічного права, його завдань, функцій та системи.

Значна увага приділяється вивченню джерел муніципального права як галузі права. Зокрема, аналізується Конституція України як основне джерело муніципального права, а також профільне законодавство про місцеве самоврядування. В той же час, при вивченні муніципального права відповідна навчальна дисципліна звертається до зарубіжного досвіду. Україна входить до Ради Європи, в межах якої діє Європейська хартія про місцеве самоврядування, що відображає європейський досвід правового регулювання місцевого самоврядування. Ретельне вивчення кращого зарубіжного досвіду має важливе значення для становлення та розвитку муніципального права у нашій країні, правова система якої донедавна не знала цієї галузі права. Тому принципове значення в оволодінні знаннями в сфері місцевого самоврядування займає вивчення міжнародно-правових стандартів. В курсі муніципального права розглядається правова природа міжнародних стандартів локальної демократії, зокрема аналізуються Загальна декларація прав людини 1948 року та її вплив на становлення сучасних концепцій місцевого самоврядування, вивчається Всесвітня декларація місцевого самоврядування 1985 року, Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року, Європейська хартія про регіональне самоврядування 1999 року (проект) тощо. В умовах становлення та розвитку в Україні системи місцевого самоврядування муніципальне право розглядає тенденції прийняття Україною міжнародно-правових стандартів місцевого самоврядування і локальної демократії.

Вагоме місце у вивченні курсу муніципального права приділяється локальним джерелам місцевого самоврядування. На особливу увагу тут заслуговує усвідомлення ролі серед інших джерел муніципального права статуту територіальної громади як основного акту локальної саморегуляції.

В курсі муніципального права центральне місце посідає вивчення системи муніципального права як галузі права — муніципально-правових інститутів та муніципально-правових норм. Муніципальне право як навчальна дисципліна дозволяє зрозуміти зміст муніципально-правових відносин, розглянути їх загальну суб'єктно-об'єктну характеристику, проаналізувати механізм правового регулювання муніципальних відносин, а також основні методи правового регулювання відносин, які виникають у процесі здійснення місцевого самоврядування та реалізації муніципальних-прав особистості.

Предмет навчальної дисципліни муніципального права складають не тільки норми муніципального права та врегульовані ними суспільні відносини, існуючі в даний час, а й практика правового регулювання організації та діяльності місцевої влади на попередніх етапах розвитку української державності. Так, враховуючи, що місцеве самоврядування є явищем багатогранним, яке пройшло значний шлях в історії людства, значна увага при викладанні курсу муніципального права має приділятися розгляду еволюції інститутів самоврядування в Україні, зокрема вивченню основних періодів зародження і становлення вітчизняних форм територіального самоврядування, як-от: розвитку станового самоврядування, періоду Магдебурзького права та козацької демократії, самоврядуванню у Гетьманській Україні кінця XVIII ст., розвитку місцевого самоврядування в Україні як складової частини Російської імперії та інших держав, осмисленню політико-правових засад організації та функціонування місцевої влади за радянських часів.

Курсом муніципального права передбачається також вивчення місця і ролі муніципального права в системі знань про місцеве самоврядування. Зокрема, вивчаються наукові методи, джерела і завдання науки муніципального права.

Враховуючи, що муніципальне право має своїм першоджерелом конституційне право, ядро цієї навчальної дисципліни складає вчення про конституційно-правові основи місцевого самоврядування, зокрема розкриття поняття місцевого самоврядування, аналіз його те-

оретичного та юридичного визначення, політико-правової природи, ролі і значення, атрибутів і критеріїв тощо. Значна увага має приділятися вивченню місцевого самоврядування як права населення на самостійне вирішення питань місцевого значення, складової системи конституційного ладу, самостійного виду публічної влади та інституту громадянського суспільства.

Усвідомлення феномена місцевого самоврядування неможливе без вивчення конституційно-правових принципів місцевого самоврядування як фундаментального вихідного начала інституціоналізації даного явища в правовій системі України. Тому в курсі муніципального права традиційно вивчаються поняття і система основних принципів місцевого самоврядування.

Виходячи з того, що місцеве самоврядування, виступаючи в якості специфічної ланки конституційного механізму, яка не є повністю незалежною від держави, в курсі муніципального права можуть вивчатися питання щодо взаємовідносин суб'єктів місцевого самоврядування з органами державної влади, теоретичні та практичні проблеми співвідношення місцевого самоврядування і державної влади та їх взаємозв'язку і взаємодії, повноваження органів державної влади в сфері місцевого самоврядування. Вагоме місце посідають форми та методи контролю за місцевим самоврядуванням, тому що саме у цьому виявляється основна точка зіткнення держави та самоврядування, демонструється ступінь довіри та свободи, що надається державою територіальним громадам та їх представницьким органам. В теоретичному аспекті має бути продемонстровано, що в умовах демократичної, правової та соціальної держави правовий режим не дозволяє органам муніципальної влади, з одного боку, ставати над населенням в контексті реалізації своїх суто корпоративних, кар'єристських прагнень, а з другого — нехтувати установками центральної влади з питань рамок дозволеної поведінки, при виході за які неодмінно запускаються механізми відповідальності місцевих органів як перед населенням-, так і перед державою.

Окремо вивчаються гарантії місцевого самоврядування в Україні, зокрема поняття, правове регулювання і види гарантій місцевого самоврядування та їх реалізація, розглядаються судові та інші правові форми захисту місцевого самоврядування.

Цілісна картина формується лише при вивченні системи місцевого самоврядування. Особливе системоутворююче місце її складає

територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування. Тому в курсі муніципального права значне місце посідають питання вивчення поняття, ознак, видів територіальних громад, з'ясування місця особистості — члена територіальної громади в системі місцевого самоврядування, аналізу системи її муніципальних прав та свобод, розкриття функцій і повноважень територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування та основних форм їх діяльності, зокрема місцевих референдумів, виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, загальних зборів громадян за місцем проживання та інших форм участі населення в здійсненні місцевого самоврядування в Україні.

Таким чином, муніципальне право як навчальна дисципліна виявляє та вивчає історико-теоретичні засади місцевої демократії, загальні закономірності муніципально-правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних з визнанням, становленням, розвитком, організацією та функціонуванням муніципальної влади, а також реалізацією та захистом муніципальних прав особистості, узагальнює практику застосування норм муніципального права, практику діяльності територіальних громад та муніципальних органів і на цій основі розробляє науково обґрунтовані рекомендації з метою підвищення ефективності діяльності місцевого самоврядування та муніципально-правового регулювання.

§ 3. ДЖЕРЕЛА НАВЧАЛЬНОЇ ДИСЦИПЛІНИ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

Вивчення актуальних проблем сучасного муніципального права здійснюється на основі джерел відповідної навчальної дисципліни, які поділяються на нормативні, наукові, а також результати муніципальної практики.

До *нормативних джерел навчальної дисципліни муніципального права* слід відносити правові акти, які містять норми муніципального права, що закріплюють та регулюють організацію та діяльність місцевого самоврядування. Особлива роль у формуванні навчальної бази муніципального права належить Конституції України, яка містить положення, що розкривають природу місцевого самоврядування,

цінності муніципальної демократії, сутність муніципальної діяльності, роль місцевого самоврядування в системі народовладдя. Конституційні положення про місцеве самоврядування, які складають фундаментальні засади муніципального права як навчальної дисципліни, мають свій розвиток у профільному законодавстві про місцеве самоврядування. Воно також є джерелом муніципального права як навчальної дисципліни.

Для вивчення тенденцій розвитку муніципального права, своєрідності муніципально-правового регулювання, розуміння процесів становлення та розвитку муніципальної влади, а також реалізації та захисту муніципальних прав особистості важливе значення має вивчення локальних муніципально-правових актів, зокрема статутів територіальних громад, рішень прийнятих на місцевих референдумах, актів органів місцевого самоврядування тощо. Дані правові акти також можна вважати нормативними джерелами навчальної дисципліни муніципального права.

Поряд з юридичними джерелами теоретичну базу цієї навчальної дисципліни складають *наукові праці учених*, в яких розробляється та досліджується проблематика місцевого самоврядування, історія його розвитку тощо. Так до теоретичних (доктринальних) джерел муніципального права як навчальної дисципліни насамперед відносяться праці учених-муніципалістів. Значна кількість дискусійних сьогоденні проблем, як-от питання про політико-правову природу місцевого самоврядування, його співвідношення із державною владою тощо, були свого часу розроблені та досліджені у фундаментальних наукових працях вітчизняних та зарубіжних державознавців, філософів та політологів минулих століть.

Джерелами навчальної дисципліни муніципального права є наукові праці, присвячені проблемам місцевого управління, написані за радянський період. Вони визначили напрям наукових досліджень в сфері місцевого самоврядування, хоча, безумовно, сам науковий інструментарій цих досліджень вже застарів. В якості джерел вони складають інтерес для формування муніципального права. По-перше, слід враховувати, що у вивченні організаційних форм і методів роботи місцевих представницьких та виконавчих органів радянської влади, їх правового регулювання є значні досягнення, які не втратили свого значення й сьогодні. По-друге, важливе місце в процесі формування та розвитку наукової дисципліни муніципального права посідає кри-

тичний аналіз досвіду історичного розвитку місцевих органів влади у нашій країні, що також передбачає звернення до наукових праць попередніх років та їх використання.

Останнім часом з'явилися праці з питань місцевого самоврядування, в яких узагальнюється практика муніципальної діяльності у нашій країні, розробляються актуальні проблеми організації та діяльності влади на місцях. Вони мають велике значення для формування теоретичної бази місцевого самоврядування, а тому також виступають в якості дотринальних джерел навчальної дисципліни муніципального права.

Так, починаючи з 1990 р., коли у вітчизняній науці почалося формування сучасних поглядів на місцеве самоврядування, окремим аспектам проблеми муніципального права приділяли увагу М. Баймуратов, В. Борденюк, Т. Буряк, І. Бутко, М. Воронов, В. Григор'єв, Р. Давидов, І. Дробуш, В. Кампо, О. Карлов, А. Коваленко, М. Кор-нієнко, В. Кравченко, П. Любченко, М. Орзіх, Б. Пережняк, В. По-горілко, О. Прієшкіна, М. Пухтинський, О. Фрицький, Г. Чапала та інші учені.

Проблеми муніципального права в сучасній зарубіжній науці відображені у працях А. Акмалової, І. Бабічева, М. Бондаря, Т. Бялкі-ної, В. Васильєва, І. Видріна, А. Єр'оміна, Ю. Казанчева, М. Краснова, А. Костюкова, О. Кутафіна, В. Мокрого, Л. Нудненко, І. Овчинникова, М. Пешина, М. Постового, В. Фадєєва, О. Черкасова, К. Щугриної та ін.

Джерелом муніципального права як навчальної дисципліни є також практика муніципальної діяльності у нашій та зарубіжних країнах. Розробка і дослідження проблем муніципального права здійснюється на основі аналізу практичної діяльності територіальних громад, органів і посадових осіб місцевого самоврядування в процесі вирішення питань місцевого значення.

Важливе значення у становленні та розвитку комплексної навчальної дисципліни муніципального права посідає також зарубіжний муніципальний досвід. Україна як член Ради Європи звертається насамперед до найкращого світового досвіду локальної демократії, який знайшов своє відображення в таких документах, як Європейська хартія про місцеве самоврядування та Всесвітня декларація місцевого самоврядування.

§ 4. МІСЦЕ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА СЕРЕД ДИСЦИПЛІН ЮРИДИЧНОГО ПРОФІЛЮ

Муніципальне право як навчальна дисципліна є складовою частиною системи української юридичної освіти. Її предмет — муніципальна діяльність територіальних громад охоплює, по суті, всі сфери місцевого життя, а тому має комплексний характер. Ця навчальна дисципліна вивчає та розкриває взаємодію норм муніципального права з нормами інших галузей права.

Місце навчальної дисципліни муніципального права в системі юридичних дисциплін обумовлено насамперед особливостями муніципального права як галузі права. Її співвідношення та взаємозв'язок з правовими дисциплінами визначається співвідношенням муніципального права з іншими галузями українського права.

Муніципальне право — нове міждисциплінарне поле в системі юридичних наук. Його увага зосереджена на особливостях діяльності людини в рамках територіальних громад, формах та методах реалізації і захисту муніципальних прав особистості.

Центральна галузева юридична навчальна дисципліна — конституційне право — вивчає основоположні начала організації і діяльності місцевого самоврядування, тому наука конституційного права використовує багато категорій та понять (місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, компетенція місцевого самоврядування, територіальні громади, загальні принципи організації місцевого самоврядування тощо), які входять до наукового апарату муніципального права як навчальної дисципліни.

Навчальна дисципліна муніципального права тісно пов'язана з іншими дисциплінами як публічно-правового (адміністративне, фінансове право), так і приватноправового (цивільне, земельне, господарське право) циклу. Зокрема, з адміністративним правом навчальну дисципліну муніципального права єднає розгляд управлінських процесів: предметом адміністративного права є державне управління, предметом муніципального — самоуправління. Ці різні за своєю природою вектори управлінської діяльності є складовими елементами єдиної системи соціального управління, оптимальне функціонування якої є суттєвою ознакою цивілізованого суспільства. Тому вивчення цих правових дисциплін, як правило, проводиться паралельно. Інші галузеві навчальні дисципліни (цивільне, фінансове, господарське

право) в межах своїх предметів дають знання з питань, пов'язаних з діяльністю територіальних громад та муніципальних органів в різних сферах місцевого життя.

Муниципальне право — прикладна навчальна дисципліна, вона повинна орієнтуватися на практику формування системи місцевого самоврядування України, враховувати зарубіжний досвід муніципального будівництва. Разом з тим "заземлення" проблем муніципального права до рівня практичних потреб організації місцевого самоврядування в конкретному регіоні та населеному пункті має здійснюватися на суто науковій основі, з використанням глибоких наукових розробок з відповідної проблематики. Все це має важливе значення у навчальному процесі, в орієнтації студентів на отримання теоретичних знань, з одного боку, та ознайомленням їх з організацією практичної діяльності територіальних громад і органів місцевого самоврядування — з іншого. В цьому запорука успішного використання різноманітного матеріалу з курсу муніципального права для підготовки спеціалістів з вищою юридичною освітою².

Вирішенню цих проблем повинна сприяти чітка, науково обґрунтована система навчального курсу муніципального права.

Безумовно, навчальна дисципліна муніципального права в силу специфіки свого предмета лише складається. В стадії формування знаходиться вітчизняна теорія та методологія самоврядування, муніципальнознавчий категоріально-понятійний апарат. Як і будь-яка нова правова дисципліна, навчальна дисципліна муніципального права поки що зпозичує свої теоретичні положення з інших правових дисциплін, зокрема конституційного права. Однак поступово вона набуває власного, відмінного від інших правових наук змісту та стає самостійною навчальною дисципліною.

§ 5. ПРОБЛЕМИ ПІДГОТОВКИ СПЕЦІАЛІСТІВ З ПИТАНЬ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА ТА МІСЦЕВОГО ГОСПОДАРСТВА

Специфіку діяльності професіонала в сфері теорії муніципального права та практики місцевого господарства, а також відповідну до неї еволюцію системи підготовки муніципальних кадрів яскраво ілюструє історичний та сучасний досвід країн з розвинутою системою місцевого самоврядування.

Так, наприклад, у Німеччині перші вищі навчальні заклади, спеціально утворені для надання муніципальної освіти, були створені ще на початку ХХ ст. У 1911 року у Дюссельдорфі була заснована Академія комунального управління з юридичним ухилом, перетворена у вищу школу в грудні 1917 року. У 1914 році у Кельні була відкрита Вища муніципальна школа³.

Варто згадати й позитивний вітчизняний та російський досвід підготовки муніципальних кадрів наприкінці ХІХ — у першій чверті ХХ ст. Муніципальні спеціалісти завжди користувалися особливою повагою як населення, так і представників органів влади: від якості їх підготовки та професіоналізму залежали робота громадського транспорту і надання якісних комунальних послуг, медичне та культурне обслуговування тощо. Почесне місце в суспільстві завжди посідали правознавці, важлива роль відводилася фінансовим працівникам та банківським службовцям, земським та міським статистикам. Усі вони мали спеціальну освіту, гарантією якості якою були відповідний диплом та щорічна практика кваліфікаційних іспитів.

Більше того, в Росії кожний міський орган самоврядування спеціалізувався на будь-якій галузі міської діяльності. Існували особливі "муніципальні школи" (напрями): Московська славилася вмінням організувати міські фінанси; Рязанська — архітектурною школою; Київська — школою комунального господарства, яка першою втілювала всі новаторські ідеї в цій сфері; Харківська — глибокою розробкою теорії муніципального самоврядування; Санкт-Петербурзька — витонченим підходом до формування архітектурно-художнього вигляду міста. Кожне з цих міст працювало не тільки на себе, а й на

² Бошарь Н.С. Предмет и система муниципального права РФ как новой отрасли и учебной дисциплины // Проблемы преподавания конституционного и муниципального права / Подред. С.А. Авакьяна. — М., 1999. — С. 164-165.

³ Велихов Л.А. < >сновы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управления, финансов и методах хозяйства. — М., 1996. — С. 232.

спільну справу, готуючи спеціалістів, розроблюючи норми і правила організації міського життя.

Наприкінці XIX ст. в усіх університетах Російської імперії читалися курси з місцевого права та фінансів (П. Гензель, Г. Озеров, М. Загряцков та ін.). Кадри спеціалістів готувалися розгалуженою системою навчальних закладів. Їх бурхливий розвиток випадає на початок XX ст. У 1904 році в Петербурзькому інституті цивільних інженерів ставилося питання про відкриття кафедри з міського будівництва (по типу вже існуючої кафедри Зітте у Відні), але вона так і не була відкрита. У 1908 році виникає факультатив з міського господарства в Московському комерційному інституті. Відкриваються курси з міської гігієни в Санітарно-технічному інституті Петербурга.

У 1909 р. почалася спеціалізація підготовки кадрів. Москва (Московський комерційний інститут — М. Загряцков, П. Гензель) та Київ (Київський політехнічний інститут — Г. Дубелір) готували працівників земського та міського господарства. Петербург випускав спеціалістів з міського планування (Академія мистецтв — М. Перетякович). У 1910 році питання підготовки кадрів обговорювалися на I з'їзді російських міських діячів в Одесі (Г. Дубелір, В. Семенов). У 1914 році виходить перший підручник з планування та забудови міст і викладається курс у Ризькому політехнічному інституті (А. Ен-шем).

До 1914 року належить перший проект спеціального вищого навчального закладу в Києві із земсько-міської справи. Міська дума Києва навіть виділила ділянку землі під забудову, але війна зірвала ці плани. До ідеї відкриття спеціальних навчальних закладів для земсько-міських діячів повернулися у 1918 році. Планувалося відкрити два навчальних заклади: із земсько-міської справи в Києві та з підготовки спеціалістів для місцевого самоврядування (по суті — "менеджерів сфери освіти") в Уфі. На цей раз на заваді став "воєнний комунізм" і Декрет РНК та ВЦВК, якими, по суті, ліквідовувалося самоврядування.

Щоправда, певне повернення відбулося вже в 1919 р. у зв'язку з прийнятим VII Всеросійським з'їздом рад курсу на децентралізацію господарського управління. У 1922 році в Петрограді при Музеї міста (З. Френкель) відкрилися курси комунальних працівників, які в 1925 році були реорганізовані в технікум, а в 1929 році — в Інститут комунального господарства (Г. Дубелір).

по

У Москві перші курси при Музеї міста утворюються у 1925 році (М. Щепкін, А. Вернер, М. Ситін), а наступного року за рішенням Головного управління комунального господарства НКВС організовує курси з міського планування при МВТУ, які з часом перетворилися у факультет (А. Іваницький). У 1930 році вони стали базою ДЛЯ організації комунального відділення Всесоюзного архітектурно-і будівельного інституту, реорганізованого в наступному році в Інститут комунального господарства. В Ростові-на-Дону та Новочеркаську на кафедрах місцевого управління та господарства читає свої курси Л. Веліхов. Відкривається Комунальний інститут у Харкові (1925 р.). Але територіальна реформа 1925-1928 років та курс на індустріалізацію остаточно знищили інститут самоврядування, а разом з ним зникла і потреба в підготовці професійних кадрів.

Інша ситуація склалася в зарубіжних країнах, зокрема в США. Глибокі та кардинальні зміни у соціальному та економічному розвитку суспільства в динамічному XX ст. привели до появи нової професії в галузі розвитку місцевих спільнот, а потім і відповідного напрямку в науці. Так, у післявоєнний період в США утворюється система підготовки кадрів в галузі розвитку територіальних громад. Запровадження предмета "Розвиток місцевих спільнот" в університетський навчальний процес американські автори пов'язують з іменем У. Біддла, який з 1947 року почав викладати курс "Динаміка спільноти" в Ерлхемському коледжі (Річмонд, штат Індіана). Сьогодні аналогічні навчальні курси існують у більш ніж 80 американських університетах і коледжах.

У довіднику "Навчальні та освітні програми по розвитку місцевих спільнот", укладеному в 1987 році американським дослідником У. Робертсоном, наведено перелік 39 вищих навчальних закладів, які видають дипломи за спеціальністю "Розвиток місцевих спільнот". Також він називає 52 програми, частина яких безпосередньо орієнтована на підготовку спеціалістів даного профілю, частина — на поглиблене вивчення курсу "Розвиток місцевих спільнот" за суміжними спеціальностями⁴. Зростає кількість навчальних закладів, які здійснюють підготовку магістрів. У 1977 році їх було лише п'ять. У 1987 році вже сім навчальних закладів США надавали своїм випускникам ступінь

⁴ *Кобезізон Ш.Е.* ОігесСогу: Соттітііу Оеуеіортспі ЕсінаІюп апсі Траіпін\$ Про\$рат\$. Соітітіа, Мо.: Соттітііу Оеуеіортспі Зосіегу. 1987 // Цит. за: Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства: Учеб. — М, 2000. — С. 30.

магістра безпосередньо за цією спеціальністю та 17 американських і канадських — за суміжними професіями, але з поглибленою підготовкою в галузі розвитку територіальних громад.

Програми підготовки магістрів включають не тільки навчальні дисципліни спеціалізації, а й базові навчальні предмети, зокрема антропологію, соціологію, психологію, економіку, географію, соціальну діяльність (яосіаі шогк) та дорослу освіту (асініі есісаглоп).

Спостерігається тенденція спеціалізації у підготовці спеціалістів з розвитку місцевих спільнот. Значного поширення набули п'ять напрямів спеціалізації: планування розвитку місцевих спільнот; економічний розвиток місцевих спільнот; проблеми міста (игБапаііаігк); розвиток села (гигаі сіеуеіортепі); місцеве управління (агітіпікхагіоп). Називаються й інші напрями: соціальний розвиток, розробка та оцінка програм розвитку місцевих спільнот (рго\$гат (Іеуеіортепі апсі еуаііаііоп), організація місцевої спільноти (сотітшііу от^апігатлоп), освіта в місцевих спільнотах (егкісаііоп), дослідження місцевих спільнот (геяеагсЬ), робота з молоддю та особами похилого віку (а\$іп\$), міжнародний розвиток місцевих спільнот (іпісгпаііопаі сіеуеіортепт.)⁵.

Таким чином, сучасна система "ікстеншн" склалася в результаті розвитку кількох напрямів: 1) практичної діяльності з надання широкомасштабної допомоги людям в адаптації до швидких радикальних змін у соціальному, економічному, культурному, екологічному середовищі, а отже, в способі їхнього життя; 2) підготовки кадрів професіоналів з університетською освітою, здатних забезпечити процес розвитку на рівні територіальних громад; 3) формування наукового напрямку, покликаного усвідомити процеси, які відбуваються в територіальних громадах, та створити інструменти управління розвитком; 4) розвитку структур та каналів передачі наукової інформації у формі прикладних знань з метою планованого розвитку територіальних громад.

Значний інтерес викликає організація системи "ікстеншн". У загальній структурі університету, наприклад у штаті Вісконсін, виділяються два автономних напрями — стаціонарна освіта та університетська система розвитку освіти ("ікстеншн"). У свою чергу, універ-

Филитов Ю.В. Нужна ли нам еще одна профессия? (Развитие местных сообществ: теория и практика) // Вестник Московского ун-та. Сер. 6. Экономика. — 1996. — № 4. — С. 68-69.

ситетська система розвитку освіти включає три великих підрозділи: відділення університетської підтримки розвитку місцевих спільнот (Соорегайіуе Ехіепзіоп); відділення розвитку безперервної освіти (Сопііпіні\$ Ескісаііоп Ехіепзіоп); відділення розвитку телекомунікаційних засобів та програм освіти (Ехіеішоіі Сотітшітсатлоп).

Кожний підрозділ виконує відповідні його назві функції. Безпосередньо роботою з територіальними громадами займається відділення університетської підтримки розвитку місцевих спільнот (Соорегайіуе Ехіепзіоп), яке використовує університетські ресурси.

Описуючи сучасний стан системи "ікстеншн", важливо зазначити, що, встановивши міцні зв'язки з територіальними громадами, з одного боку, та науковими і навчальними підрозділами університетів — з другого, вона не стала структурним елементом ні місцевих адміністрацій, ні університетів. Система "ікстеншн" зберігає автономію, має свій бюджет і структуру, самостійно визначає стратегію і концепцію розвитку.

Залежно від характеру діяльності персонал університету поділяється на різні категорії: 1) викладачі (гасіку) переважно зайняті навчально-педагогічною роботою в системі стаціонарної освіти, але за необхідності їх залучають до проведення занять, які організуються відділеннями університетської системи розвитку освіти; 2) дослідники (гезеагсЬегз) здебільшого працюють у дослідницьких інститутах університету та його підрозділів; 3) спеціалісти (зіаіі) зайняті переважно розробкою та реалізацією програм, орієнтованих на різні групи населення, місцеві уряди і організації.

Головна діюча особа в системі — агент з розвитку місцевої спільноти. З одного боку, він є штатним працівником "ікстеншн" і отримує заробітну плату у центральному управлінні цієї служби, з іншого — мешкає та працює у певному графстві. У своїй діяльності він орієнтується на потреби територіальної громади, отримуючи при цьому науково-методичну та будь-яку іншу підтримку від центральних установ "ікстеншн". Будучи порівняно молодою, ця професія відрізняється тим, що не має жорстких меж, окреслених певною галуззю знань чи виробництва, як, наприклад, професія архітектора чи фінансиста, її витоки можна шукати в таких сферах діяльності, як географія, ділове адміністрування, громадські фінанси, міське планування, політична економія тощо. Однак тут є суттєве зауваження. Професія, пов'язана з розвитком місцевих спільнот, запозичує із цих сфер не

танта, ініціатора розвитку, організатора місцевої спільноти. Так, як консультант спеціаліст з розвитку надає точну технічну інформацію, забезпечує поширення знань та вмінь, необхідних для вирішення проблеми в тій чи іншій ситуації, пропонує варіанти можливих рішень. Як ініціатор розвитку територіального колективу він виконує роль каталізатора змін, прагне об'єднати людей та надати їх об'єднанню найбільш оптимальної організаційної форми. Він виступає не стільки у ролі експерта, скільки в ролі посередника між місцевою спільнотою та бюрократичними структурами, які можуть надавати технічне сприяння в реалізації конкретного проекту.

Слід зазначити, що межі між різними ролями є здебільшого розмитими. Спеціаліст може розпочати діяти як організатор територіальної громади, а потім із зміцненням позиції групи (організації), яку він презентує, змінити цю роль і діяти як консультант⁷.

Історія підготовки фахівців у сфері муніципального управління, позитивний зарубіжний та вітчизняний досвід свідчать, що єдиного муніципального знання, рівного для всіх груп муніципальних працівників, не існує: корпус спеціалістів занадто строкатий, необхідні їм знання індивідуалізовані та стосуються різних сфер життєдіяльності територіальних громад. Більшість із професій, необхідних для органів муніципальної влади, готуються (та відносяться) різними відомствами; інші лише з'являються та потребують розробки спеціальних програм і технологій вивчення.

Отже, підготовка кадрів з питань муніципального управління та розвитку територіальних громад потребує різних знань. Водночас, поступово намітилася тенденція, коли різні спеціалісти орієнтуються на спільні цілі та мають справу із спільним об'єктом, фінансуються з єдиного джерела та підпорядковані спільному регулюючому центру в особі муніципальної влади. Досягнення спільності потребує створення механізму взаємодії різних спеціалістів, що передбачає зміну характеру прийнятих рішень: від переважно виконавчих до переважно розпорядчих, самостійних; від галузевої доцільності до функціональної корисності для місцевого населення.

Останнє передбачає формування не тільки професійних знань, але й чіткого розуміння кожним спеціалістом місця та ролі в спільній муніципальній діяльності. Сьогодні має бути інша, ніж у радян-

ськом і у і бовця, ціннісна позиція муніципального діяча (депутата, професіонала управління).

Таким міпіпм, підготовка професіоналів з питань місцевого самоврядування, комунальних службовців потребує єдиного підходу та загальної основи, іандання якої спираючись на вже сформовані галузеві знання відродити гуманітарну основу освіти спеціалістів з питань муніципальної н ш (и га муніципального господарства за рахунок розширення обі ягу інань, які складають сутність професіональної діяльності будь якого "муніципала"

КОНІ ТО І МИ ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. У чому полягають особливості предмета навчальної дисципліни муніципального права?
2. У чому полягає основне завдання навчальної дисципліни муніципального права?
3. Ізвіт джерела навчальної дисципліни муніципального права. Порівняйте їх із джерелами науки муніципального права.
4. Як місце серед дисциплін юридичного профілю посідає навчальна дисципліна муніципального права?
5. Яку роль відіграє вивчення муніципального права у процесі професійної підготовки юриста?

⁷ Фішуннов Ю.В., Авдеєва Т.Т. Основи развития местного хозяйства: Учеб. — М., 2000. - С. 37.

РОЗДІЛ IV. ОСНОВНІ ТЕОРІЇ ПОХОДЖЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

§ 1. ЗАРОДЖЕННЯ НАУКОВИХ ЗНАТЬ ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Формування науки про місцеве самоврядування — складний діалектичний процес. Досягненню мети найбільш повного охоплення історико-філософських та політико-юридичних аспектів феномена місцевого самоврядування сприяє розгляд відповідних соціальних ідей та наукових теорій (концепцій) про походження місцевого самоврядування.

Ідейним джерелом місцевого самоврядування є вчення про і природне право, яке з часів Античності є важливою філософсько-ідеологічною течією. Еволюціонує від найвіш уявлень до фундаментальної системи науково обґрунтованих поглядів і правових принципів, природне право, без сумніву, мало суттєвий вплив на ідею місцевого самоврядування. Суть теорії природного права виявляється в уявленнях про справедливість, які втілені в загальнолюдських принципах свободи та рівності.

Думка про місцеве самоврядування та його співвідношення з державною владою почала розвиватися ще в середньовічній Європі. У полеміці з теорією абсолютизму, яка упродовж багатьох століть панувала в Європі, на початку XVII ст. німецький юрист і теоретик держави *Йоганес Альтузіус* розробив *федеральну теорію народного суверенітету та субсидіарності в організації влади*. Союз індивідів, які добровільно об'єдналися у сім'ї та корпорації, на його думку, утворює

громаду, союз громад — провінцію, союз провінцій і міст — державу. ; Суверенітет, право верховенства при цьому зберігає увесь народ. Уся ієрархія соціально-політичних структур з низового рівня громад і міських комун, які домогли самоврядування, до всезагального союзу, держави, осмислювалася *Й. Альтузіусом* як система федеративних утворень, союзів, створених на договірних засадах¹. Його теорія ви^г-1 магала, аби децентралізовані політичні одиниці мали якомога більше автономії щодо реалізації права і управління. Тільки коли нижчі політичні одиниці були не в змозі ні і конати поставлені перед ними завдання, компетенція з реалізації права і управління переходила б до відповідного вищого політичного об'єднання².

Ідеї *Й. Лтьузіуса* були прогресивними та революційними для свого часу, водночас вони не втратили актуальності і сьогодні. Елементи концепції субсидіарності тією чи іншою мірою притаманні всім теоріям, які сповідують принципи переміщення центру навантаження соціальної і політичної організації на первинні спільності, стверджуючи переваги самоврядування, цінності соціальної солідарності та відповідальності. По суті, сформульований ним принцип субсидіарності набув визнання лише в другій половині XX ст. у рамках Ради Європи.

На становлення теорій місцевого самоврядування значний вплив мали представники утопічного соціалізму та комунізму (*Т. Мор*, *Т. Кампанелла*, *Ш. Фур'є*, *Р. Оуен*, *А. Сен-Сімон*, *Ж.-Ж. Руссо*). *Зо-і крема*, *Шарль Фур'є* пов'язував соціальний прогрес з часом, коли і основу суспільства складатимуть асоціації — "фаланги". Свої погляди він виклав у праці "Новий господарський соцітарний світ" (1829 р.). Перший принцип існування фаланги — особиста свобода кожного. Фаланга матиме свої загальнообов'язкові норми, але вони видаються за згодою всього колективу та виконуються усіма свідомо, добровільно. Фаланги у *Ш. Фур'є* — автономні та незалежні одне від одного соціальні утворення. Вони не пов'язані між собою в єдину цілісну систему, хоча й координують свою діяльність. Центральна влада та її апарат не мають права втручатися у внутрішнє життя фаланг, опікувати їх, керувати ними тощо.

¹ *Кампеская Г.В.* Альтузіус Йоханнес // Федерализм: Знциклоп. — М., 2000. — С. 46-47.

² *Вюртенбергер Т.* Європейська ідея субсидіарності як основа регіоналізації, децентралізації та декопцентрації // Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав — членів Європейського Союзу та вибір України. — К., 2000. — С. 5-6.

Значного поширення набули погляди *Томас^ Дрісеферсона* на і самоврядування невеликих громад як на ідеальну форму державності, які він називав "республіками в мініатюрі". Вони сформувались у : концепцію, за якою муніципалітети визнавалися четвертою владою, що контролюється лише законом та судом і не підпорядковується V урядові та його органам у центрі і на місцях.

Пізніше, у 1790 р. ідеї організації громадського самоврядування були сформульовані французом *Туре*, який виділив дві основні про-blemsи вчення про місцеве самоврядування: поняття про власні громадські справи та справи державні, делеговані державою органам місцевого самоврядування.

^U Значний внесок у розуміння представницького правління та місцевої демократії зробив /*жон Стюарт Міль*, який, прагнучи знайти розумне поєднання егоїзму і альтруїзму, розглядав місцеве самоврядування як виховний інструмент, що спонукає людей бачити далі своїх сьогочасних інтересів та визнавати справедливі вимоги інших людей. Дж. С. Міль вважав, що лише якщо індивіди беруть участь в управлінні, вони розуміють його результати. Ця ідея залучення населення до управління є сьгодні однією із основ концепції розвитку місцевого самоврядування. Органи місцевої влади повинні, за Дж. С. Мілем, формуватися і функціонувати на основі тих самих принципів, що й органи центральної влади, а також принципу спільності місцевих інтересів. Цей принцип, згідно з Мілем, означає, що оскільки кожна місцевість має свої специфічні спільні інтереси, то в кожному виборчому окрузі і кожному місті має існувати власний парламент, який займається вирішенням локальних справ³, і

§ 2. ГРОМАДІВСЬКИЙ ПІДХІД ДО МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У процесі становлення та розвитку муніципальної науки сформу-валосся декілька наукових теорій (концепцій) походження місцевого самоврядування, які по-різному тлумачать сутність цього інституту та особливості його взаємовідносин з державою. У XIX ст. місцеве само-

³ *Работяжев Н.В.* Милль Джон Стюарт // Фсдерализм: Знциклопедія — М., 2000. — С. 300-302.

врядування, яке передбачає певну автономію, уособленість громади в механізмі публічної влади, природно, стає гаслом більшості політичних рухів та політичних реформ. Одним із перших, хто привернув увагу до цих проблем, був *Алем и де Токвіль*, ідеалом якого було суспільство, що функціонує як сукупність багатьох вільних та самоврядних асоціацій та громад Сформульовані м та його послідовниками *теорія при родних прав вільної громади* виникла на початку XIX ст. як реакція на -ї 111< хи і н і п . к с управління з усіма негативними сторонами, коли увага теоретиків філософії держави та права перемістилася а конституційної монархії на представницьку демократію як більш прогресивне втілення Ідей правової держави, коли в політичній та філософсько-правовій думці відбулися суттєві зміни поглядів на проблеми демократії та суспільної свободи. Представниками цієї теорії були Г. Аренс, Н. Гербер, О. Гірке, А. де Токвіль, О. Лабанд, Мауренбрехер, Е. Мейер, О. Рес-слер, Шеффле, Б.М. Чичерін та інші вчені. ^

Ця теорія поряд з трьома загально визнаними конституційними гілками влади (законодавчою, виконавчою та судовою) вимагала ви-знати четверту — громадівську (муніципальну). Громада має право на самостійне та незалежне від центральної влади існування за своєю природою, причому держава не утворює, а лише визнає Ш За А. де Ток-вілем, громада є тим "об'єднанням, яке найбільше відповідає самій природі людини, бо скрізь, де збиралися разом люди, громада виникає нібито сама собою. Є королівства та республіки, які створює людина; громада, здається, виходить просто з рук Господніх"⁴. У системах уря-дування, заснованих на принципах децентралізації та самоврядування, він вбачав реальну альтернативу державній автократії.

Отже, перші концепції локальної демократії виходили саме з розу-міння місцевого самоврядування як самостійного виду публічної влади — публічної влади територіальної громади (муніципальної влади). Найбільш поширена у ті часи теорія вільної громади мала суттєвий вплив на розвиток законодавства першої половини XIX ст., знайшовши своє відображення в положеннях конституції Бельгії 1831 року про особливу "громадівську" владу, а також у розробленій франк-фуртськими Національними зборами конституції 1849 року, яка містила статті про особливі основні права громад.

На думку прихильників цієї теорії, соціальна основа муніципальної влади (місцевого самоврядування) — громада з її звичаєвим

⁴ *Токвіль А.* Про демократію в Америці. — К., 1999. — С. 63-64.

правом як територіальний колектив людей, що проживають спільно, сформувалася раніше за державу, яка, у свою чергу, є "федерацією" громад. Громада є інституцією, рівною державі. Вона має самостійне, природне право на існування. Тому право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, регулювати свої власні справи без втручання держави має природний та невідчужуваний характер (за певною аналогією з природними правами людини). Права громади на самоврядування апріорним шляхом виводилися з самої природи громади/Обґрунтовуючи свободу та незалежність громади, ця теорія зверталася до історії середньовічних громад — вільних міст, їх боротьби за незалежність проти феодалної держави. Основоположними висновками цієї теорії є:

- 1) коло громадських справ є відмінним від справ державних;
- 2) громада є суб'єктом прав, які спеціально належать їй, а тому державне втручання в її справи неприпустиме;
- 3) органи місцевого самоврядування обираються лише членами громади;
- 4) посадові особи самоврядування належать до громадських, а не державних агентів та представляють не державу, а громаду. Таким чином, в особі комунальних структур утворюється нібито "держава в державГМ"

Логічним продовженням цієї теорії стала *господарська (громадсь-\ ко-господарська) теорія походження місцевого самоврядування*, яка і зробила спробу не тільки обґрунтувати статус самоврядної громади | як відмінний від держави суб'єкт права, а й зробила акцент на змісті комунальної діяльності. її фундаторами були Р. Моль, О.І. Василь-чиков, В.М. Лещков тощо. Ця теорія організації місцевої влади виникла в результаті поступового розвитку положень теорії прав вільної громади відповідно їх до умов, коли в процесі історичного розвитку ускладнюються правові стосунки між суб'єктами суспільного життя і підвищується роль держави як регулятора цих стосунків⁶. В основі⁷ громадсько-господарської теорії місцевого самоврядування — запо-І зичене з теорії природних прав вільної громади положення про те, що І територіальний колектив — це елемент насамперед громадянського суспільства. Муніципальна влада, недержавна за своєю природою, І

⁵ *Велихов Л.А.* Основи городского хозяйства. — М, 1996. — С. 236.

⁶ *Гулиев В.Е.* Российская государственность: состояние и тенденции // Политические проблемы теории государства. — М, 1993. — С. 9.

має власну компетенцію у сфері неполітичних відносин, до яких держава байдужа, а саме — у місцевих громадських і господарських справах. У місцеві справи держава не втручається, і вони вирішуються "самими територіальними громадами. Питання ж політичні належать до компетенції державної влади.

Обидві теорії набули свого розвитку у *громадській (громадів-ській) теорії походження місцевого самоврядування*. Найбільш відомими представниками цієї теорії були вже згадані В.М. Лещков та О.І. Васильчиков. Громадська теорія вбачала сутність самоврядування в наданні місцевій спільноті самостійно реалізовувати свої громадські інтереси та зберігала за урядовими органами відання тільки державними справами. Тобто вона виходить а протиставлення територіальної громади державі, громадських інтересів — політичним, вимагаючи, щоб суспільство та держава здійснювали свої власні інтереси. У протиставленні громадських та державних інтересів нібито полягає підстава для повної самостійності органів самоврядування. Оскільки органи самоврядування займаються не державними, а виключно громадськими справами, державі байдуже, як здійснюються ці чужі для неї справи⁷. За цією теорією органи місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення мають діяти за принципом "дозволено все, що не заборонено законом".

Прихильник цієї теорії П.М. Подлігайлов вважав, що децентралізацією та самоврядуванням слід називати таку форму управління, яка забезпечує повну автономію громад, зосереджує повністю всі місцеві справи у віданні самої місцевої спільноти, при цьому остання не лише обирає зі свого середовища всіх посадових осіб, а й безпосередньо підпорядковує їхні дії своєму контролю. Розглядаючи місцеве самоврядування як "питання, яке має невимірно величезну державну важливість та зачіпає рішуче всі різноманітні сторони складного народного життя", П.М. Подлігайлов зазначав, що "за відсутності самоврядування центральна влада або повністю ігнорує місцеві інтереси, а відповідно і проблеми таселення, визначаючи своїм агентам на місцях безумовно виконувати тільки свої вимоги, або, бажаючи йти назустріч цим проблемам наказує піклуватися про їх задоволення, чим санкціонує свавілля", тому що ці особи є чужими для даної місцевості та її проблем.

⁷ *Коржунов Н.М.* Русское государственное право. Т. 2: Часть Особенная. — СПб., 1903. — С. 353-354; *Лазаревский Н.И.* Лекции по русскому государственному праву. Т. 2: Административное право. Ч. 1: Органы управления. — СПб., 1910. — С. 40.

"Усі місцеві інтереси добре відомі тільки самому місцевому населенню, яке до того ж найбільше зацікавлене в їх правильному задоволенні". Тому ці питання "повинні розроблятися в тій установі, яка для цього є найбільш компетентною — в органі самоврядування"⁸.

Про кардинальну відмінність місцевого самоврядування від державної влади писав і відомий учений П. Корф. На його думку, та чи інша організація та діяльність вищого державного управління, безумовно, має велике значення, але розуміння питань, які йому належить вирішувати, є покликанням інтелігентної меншості, здебільшого недоступної для маси, якій іноді бракує часу перейматися державними питаннями. А між тим, поки десь там обговорюються питання та інтереси вищого порядку, тут, внизу, життя не стоїть на місці. Державний бюджет, стан збройних сил країни, міжнародні відносини, державний кредит — усе це розуміють далеко не всі. Та навіть те чи інше вирішення державних питань менше підбивається на повсякденному житті населення, аніж розкладка і стягування місцевих податків та зборів, боротьба з крадіями та розбійниками, розрахунки хазяїв з робітниками, сільські шляхи, пожежі, лікарні, початкові школи. При цьому, незначні зміни у місцевому управлінні — ближчі, а тому й важливіші для населення, ніж перетворення цілого міністерства⁹.

Значного поширення громадська теорія набула й в українській політико-правовій думці. Зокрема, М. Драгоманов, сформулювавши концепцію федерації вільних громад (так званий громадівський соціалізм), у своїй праці "Історична Польща і великоруська демократія" виводить ряд важливих принципів локальної демократії: врахування національних особливостей кожної країни; самоуправління обшин і областей у побудованій "знизу догори" політично вільній державі; свобода всіх "живих складових частин народу", взаємозалежність політичної свободи і місцевого самоврядування. Якщо у цій роботі він підійшов до проблеми створення системи місцевого самоврядування в загальнодемократичному розумінні, то в проекті "Вільної Спілки" детально обґрунтовує ідею політичної децентралізації, основою якої мало стати запровадження "самоуправи" громад, волостей, повітів, земель, кожна з яких "має свою внутрішню самостійність і незалежність стосовно інших самоуправ, незалежно — вищого чи нижчого типу".

Аіестное управление в России / Под ред. П.Н. Подлигайлова. — СПб., 1884. — С. 25, 28.⁹ Корф П.Л. Ближайшая и нуждн местного управления. — СПб., 1888. — С.1-2.

§ 3. ДЕРЖАВНИЦЬКИЙ ПІДХІД ДО МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У другій половині XIX ст. громадська теорія з її реалізацією природи людини та її можливостей, ролі освіти в управлінні суспільством своїми вищими цілями зійшла з історичної арени і поступила місцем *державній (державницькій) теорії походження місцевого самоврядування*.

На відміну від громадської теорії, теорія місцевого самоврядування вбачає в ньому частину держави та розглядає владу місцевого самоврядування як різновид державної. Пік популярності цієї теорії припадає на 70-і роки XIX ст. Згідно з цією теорією, самоврядування є однією з форм організації державної влади. Будь-яке управління публічного характеру з цього погляду є справою державною.

Основні положення державної теорії місцевого самоврядування розроблені німецькими вченими Лоренцем Штейном і Рудольфом Гнейстом та більш детально розвинуті їхніми послідовниками. Так, А. Михайловський розглядав самоврядування як частину загального державного управління, особливу організацію державної влади на місцях, яка заснована на виборних засадах¹⁰.

За цією теорією, вибір предметів діяльності не залежить від самоврядних органів, а визначається державою. Всі повноваження в галузі місцевого самоврядування мають своїм джерелом державну владу. Все базується на тому, що держава визнає за необхідне передавати повноваження на місця, і, по суті, діяльність самоврядування та держави залишається однорідною". Однак, на відміну від центральної державної влади, місцеве самоврядування здійснюється не урядовими чиновниками, а за допомогою місцевих спільнот (територіальних громад), місцевих жителів, які зацікавлені в результатах місцевого управління, Органи місцевого самоврядування при цьому діють за принципом "дозволено лише те, що передбачено законом".

Л

Згідно :ІДГ]>, канною теорією, функції органів самоврядування "за своєю природою, по суті, не відрізняються від функцій державного (місцевого) управління, і тому розподіл справ між місцевими органами коронного управління та органами самоврядування має своїми

¹⁰ Михайловський А.І' Реформа городского самоуправления России. — М, 1908. — С. 40. " Тимафеев А.Г. (Имуправление и автономия. — СПб., 1906. — С 8-9.

8. Зам. 15.

підставами не відмінність природи цих справ, а лише доцільність: є справи, щодо яких можна передбачити, що з ними краще впораються органи коронного управління, які керуються центральними установками (зокрема, справи політичної поліції); навпаки, є справи, які отримують більш повне вирішення, якщо вони будуть надані органам місцевим, зацікавленим не в тому, щоб догодити вищому начальству, а щоб вирішити безпосередньо їм відомі проблеми місцевого населення (зокрема, справи дорожні, санітарні)"¹².

При розгляді характерних ознак місцевого самоврядування сформувалися два основних напрями в рамках загальної державної теорії місцевого самоврядування — політичний (Р. Гнейст) та юридичний (Л. Штейн). Прихильники Р. Гнейста вбачали підстави самостійності органів самоврядування в особливостях порядку їх формування, розміщення окремих місцевих посад. Особливості особистого статусу органів самоврядування, на їхню думку, полягають або в тому, що ці особи, працюють безоплатно або в тому, що вони обираються на посади, а не призначаються. Р. Гнейст вбачав істотну відмінність самоврядування в тому, що посади самоврядування є почесними: вони заміщуються за призначенням від уряду, але є безоплатними. Саме в безоплатності він вбачав гарантію незалежності від центральної адміністрації, тому що, на його думку, особа, яка отримує за посаду гроші, завжди залежатиме і від посади, і від начальства. Така система, за Р. Гнейстом, гарантує, що місцеве управління буде в руках тих, хто займає керівні посади в суспільстві і таким чином буде досягнута гармонія держави і суспільства¹³.

Дещо на інших позиціях перебував Л. Штейн, який вважав, що самоврядування є "першою формою, в якій здійснюється ідея вільного управління як організованої та повноважної участі громадян в функціях виконання загалом й управління зокрема. Воно виникає не стільки завдяки вільній і самодіяльній волі окремих громадян, скільки природі цих відносин, які породжують та роблять необхідною таку участь". Громада, на його думку, — це "еволюціонуюча організація місцевого самоврядування. Тому її призначення і здатність в межах своєї сфери утворювати основні форми та органи держави і таким чином застосовувати принципи згідно з державним устроєм урядо-

¹² Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 2: Административное право. Ч. 1: Органы управления. — СПб., 1910. — С. 42. ¹¹ Там само. — С. 43.

юого права.... Саме тому громадівський устрій є основою будь-якого самоврядування. Народ без вільної громади за будь-якого вільного державному устрою буде невільним, а адміністративно рабським народом". Водночас він стверджує, що "державний устрій є тільки першим, а вільне управління в громаді другим кроком до свободи народу"¹⁴.

Послідовники Л. Штейна вбачали підстави самостійності в тому, що вони є не безпосередньо органами держави, а органами місцевої спільноти, на яку держава покладає вирішення певних завдань державної влади. Вони розглядали громаду як територіальну корпорацію, яка відносно держави є особливою юридичною особою публічного права. Самостійність місцевих спільнот виражається в тому, що вони можуть мати свої особливі громадянські права: бути власниками, вступати в різноманітні зобов'язальні відносини. Така майнова правоздатність надає самостійності стосовно держави, але ще не встановлює самоврядування. Суб'єктами самоврядування вони є лише настільки, наскільки держава покладає на них здійснення, функцій державного управління¹⁵.

В українській політико-правовій думці також знаходимо прихильників державницької моделі місцевого самоврядування. Зокрема, М.І. Туган-Барановський писав, що система муниципальних органів має співіснувати із системою державних органів, причому муниципалітети "повинні створювати певну ієрархію, починаючи з великих організацій, що охоплюють великі райони і групи населення, аж до найменших з населенням у кілька тисяч чи навіть сотень родин". В основу ж компетенції головних одиниць місцевого самоврядування має бути покладено сформульований ученим політико-економічний принцип: "Кожна муниципальна організація повинна мати своє власне господарство, до того ж у розподілі господарських завдань між державними й іншими муниципалітетами має бути покладене правило, щоб усе/що має бути виконано муниципалітетами, покладалося на останні. Центральна державна влада мусить брати на себе лише те, що явно не під силу муниципалітету". За державою залишається загаль-

¹⁴ Штейн Л. Учение обг управлений и право управлений: ст> сравненіемт, литературм и законодательствъ Францій, Англии и Германій. — СПб., 1874. — С. 27-28, 29-30.

¹⁵ Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2: Часті. Особенная. — СПб., 1903. — С. 363-365; Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 2: Административное право. Ч. 1: Органы управления. — СПб., 1910. — С. 46-49.

на наглядова, спрямовуюча і регулююча влада. Отже, широке місцеве самоврядування, на думку М. Туган-Барановського, має стати "першою корективною" до "централізуючого начала державності"¹⁶.

Демократичний за суттю, але значною мірою державницький підхід до влади та самоврядування спостерігався у роботах видатного українського вченого М. Галієнка. На його думку, державна влада за своєю суттю — це явище колективно-психологічного характеру, яке визнається підвладними¹⁷. Він стверджував, що державна влада та право повинні служити загальному добробуту, а не інтересам окремих осіб, груп населення або суспільних класів¹⁸. При цьому формою самообмеження держави виступає місцеве самоврядування, під яким він розумів таке управління, коли місцевому населенню надається право самостійно відати завданнями державного управління на місцях під контролем уряду щодо законності дій органів місцевого самоврядування... Держава, на його думку, ніби говорить: "Ви будете самостійно вирішувати ті чи інші справи на підставі наданого вам статуту або так, як, на вашу думку, корисно та доцільно, але тільки за однієї умови! Вам передається влада адміністративна у певних межах та обов'язі, отже, ви не маєте права видавати власні закони, це належить владі верховній, державній. Закон надає вам право вирішувати лише місцеві, адміністративні справи за допомогою своїх виборних осіб та шляхом самообкладання, не порушуючи прав третіх осіб, інших союзів та законів, за цим буде слідкувати уряд"... Місцеве самоврядування ... дається державною верховною владою, законами самої держави... Джерело влади самоврядного союзу перебуває у верховній владі держави¹⁹.

Тобто, автори, по суті, акцентують увагу на похідному, вторинному, дарованому державою характері самоврядної влади. Муніципальна влада за цією концепцією є різновидом державної, її продовженням на місцевому рівні.

¹⁶ Основи етнодержавознавства: Підручник / За ред. Ю.І. Римаренка. — К., 1997. — С. 211. "Палиєнко П.И. Учение о существе права и правовий связанности государства. —

Х., 1908.-С. 319-320.

¹⁸ Палиєнко П.И. Нравовое государство и конституционализм // Вестник права. - 1906. - № 1. - С. 37.

¹⁹ Палиєнко П.И. Областная Автономия и Федерация. — Х., 1917. — С. 6, 7.

§ 4. КОМБІНОВАНІ (ГРОМАДСЬКО-ДЕРЖАВНИЦЬКІ) ТА АНАРХО-СИНДИКАЛІСТСЬКІ ПІДХОДИ ДО МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Відносно самостійними концепціями місцевого самоврядування є система ідей, розроблених в рамках юридичної школи конституційно го права (Ю. Панейко, О. Градовський, Г. Єллінек, І. Лабанд, Х. Прейс та ін.), зокрема *теорія самоврядних одиниць як юридичних осіб*, пред ставники якої вбачали у місцевому самоврядуванні не самостійний вид діяльності, а лише часткову заміну державної діяльності. З цього погляду, органи самоврядування виконують функції державної влади, але є органами не держави як особливої юридичної особи, а міської та не міської громади, провінції, територіальних та інших союзів.

Так, Георг Єллінек вважав, що місцеве самоврядування — це явище політичне, яке є продуктом самообмеження держави. За Г. Єллінеком, громади мають подібно до держави територію, населення та самостійну владу. Але відрізняються тим, що цій владі ніколи не належить первинне, не делеговане державою ітрегит. Будь-яка влада, яка належить громаді, є владою похідною, в тому числі право владарювати, дароване їй як індивідуальні права. Власне право владарювання громади, у Г. Єллінека, ніколи не є первинним правом. Її територія є водночас державною територією, члени громади є підданими держави, влада її підпорядкована владі держави".

Стверджуючи, що самоврядування творить частину державної адміністрації, Юрій І Панейко вважав, що хоча природні підстави для самоврядування існували, без сумніву, за всіх часів, проте самоврядування, як правне поняття, постало тоді, коли ставлення монарха до підданих в абсолютній державі почало перетворюватися зі ставлення влади в правне ставлення, коли фізична одиниця поза приватними правами почала набувати публічних прав і це становище її супроти державної влади перенесено на існуючі колективи, передусім на громади. З моменту, коли конституційна правова держава силою своєї законодавчої влади зорганізувала для своїх цілей громадські об'єднання і включила їх у власний організм, постала інституція самоврядування в новітньому значенні; тим самим постала і наука про самоврядування²¹.

■ ■ "Еллиек Г. Общее учение о государстве. Т. 1: Право современного государства. — СПб., 1908. - С. 466, 475, 477, 478. ²¹ Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. — Л., 2002. — С. 15, 13.

11.1 рубежі століть значну активність виявляли анархо-синдикалістські теоретики та практики, які вбачали у самоврядуванні заперечення держави. По суті у рамках анархістського напрямку сформувалася *анархо-соціалістська теорія місцевого самоврядування*. Теоретики кінця XIX — початку XX ст. були схильні вбачати у самоврядуванні насамперед антидержавну сутність. Основоположником анархізму іноді вважають У. Годвіна, однак він пропонував не негайне знищення держави, що є наріжним постулатом анархізму, а мінімізацію її функцій з можливою наступною ліквідацією. Засад-ничі положення анархізму були сформульовані у 40-х роках XIX ст. П. Прудон, який запровадив термін "анархія", та М. Штірнером. Політичну доктрину анархізму розробили М. Бакунін і П. Кропоткін. До відомих теоретиків цієї суспільно-політичної течії належать також Дж. Белделлі, Е. Реклю, Б. Такер, Д. Уоррен, К. Хесс та ін.²²

Спільним для ідеологів анархізму є критика капіталізму і проголошення необхідності його заміни іншим ладом за умови ліквідації держави. Державу вони вважали другою після церкви основною помилкою людей. Будь-яка концентрація, централізація влади проголошувалася несумісною зі свободою. Висловлювалися застереження і щодо переродження соціалістичної держави, в якій народні обранці та чиновники можуть зловживати службовим становищем, посилячись на "державний інтерес"²³.

Заперечення теоретиками анархізму держави спричинило невизнання нав'язаних зовні, хай навіть рамкових принципів діяльності вільних асоціацій та об'єднань індивідів, у тому числі органів місцевого самоврядування. М. Бакунін, наприклад, вважав, що "експлуатація та управління, з яких перша дає засоби управляти та складає необхідну базу, так само як і мета будь-якого управління, яке, у свою чергу, гарантує та узаконює можливість експлуатації, є двома нероздільними сторонами того, що називають політикою. З початку історії вони склали власне реальне життя держав"²⁴.

Інший ідеолог анархізму Л. Гумплович стверджував, що протилежністю до "державної діяльності" в більш вузькому її значенні є поняття

"самоврядування"... Якщо "самоврядування" слід розуміти як діючий у державі політичний устрій, то його можна розглядати, безумовно, лише як доповнення до необхідної діяльності держави, а отже уявляти його лише в обмеженому обсязі. За Л. Гумпловичем, самоврядування проводиться відомим самоврядним організмом, під яким слід розуміти існуючі у державі форми спілкування та союзи; наділені правом самоврядування вони відають великою або малою кількістю своїх громадських справ за допомогою ними ж обраних представників та посадових осіб. Найменшими самоврядними організаціями є громади²⁵.

Відомо, що для анархізму характерне висунення і розвиток ідей децентралізму, федералізму, автономії, а також самоврядування, самоорганізації і саморегуляції особи, соціальних груп, регіонів тощо. В проектах анархістів планувалося створити місцеві представницькі органи громадського самоврядування — міські союзи та ради, міські думи та районні управи; місцеві органи громадського управління (виконавчі органи) — місцеві Палади Злагоди, виконкоми союзів та рад, анкетно-статистичні бюро; інші інституції — виборний суд, міліція (міська армія), добровільна армія самооборони, різні "громадські служби" тощо. Крім того, відповідно до теорії анархізму проголошувалися різні форми безпосередньої демократії та громадської самодіяльності — збори, асоціації, товариства, союзи, клуби тощо, які мали компенсувати в організаційному плані відсутність держави. Так, П.Ж. Прудон, по суті, ототожнює самоврядування і анархію, розумів федерацію як договір, контракт, угоду, союз, завдяки якому група глав сімей, об'єднання кількох громад або держав зобов'язуються одне перед одним проводити спільний курс. На місце сучасної йому централізованої держави слід поставити союз, створений за двома напрямками: територіально — за комунами і провінціями та адміністративно — за окремими галузями суспільного життя. Л. Мамут зазначає, що для визначення самоврядування П. Прудон обрав англійський термін *Self-organization*, який, на його думку, точніше передає соціально-організаційний сенс анархії²⁶.

Наприкінці XIX — на початку XX ст. набули поширення соціал-реформістські муніципальні концепції, зокрема *теорія муніципально-*

²² Див.: Дунаєва Л.М. Проблеми влади та самоврядування в теорії анархізму // Часопис Київського університету права. — 2004. — № 1. — С. 111-116.

²³ Жолковський К.Е. Анархізм // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та і ін. — К., 1998. — Т. 1: А-Г. — С. 105-107.

²⁴ Бакунін М.А. Бог и государство // Графский В.Г. Бакуинин. — М, 1985. — С. 131.

²⁵ Гумплович Л. Общее учение о государстве. 2-е изд. — СПб., 1910. — С. 274, 275, 286-287.

²⁶ Мамут Л.С. Зтатизм и анархизм как тип политического сознания (домарксистский период). — М, 1989. — С. 211.

/о (комуналіїного) соцпмиу\ її ідеоіогоми виступали реформісти різних країн: посибілісти у Франції, фабіанці та керівники Незалежної робітничої партії у Великій Британії, бернштейніанці у Німеччині, економісти та меншовики у Росії тощо. Серед найбільш відомих ідеоіогів цієї теорії були М. Загряцков та М. Курчинський. Муніципальний соціалізм являв собою сукупність програмних положень та установок, спрямованих на забезпечення якомога повної демократизації місцевого життя. Першого вимогою, яка містилася в муніципальних програмах політичних партій, — наділення міської та сільської громади правами більш широкої автономії. Ще одна вимога полягала у збільшенні представництва населення в органах місцевого самоврядування. Прихильники ідеї муніципального соціалізму сподівалися шляхом послідовних реформ, зміни державного та громадського життя без різких стрибків та потрясінь перебудувати життя на нових засадах. Тобто її ідеоіогои виходили з можливості соціалістичної еволюції буржуазного місцевого самоврядування як одного із шляхів безреволюційної трансформації сучасного суспільства у соціалістич- \ не. Створення на місцях оплотів демократії, здатних протистояти І центральним органам, розширення прав місцевого самоврядування І в політичній сфері тлумачилося прихильниками муніципального соціалізму як корінна зміна влади в суспільстві²⁷.

Слід зазначити, що муніципальний соціалізм нічого спільного | з соціалізмом у звичному для нас (радянському) значенні не має. Тези муніципального соціалізму висувалися більшістю буржуазних партій. Ця ідеоіогія знайшла підтримку лише у частини російських соціал-демократів. Так, Г. Плеханов писав, що самоврядування незрівнянно "краще, ніж бюрократичний режим у новому політичному устрої"²⁸. Під час революції 1905-1907 рр. між Плехановим та біль-- шовицьким напрямом РСДРП виникли серйозні суперечності з питань організації місцевого самоврядування. В. Ленін вважав доктрину муніципального соціалізму політично ілюзорною та теоретично помилковою. На його думку, він відволікає маси від класової боротьби і є "соціалізмом у питаннях місцевого управління. Те, що виходить

за межі місцевих інтересів, за межі функцій державного управління, тобто все, що стосується основних джерел прибутку пануючих класів та основних засобів забезпечення їх панування, все, що стосується не управління державою, а устрою держави, тим самим виходить зі сфе-ри муніципального соціалізму -^a. У нього ж ми знаходимо тезу про те, що місцеві органи завжди залежні від реакційного центру, який в умовах капіталістичної держави, безумовно, знищить будь-яке місцеве самоврядування. За образним висловом В. Леніна, "якщо центральна влада не буде повною мірою демократичною (республікою та ін.), то місцеві влади можуть залишитися лише у дрібницях автоном-ними, самостійними лише у питанні про луження умивальників ' .

Перемогли погляди В. Леніна. В резолюції IV з'їзду РСДРП перед пролетаріатом висувалося подвійне політичне завдання: утворення тимчасового революційного уряду та організація революційного місцевого самоврядування у всіх листах та громадах, які підтримують нову владу³¹. Безумовно, позиція прихильників муніципального соціалізму була неприйнятна для більшовицької партії. Ставлячи перед собою мету завоювати державну владу, більшовики зосередили зусилля па вирішенні цього завдання. Природно, що місця у теорії та практиці радянського будівництва муніципальній владі не було.

І [евний інтерес до питань місцевого самоврядування проявлявся у період непу. Однак, незважаючи на це, поняття "самоврядування" в його класичному розумінні так і не було поновлено в правах. У другій половині 20-х років стали з'являтися роботи, в яких висловлювалася думка, що якщо термін "радянське самоврядування" ще зберігся, то це тільки наслідок недослідженості проблеми. Поступово з'явилися ідеї, які відкидали це поняття. Розвиток науки, як і рух держави, пішов таким шляхом, на якому самостійності території не було місця.

²⁷ Загряцков М. Соціальна діяльність городского самоуправления на Западе. Вып. 1: Проблемы муниципализации. — Кісьв, 1906; Загряцков М.Д. Что такое муниципальная социализм? — М., 1917; Курчинский М.А. Муниципальный социализм и развитие городской жизни. — СПб., 1907.

²⁸ Плеханов Г.В. Соч.: В 24 т. - Т. 16. - С. 177.

²⁹ Леніні І (// Пп ім і обр. соч. -Т. 16. - С. 339, 340, 341. °° Тамсамо, Т 10 С.30.

³¹ Див.: IV гі.сзд 14 'ДРІ І // КІСС в резолюциях и решениях съездов, конференцій и пленумом 11.К (1808 1986 іт.). - М, 1983. - Т. і. - С. 184-185.

§ 5. ОСНОВНІ КОНЦЕПЦІЇ ЩОДО ПОХОДЖЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ХХ СТ.

Якщо ідея місцевого самоврядування в нашій країні більш як на півстоліття затрималася в своєму існуванні, то на Заході теорія і практика демократичного управління йшли пліч-о-пліч, розвиваючись та вдосконалюючись. Зокрема, в Англії у 20-30-х роках спостерігається підвищений інтерес до проблем місцевого самоврядування, переважно пов'язаний зі зміцненням руху тред-юніонізму. В цей період висувається *теорія функціонального представництва*. Сенс її полягає в тому, що у місцевого, управління мають бути представлені не групи! тиску з середнього класу, а гільдії трударів різних ремесел і професій. Оскільки виробники водночас є і користувачами, функціональне і представництво має забезпечити більш повне суміщення інтересів \ членів місцевих спільнот'.

У період після Другої світової війни в Європі та США відбувся триумфальний розвиток принципів субсидіарності, регіоналізації та децентралізації. Було визнано, що централізм не змінює держави, а веде до неспроможності уряду. Регіоналізація та децентралізація стали провідними принципами європейської політики. Основна спрямованість принципу субсидіарності зрозуміла: попри фашистські і соціалістичні тенденції початку 30-х років ХХ ст. та всупереч демократичному централізму соціалістичних держав треба було захистити автономію особи і право на самоврядування нижчих політичних одиниць. Субсидіарність організації влади тим самим протиставлялася тенденціям у напрямі авторитарної централізованої держави. Субсидіарність розглядається як передумова устрою, що базується на свободі: держава, яка дотримується цього принципу, гарантує своїм громадянам свободу і незалежність, місцеве і регіональне самоврядування. Захист свободи через реалізацію принципу субсидіарності проголошується однією із традиційних цінностей європейського політичного устрою.

Кардинальні зміни в соціально-економічній сфері привели до появи муніципальних концепцій, пов'язаних з теорією держави соціального добробуту, серед яких насапередінеорія *соціального обслуговування*. Муніципалітети проголошувалися інструментом соціального обслуговування, який забезпечує та охороняє інтереси усіх класів та прошарків суспільства. Пануюча на Заході, зокрема в США, теорія \

соціального обслуговування, тлумачить функції муніципалітетів як один із проявів надкласової природи держави загального добробуту. Ця теорія робить наголос на тому, що одним із основних завдань муніципалітетів є організація обслуговування населення. Становлення і розвиток держави загального добробуту, розширення комплексу послуг, які надаються громадянам, мало подвійний вплив на функціонування місцевого самоврядування. З одного боку, зросла роль місцевих органів у наданні послуг населенню, реалізації урядової політики на місцях, що в свою чергу стимулювало зацікавленість держави в ефективності місцевого управління, з іншого — посилилася централізація податкової системи, контроль центру за діяльністю місцевого управління. Стрімка активізація ролі держави в галузі місцевих фінансів призвела до трансформації традиційного балансу між державним контролем та місцевою автономією в економічній сфері, поставивши місцеві органи в залежність від центральної влади³². Еволюція місцевого управління, таким чином, "значно посилила державну природу муніципальних інститутів, зростивши місцеві справи із загальнодержавними та поставивши виборні муніципальні установи у адміністративну та фінансову залежність від уряду і міністерств"³³.

Сучасна правова доктрина місцевого самоврядування стверджує, що самоврядування поєднує в собі елементи державного та громадського начал. Поступово відбувається переоцінка традиційних цінностей місцевої автономії і муніципальних свобод, хоча й сьогодні зустрічаються прихильники громаді вської ніколи місцевого самоврядування.

Здебільшого в теорії сучасної комунальної політики головний акцент зміщується з питань свободи та невтручання з боку центральної влади у бік таких цінностей, як раціональність, ефективність, економія. Місцеве самоврядування розглядається вже не стільки як загальнодемократична мета, скільки як засіб для вирішення локальних проблем, реалізації інтересів територіальних громад, здійснення на місцях загальнодержавного політичного курсу. Сучасні вчені, як правило, тлумачать муніципальне управління як відносно децентралізовану форму державного управління на місцях. Так, на думку датських

Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. — М., 1998. — С.17.

Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного государства (США, Великобритания). — М., 1971. — С.13.

учених, муніципалітети не є нерегульованою "державою в державі", але виступають як місцеві політичні одиниці з відносною незалежністю, яка вписується в загальну систему держави³⁴. Аналогічних позицій дотримуються М. Мутталіб і М. Алі Хан, які стверджують, що "положення про місцеве самоврядування як невід'ємне право населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць більш не є актуальним", оскільки місцеві органи "діють як агенти держави, а місцеве управління в цілому є інтегральною частиною загального політичного механізму управління країною"^{3,1}.

Порівнюючи різні точки зору на природу місцевого управління та самоврядування, російський дослідник О.Т. Черкасов робить висновок про певну дуалістичність позицій місцевого управління в рамках державного механізму. З одного боку, місцеве управління є частиною єдиної публічної адміністрації, децентралізованим та організаційно уособленим елементом державного механізму, який залежить від центру та виступає в якості адміністративної організації з надання послуг населенню у відповідності із загальнонаціональними стандартами та загальним політичним курсом центрального уряду. Однак, на відміну від суб'єктів федерації, автономія територіальних громад має не конституційний, не законодавчий, а лише адміністративний характер. Місцеві органи не мають так званої компетенції встановлювати свою компетенцію, тобто самостійно визначати коло своїх повноважень, оскільки встановлюються вищестоящими органами, а також судами.

З іншого боку, на його думку, місцеві органи мають свою легітимність, враховуючи, що вони формуються безпосередньо населенням або за участю населення. Окрім того, вони мають певну самостійність, оскільки володіють власними фінансовими (податки, які стягуються па користь територіальної громади, збори, інші грошові надходження), матеріальними (муніципальна власність) та людськими (штат службовців) ресурсами, а також юридичними повноваженнями (наприклад, можливість укладати договори та порушувати позови). Звідси загальний висновок, що місцеве управління, з одного

Местное самоуправление. — М.: 1 ациональная ассоциация местных властей Даний и Союз российских городов, 1995. — С.18.

Мутталіб М.А., Алі Хан М.А. Тьсогу ої Босаі Оотепивмі. - №у ІеІбі, 1982. - Р. 2. // Цит. за: ЧерШсов А.И. Сравнительное местное управлений теория и практика. — М., 1998.-С. 17.

боку, залежить від центральної влади і є своєрідним продовженням державної адміністративної машини на рівні нижче центрального, а з іншого — слугує легітимним відображенням ідей місцевих спільнот³⁶.

Подвійний характер муніципальної діяльності (самостійність в суто місцевих справах та здійснення певних державних функцій на місцевому рівні) знайшов своє відображення в *теорії дуалізму муніципального управління (концепція дуалізму повноважень місцевого самоврядування, громадсько-державна теорія)*. За цією теорією муніципальні органи, здійснюючи відповідні управлінські функції, виходять за межі місцевих інтересів і, відповідно, повинні діяти як інструмент державної адміністрації. Органи місцевого самоврядування не залежать від держави лише в громадських справах, до яких держава байдужа, а у сфері політичній розглядаються як державні органи, що виконують її функції і повноваження. Відповідно, і ті справи, які покликані вирішувати органи місцевого самоврядування, мають поділятися на так звані "власні" і "делеговані". Якщо при вирішенні власних справ, на думку прихильників цієї теорії, органи місцевого самоврядування мають діяти самостійно, дотримуючись лише закону, то при вирішенні делегованих — під контролем та адміністративною опікою відповідних державних органів³⁷.

Розглянуті теорії місцевого самоврядування мали суттєвий вплив на муніципальне будівництво у нашій країні. Теорії як грома-дівського, так і державницького напряму істотно вплинули на зміст відповідних положень Конституції України та законодавства про місцеве самоврядування. Так, за статтею 7 Конституції в Україні "визнається" місцеве самоврядування, що зводить даний інститут у ранг природного права територіальної громади, а якщо взяти за основу статтю 140, в якій йдеться про територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, то можна дійти висновку, що вибір у нашій, країні зроблено на користь громадської теорії. Про це свідчить і тон "факт, що місцеве самоврядування здебільшого самостійно вирішує 111 па пня місцевого значення та зосереджується лише в селах, селищах та містах як "природних" населених пунктах, а населення

"" Черкасов А.И. Странии телі.иос местное управление: теория и практика. — М., 1998. -С. 21, 22. " Основи муніципального права України: 1 Іавч. цосіб. / За ред. М.І. Корпінка. — К., 2000. - С.27.

районів та областей не визнається самостійним суб'єктом місцевого самоврядування. У цьому зв'язку варто зазначити, що Конституція України і профільний закон про місцеве самоврядування 1997 року, декларуючи статус територіальної громади як провідного, центрального суб'єкта, є "надреволуційними" та, безумовно, "йдуть далі" навіть Європейської хартії про місцеве самоврядування 1985 року, розглядаючи систему місцевого самоврядування через призму "людського вимірювання", тобто від конкретної особи, людської спільноти, тоді як Хартія опікується системою бюрократичних інституцій — органів місцевого самоврядування. Однак ці норми залишаються декларацією, механізмом функціонування територіальних громад, умов для формування дієздатного місцевого самоврядування, а звідси — розвитку муніципальної влади, на жаль, створити не вдалося.

Водночас чимало важливих положень Конституції написано в дусі державної теорії. В них послідовно проводиться ідея, що коріння місцевого самоврядування у тій владі, джерелом якої є весь народ, а не його частина (громада), а обсяг повноважень — у законі, тобто за принципом "дозволено лише те, що передбачено законом". На користь державної теорії "працює" і збереження місцевого самоврядування на регіональному рівні, хоча і в якості районних та обласних рад, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст³⁸.

Державницький підхід проводиться також в профільному законі про місцеве самоврядування. Якщо в Конституції територіальна громада фіксується як первинний суб'єкт муніципальної влади, то в Законі закріплюється фактична конкуренція суб'єктів локальної демократії — якщо територіальна громада буде не здатна здійснювати своє право на місцеве самоврядування (а хто це буде визначати, залишається не відомим), то воно буде здійснюватися під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Така законодавча можливість фактично нівелює конституційне право територіальної громади на самостійне здійснення місцевого самоврядування, фактично усуває її на другий план у вирішенні питань місцевого значення. Такі тенденції свідчать про те, що держава потенційно не довіряє територіальній громаді і в будь-який час може повернутися до централізованого управління, тим більше, що виконавчі органи рад

³⁸ Основи муніципального права України: Навч. посібн. / Заред. М.І. Корнієнка. — К., 2000. - С.28.

наділені цим Законом не тільки самоврядними повноваженнями, а й делегованими повноваженнями державної виконавчої влади, в межах реалізації яких вони фактично трансформуються в одержавлені структури. Крім того, згідно зі статтею 143 Конституції України, з питань здійснення повноважень органів державної виконавчої влади вони підконтрольні відповідним органам державної виконавчої влади. До того ж, колосальний обсяг делегованих повноважень фактично унеможливує здійснення справ громадських. Тому, на думку деяких учених, прогноз реалізації такого сценарію не є безпідставним³⁹. Думається, що політико-правові вчення про походження місцевого самоврядування, сформульовані протягом століть вітчизняною та зарубіжною науковою думкою, не втратили своєї актуальності до наших днів, а знання уявлень про природу місцевого самоврядування, взаємозв'язок держави та інститутів громадянського суспільства необхідне для успішного вирішення проблем формування місцевого самоврядування в сучасній Україні.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Визначте роль теоретичних знань у становленні та розвитку муніципального права.
2. Назвіть основні теорії (концепції) про походження місцевого самоврядування.
3. Проаналізуйте наукові погляди представників громадівської школи місцевого самоврядування? Дайте оцінку громадівській теорії місцевого самоврядування з позицій сьогодення.
4. Розкрийте основні принципи державницької теорії місцевого самоврядування.
5. Охарактеризуйте з точки зору теорій (концепцій) виникнення місцевого самоврядування конституційну модель місцевого самоврядування в Україні.

Баймуратов М.А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. — Х., 2000. — С. 10.

РОЗДІЛ V. МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

§ 1. ПРАВОВА ПРИРОДА МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

При дослідженні проблем реалізації Україною *міжнародних стандартів місцевого самоврядування* неможливо оминати проблему становлення і формування самих міжнародних стандартів такої діяльності, та їх юридичної природи.

Слід зазначити, що в сучасному міжнародному публічному праві сформувався нормативний масив міжнародних стандартів, розроблених державами — членами світового співтовариства в рамках міжнародних організацій і конференцій, в різних сферах міжнародного співробітництва.

Природно, що пріоритет тут належить насамперед міжнародним стандартам у сфері прав людини, точніше, міжнародним стандартам (стандарту) у міжнародному праві прав людини¹. Цей пріоритет обґрунтовується не тільки й не стільки особливою значимістю об'єкта і предмета міжнародно-правового регулювання, скільки фактичною кількістю міжнародних стандартів, які закріплюють і гарантують легалізацію, легітимацію, захист, охорону прав людини державою та її інституціями практично в усіх сферах життєдіяльності людей — в умовах миру й воєнних дій, на рівні відносин з державою й у сфері місцевого самоврядування, залежно від статі, віку, стану здоров'я, правового стану та ін.

¹ Бурлака О.В. Поняття міжнародного стандарту в міжнародному праві прав людини// Держава й право: 36. Наукових праць. — Вин. 33. — 2006. — С. 509 — 515.

Загальновідомо, що міжнародна система прав людини складається з норм-принципів, які захищають засади галузі, конкретних норм матеріального права, процесуальних норм (що набувають все більшого значення, тому що відповідають на запитання, як діяти, щоб захистити права людини), а також міжнародних механізмів захисту прав людини². Самі із цього елементного складу необхідно вибрати норми, які за своєю правовою природою, своїм значенням та місцем можуть бути кваліфіковані в якості міжнародних стандартів.

Як уявляється, до необхідного результату може привести аналіз теоретичних і нормативних дефініцій, що визначають міжнародні стандарти прав людини. Так, наприклад, представники доктрини П. Рабинович і М. Хавронюк, надаючи пріоритет домінанті зобов'язань держави в цій сфері, визначають такі стандарти у вигляді певних показників прав людини, визначених у міжнародних актах, які заохочують або зобов'язують держави³. Практично таким же підходом характеризується позиція професора С. Черниченка, який вважає, що міжнародні стандарти в міжнародному праві прав людини — це міжнародно-правові зобов'язання держави, які розвивають і конкретизують принцип поваги до прав людини⁴. Український дослідник К. Савчук, визначаючи міжнародні стандарти й сповідаючи при цьому діяльнісно-зобов'язальні домінанті, в якості таких бачить міжнародно-правові норми й принципи, які закріплюють стандартизовані правила поведінки суб'єктів міжнародного права в тих або інших сферах міждержавного співробітництва⁵.

Дотримуючись досить широкого нормативістського підходу та його телеологічного потенціалу, Р. Шамсон вважає, що всі документи, прийняті Організацією Об'єднаних Націй і регіональними організаціями, виходять із того самого принципу — принципу існування єдиних стандартів прав людини, яких повинні дотримуватися всі держави світу, а якщо йдеться про регіональні документи, то держави даного регіону⁶.

² Де-нісова В.т., Єсєтєва В.І. Міжнародна система захисту прав людини — повий етап розвитку// Права людини в Україні. Щорічник. — 1994. — С. 16.

³ Рабінович П.М., Хавронюк М.І. Права людини й громадянина: Навч. посібник. — К., 2004.-С. 19.

⁴ Чичиченко С.В. Права человека и гуманитарная проблематика в современной дипломатии// Московский журнал международного права. — 1992. — №13. — С. 40.

⁵ Савчук К.О. Стандарти міжнародні// Юридична енциклопедія. — Т. 5. — С. 615.

⁶ Шамсон Р.Т. Права человека и внутренняя компетенция государств// Московский журнал международного права. — 2003. — № 3. — С. 63.

легальні принципи становлення, формування і функціонування інституту місцевого самоврядування на території конкретних держав. Закріплення таких положень на рівні співтовариства держав за допомогою рамкових норм міжнародного права свідчить про важливість цього інституту не тільки в національному (внутрішньодержавному), а й у міжнародному аспектах, що характеризується актуалізацією і глобалізацією предметів правового регулювання. Отже, *міжнародні стандарти функціонування місцевої демократії належать до міжнародних конвенцій спеціального порядку, що встановлюють правила, визнані більшістю держав*. Причому в деяких з них зазначається, що міждержавні угоди, які укладаються в сфері управління, зумовлені прагненням досягти "більш сильної єдності" між державами (Преамбула Європейської хартії про місцеве самоврядування 1985 р.)¹⁶, або стверджується, що вони приймаються зі спеціальною метою: "бути для всіх націй стандартом, до якого слід прагнути, намагаючись досягти більш демократичного процесу, поліпшуючи, таким чином, добробут свого населення" (I [реамбула Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування 1985 р.]¹⁷).

В аспекті формування міжнародних стандартів інтерес становить не тільки спільна діяльність держав з розробки основних міжнародних угод концептуального характеру, а й процес одностороннього приєднання держав до вже розроблених міжнародних документів, які включають міжнародні стандарти. Можна стверджувати, що прийняття двома і більше державами міжнародних угод з широкого кола питань міжнародних відносин, їх подальша легалізація і реалізація — це процес розробки, визнання, взяття зобов'язань зликонання і реалізації міжнародних правил поведінки, що мають нормативний, типологічний, стереотипний характер і внаслідок своєї обов'язковості, повторюваності та гіпотетичного передбачення стають стандартами. Отже, на нашу думку, міжнародні стандарти — це норми міжнародного права, які містяться в міжнародних договорах, які розробляються державами в рамках міжнародних міжурядових організацій (ММУО). На процеси їх розроблення таких норм впливають глобальні тенденції інтернаціоналізації міжнародного життя.

Див.: Европейская хартия о местном самоуправлении 1985 г. Преамбула. — Страсбург, 1986. - С. 3.

Див.: Всемирная Декларация местного самоуправления 1985 г. Преамбула. - МСМВ, 1986.-С. 3-4.

Вони опіо «редковано впливають на внутрішньодержавні й міждер- і..... п і і" \ї.гаті суб'єкти міжнародного права розро- Чї и і н. пп правила поведінки і визнають їх юридично їм і п і їм чином, міжнародні стандарти уявляються як нї н [німії ник" майбутньої цивілізації, яка усвідомлює себе їм, їй..... відбивають якісно новий рівень свідомості — і і всесвітньої спільності.

і'аїія міжнародно-правових норм і стандартів у нор- н іу регулюванні організації та функціонування місцевого і ■ іупампясесвоєчасним. Вхідження України у світове співто- ії м повноправного члена наділило її певними обов'язками ■ реалізації своїх міжнародно-правових зобов'язань не тільки на міжнародній арені, а й у власній країні. Щодо цього виника- ії. і..... ні складності, зумовлені як економічною кризою, в якій опинилася Україна, і, як наслідок, відсутністю матеріальних умов 1.1 політичної волі, так і особливостями менталітету народу,, який прижив не одне покоління в умовах тоталітарного мислення, що припускає досить низький рівень і правосвідомості, і правової -) 11.тури.

§ 2. РОЛЬ РАДИ ЄВРОПИ В РОЗРОБЦІ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Процес створення міжнародних стандартів у Західній Європі виявився відбитком інтеграційних процесів, що відбуваються на території західноєвропейських держав.

Ці процеси розпочалися ще з 1949 року, з моменту створення *Ради Європи* (далі — РЄ), що стала першою європейською міжурядовою організацією, яка була створеною після Другої світової війни. Організація діє на підставі Статуту, прийнятого в 1949 році і об'єднує і м і її ідні 46 держав континенту, в тому числі 23 країни Центральної та 1 Ідної Європи. Україна є членом РЄ з листопада 1995 року. Штаб-квартира знаходиться в Страсбурзі (Франція).

Домінантою філософської ідеї РЄ є права людини, їх визнання в рамках держав, а також охорона і захист на внутрішньодержавному і

міжнародному рівнях. З метою виконання цих завдань сформульовані цілі Ради Європи:

- забезпечення більш тісних зв'язків між державами Європи, в тому числі з новими демократичними державами;
- сприяння перетворенню Європи в демократичний простір;
- допомога державам Центральної та Східної Європи в проведенні політичних, законодавчих та конституційних реформ;
- захист прав людини та плюралістичної демократії;
- координація діяльності Ради з іншими європейськими державами.

Діяльність РЄ сконцентрована на таких основних проблемах: а) правове забезпечення прав людини; б) сприяння усвідомленню і розвитку європейської культурної самобутності; в) пошук спільних рішень соціальних проблем (національні меншини, ксенофобія, нетерпимість, захист навколишнього середовища* біоетика, СНІД, наркоманія і т.д.); г) розвиток політичного партнерства з новими демократичними країнами Європи.

У рамках РЄ прийнято понад 300 міжнародних конвенцій з цих та інших актуальних питань (захист прав людини, охорона навколишнього природного середовища, культура, спорт, фахова освіта, телекомунікації та ін.), що є авторитетними джерелами міжнародного публічного права (зокрема, Європейська конвенція про захист прав людини й основних свобод 1950 р., Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р., Європейська хартія місцевих мов або мов національних меншин 1992 р., Рамкова конвенція про захист національних меншин 1995 р. та ін.).

У статті 3 Статуту РЄ закріплено, що "кожен член Ради Європи в обов'язковому порядку зобов'язаний визнати принципи верховенства права і здійснення прав та свобод людини всіма особами, котрі перебувають під його юрисдикцією, щиро й ефективно співробітничати в досягненні мети Ради Європи"¹⁸.

Держава, яка висловила бажання вступити в Раду Європи, має відповідати таким умовам:

- правовий устрій та інститути повинні відповідати принципам демократії;
- народні представники мають обиратися шляхом вільних, рівних і загальних виборів.

¹⁸ Див.: Статут Ради Європи. — Страсбург, 1995.

При розгляді кандидатур на вступ в організацію враховуються також наявність у державі форм плюралістичної демократії, гарантії здійснення свободи вираження думки, захист національних меншин, функціонування системи локальної демократії, дотримання основних принципів міжнародного права.

Обов'язковою умовою вступу в РЄ є підписання Європейської конвенції з захисту прав людини й основних свобод 1950 р. і наступне визнання всієї сукупності її контрольних механізмів.

Робочими органами РЄ є: Парламентська асамблея, Конгрес місцевої та регіональної влади Європи, Комітет міністрів, Наради галузевих міністрів, Секретаріат.

Парламентська асамблея є дорадчим органом ЄС, вона складається з 313 депутатів та їхніх заступників, що представляють 46 національних парламентів та делегацій парламентів деяких держав І Центральної та Східної Європи, які мають статус "спеціально запрошених". Депутати Парламентської асамблеї обираються з числа чле-ів; національних парламентів. Кількість представників від кожної країни (під 2 до 18) залежить від чисельності населення.

Парламентська асамблея РЄ збирається на сесії чотири рази на рік. Г. іп. і м.н. н 111, фракцій: ліберал-демократи і реформатори, євро- " і рити, ' ізр ійська народна партія, соціалісти, фракція і ■ мі іі1.1 ііпі 111.1111 блок, Рада асамблеї складається з го- мч.и 1.1 іі його іаі і упників.

Асамблея розглядає.....ання, що стоять на порядку денному, формулює рекомендації, організовує конференції, колоквиуми і відкриті парламентські слухання, обирає генерального секретаря і його заступників, керівника апарату асамблеї і суддів Європейського суду з прав людини.

У січні 1994 р. рішенням Комітету міністрів РЄ був створений Конгрес місцевої та регіональної влади Європи, перетворений із Постійної конференції місцевої влади Європи, що представляла більше 130 тисяч громад (комун) і тисячі регіонів з метою їх участі в європейському будівництві, який функціонував під егідою ЄС в якості консультативного органу з 1957 р. Конгрес є одним з трьох основних органів РЄ. Він має бікамеральну структуру, тобто дві палати — одна представляє інтереси місцевих влад, друга — регіональних. У персональному складі Конгрес складається з 236 представників і 236 їхніх заступників, у число яких входять обрані представники місцевої і

регіональної влади держав Європи та офіційні особи, безпосередньо відповідальні за діяльність на цих рівнях влади.

Комітет міністрів є вищим виконавчо-розпорядчим органом РЄ. Він складається з міністрів закордонних справ 46 держав-членів і засідає два рази на рік. Комітет визначає програму роботи РЄ, приймає бюджет, призначає членів Європейської комісії з прав людини. Його рішення приймаються або у формі рекомендацій, або у формі конвенцій, що підлягають ратифікації. Наради галузевих міністрів (юстиції, економіки і т.д.) скликаються за необхідності.

Міжнародний Секретаріат РЄ, який складається з понад 1200 співробітників, очолює генеральний секретар, який обирається Парламентською асамблеєю на п'ять років.

Роль РЄ в розробці міжнародних стандартів у різних сферах міжнародного міждержавного співробітництва насамперед міститься в тому, що саме в межах РЄ та її органів здійснюється велика робота з розробки міжнародних зобов'язань держав — членів РЄ з конкретних напрямів співробітництва та їх наступному закріпленню в міжнародних угодах. Такі угоди потім підписуються державами — членами РЄ. Слід зазначити, що вони мають рамковий характер, тобто якщо держави — члени РЄ їх підписали, то вони повинні потім включити положення цих угод в національне законодавство і за допомогою відповідного міжнародно-правового механізму імплементації надати міжнародним нормам правову силу національних правових норм.

Слід відзначити, що РЄ є фактично єдиною ММУО, яка в рамках реалізації прав людини безпосередньо вирішує проблеми місцевого самоврядування. Розуміючи його роль і значення в організації державного управління на місцях, наданню соціальних послуг населенню, РЄ вже тривалий час опікується проблемами місцевого самоврядування. Так, ще в 1957 року вона заснувала у своїй структурі для місцевих органів влади загальноєвропейський представницький орган, який у подальшому трансформувалася в постійно діючу Конференцію місцевих і регіональних влад Європи (СЬКАЕ) — з 1994 року вона називається Конгресом місцевих і регіональних влад Європи.

Тому не випадково, що саме РЄ стала тією організацією, яка з метою захисту інтересів територіальних громад, органів місцевого самоврядування проголосила принципи організації місцевої влади, яких дотримуються всі демократичні країни Європи.

(Іає РЄ за активної участі Конференції місцевих і регіональних влад Європи були розроблені перші комплексні документи у цій області — Європейська конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади 1980 року та Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року, поява яких була спричинена посиленням різнорівневої інтеграції, у тому числі на локально-регіональному рівні, що викликало необхідність співставлення систем керування місцевих органів влади в різних країнах і пошуку уніфікованих підходів до їх подальшого розвитку.

На сьогодні Європейська хартія місцевого самоврядування є основним міжнародно-правовим документом для держав — членів РЄ, який містить стандарти щодо організації управління на місцях, які є обов'язкові для держав — членів цієї впливової міжнародної регіональної організації. Метою Хартії є встановлення загальноєвропейських стандартів щодо визначення і захисту прав територіальних громад, органів місцевого самоврядування з вирішення питань місцевого значення.

Європейська хартія зобов'язує держави, які її підписали, застосувати основні правові норми, що гарантують правову, адміністративну і фінансову автономність територіальних громад та їх органів. Тим самим вона стала важливим кроком на шляху до утвердження на всіх територіальних рівнях управління принципів, які РЄ проголосила і захищає з моменту свого створення з метою захисту прав людини, формування демократичної суспільної свідомості в європейських країнах.

§ 3. ЄВРОПЕЙСЬКА ХАРТІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Поява *Європейської хартії місцевого самоврядування* (далі — Хартія, ЄХМС)¹⁰ як першого системного документа в сфері побудови локальної демократії на континенті була спричинена нагальною потребою дати відповідь на запитання стосовно значення місцевого самоврядування в процесі європейської інтеграції та необхідності

¹⁰ Див.: *Європейская хартия местного самоуправления 1985 г.* — Страсбург, 1985.

розробити загальні засади щодо уніфікації процесів його конституювання та інституціоналізації на територіях держав — членів РЄ.

Прийняття Європейської хартії місцевого самоврядування стало результатом багаторічної роботи різних європейських структур та свідченням важливого значення місцевого самоврядування як необхідного атрибуту демократичного суспільства.

Розроблялася Хартія з 1968 року, коли створена РЄ Постійна конференція місцевої і регіональної влади Європи (з січня 1994 р. рішенням Комітету міністрів РЄ перейменовано на Конгрес місцевої і регіональної влади) у своїй резолюції № 64 (1968 р.) виступила з пропозицією прийняти Декларацію принципів місцевого самоврядування.

Ця ініціатива була підтримана консультативною Асамблеєю, яка в 1970 р. подала до Комітету міністрів РЄ розроблену спільно з Конференцією місцевих і регіональних влад Європи рекомендацію № 615, що містила ті самі положення, що й 64-та резолюція. Водночас Декларація носила досить загальний характер і не мала обов'язкової сили.

У 1981 році Конференція місцевих і регіональних влад Європи виступила з ініціативою розробки документа, який би мав конкретний характер і обов'язкову силу для держав — членів РЄ, враховуючи при цьому особливості їх конституційних систем та адміністративних традицій. Результатом цієї ініціативи стала 126-та резолюція Конференції місцевих і регіональних влад Європи, яка була подана до Кабінету міністрів РЄ в 1981 році.

У 126-й резолюції містився проект Європейської хартії місцевого самоврядування, яку пропонувалося прийняти у статусі європейської конвенції.

Наступні події розвивалися так: Кабінет міністрів РЄ передав пропозицію Конференції місцевих і регіональних влад Європи в Організаційний комітет з регіональних та муніципальних питань (СБКМ) для її подальшого розгляду на 5-й конференції міністрів європейських держав, які відповідають в своїх урядах за організацію місцевого самоврядування /Швейцарія/, 5-7 жовтня 1982 р.). З урахуванням результатів обговорення на цій конференції Комітет СБКМ переглянув текст проекту Хартії і подав його новий варіант на VI конференцію міністрів, що відповідають за місцеве самоврядування/Італія/, 6-8 листопада 1984 р.), де його було схвалено.

Комітет міністрів РЄ прийняв Європейську хартію місцевого і амоврядування у формі конвенції 11 червня 1985 р. і відкрив її для ім;; 111111 і 15 і "і:иг і року у ів'язку з відкриттям ХХ Пле- и і.....Конференції м..... ій І регіональних влад Європи. У цей нпі і!П.....Ідмигйли представники Австрії, Бельгії, Данії, Франції, Т'ш Греції Італії і.....итейну, Люксембургу, Португалії, Іспанії.

П..... | і ПІ 'ні..... П]..... ПІСЬКІ країни.

і ми ічні і іртні розроблялася 17 років. Відносна "молодість" .■ і її ім і п і гривалий період його розробки, свідчать дпр П ЩО ||| ііемн нзаемовід..... іин місцевої і центральної влади є дуже ■.....юі■ і.іі для сучасного етапу політичного розвитку Укра їни, і й для давно сформованих і тому краще розроблених демокра-ш\ систем, зокрема у країнах Західної Європи.

(Іпрямовані па захист і посилення незалежності місцевої влади В рі і і пі х країнах Європи положення цього документа є значним внеском у закладення основ такої Європи, яка б будувалася на принци-и і демократії і децентралізації влади. Слід враховувати, що в понад піввіковій історії РЄ ця Хартія є одним з небагатьох документів, яий ііні ііканий сприяти урядам країн-учасниць у виробленні загальних Підходів, принципів і норм взаємодії з місцевим самоврядуванням.

Про пильну увагу РЄ до становлення і функціонування системи місцевого самоврядування в державах-членах як важливого Інструменту демократичного розвитку і важливу роль Хартії в рамках цієї організації свідчить те, що в Рекомендації Парламентської Асамблеї РЄ № 190 (1995) від 26 вересня 1995 року²⁰ щодо вступу України до цієї організації самий процес вступу ув'язувався з виконанням 13 обов'язків і 10 пов'язань, які підлягали виконанню і важ-іпііг місце серед яких, поряд з реформуванням правової системи (прийняття відповідно до принципів РЄ нової Конституції, рамкового документа про правову політику України із захисту прав людини, ра м ко і ю ГО документа про правову й судову реформу, нових криміналь-о, крімінально-процесуального, цивільного та цивільно-процесу- ІЛЬШГО кодексів, нових законів про вибори і політичні партії), від-. •> пі кия реформуванню системи місцевого самоврядування (на той Пі ріо і і еї України — її легалізації і легітимації).

(и» г.....іепдпція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 190 (1995) від 26 ве- іім ні ПІВЗр і ці іде і не тупу України до Ради Європи //Політика і час. — 1995. — Мі і-а сні.

1 [є мало знайти своє підтвердження в підписанні і ратифікації, протягом одного року після вступу України в Раду Європи цілої низки документів РЄ — Хартії про регіональні мови й мови національних меншин, Європейської соціальної хартії і Хартії місцевого самоврядування — і здійсненні відповідної політики згідно з принципами цих хартій. Таким чином, ця Хартія є одним з основних елементів у загальнодемократичних процесах європейської інтеграції, без чітко вираженого визнання і подальшої реалізації яких шлях до об'єднаної Європи закритий.

Слід зазначити, що існує офіційна процедура спостереження Юридичним комітетом РЄ за виконанням підписаних країною угод, а також практика виведення держав з членів РЄ у разі їх невиконання (негативний досвід Греції), Відповідно до цієї процедури двічі на рік члени української парламентської делегації у складі 12 чоловік мають звітувати перед Юридичним комітетом про хід виконання взятих зобов'язань.

Систематичне й логічне тлумачення положень цього документа дає підстави вважати, що, вступивши до РЄ в листопаді 1995 року, Україна вже з цього моменту мала визнати й імплементувати положення Хартії як міжнародно-правові стандарти для розвитку системи місцевого самоврядування на своїй території. Так само правомірно стверджувати, що, готуючись до вступу в РЄ, Україна мала усвідомлювати важливість цього та інших документів і вже до свого діяти відповідно, гармонізуючи своє законодавство в зазначеному напрямі.

Цим пояснюється увага української громадськості і фахівців до Хартії місцевого самоврядування, до спроб усвідомити й порівняти її положення зі сформованими реаліями. Слід зазначити, що всі підходи відрізняє усвідомлення важливості цього документа. Його характеризують як "стандарт місцевої демократії для країн — членів Ради Європи"²¹, "еталон у вирішенні питань місцевого самоврядування для всіх держав — членів європейської співдружності, один із результатів інтеграційних процесів, що проходять у Західній Європі"²³

²¹ Рубцов В. Европейская хартия о местном самоуправлении — стандарт местной демократии для стран-членов Совета Европы // Голос України. — 1995. — 21 дек.

²² Медеведчук В. Місцеве самоврядування і як його доцільно організувати в Україні // Урядовий кур'єр. — 1995. — 28 груд.

²³ Пухтисський М. Прийняття в Україні головних засад Європейської хартії про місцеве самоврядування // Юрид. вестник. — 1995. — № 1. — С. 139.

, співвідносять з ним "правовий простір муніципальної діяльності на сучасному етапі демократичного реформування"²⁴.

Проаналізуємо основні положення Хартії, що носять характер міжнародних стандартів, які мають як загальне значення для становлення, розвитку і функціонування системи місцевого самоврядування, так і профільне — у контексті їх реалізації в законодавстві України. Хартія складається із Преамбули та 18 статей, об'єднаних у три частини. Перша є основною (статутарною), дві інші мають процесуальний (технологічний) характер.

У Преамбулі містяться концептуальні положення, які пояснюють мотиви прийняття державами — членами РЄ цього документа і їх ставлення до локальної демократії. Тут необхідно насамперед виділити головну позицію держав — членів РЄ, яка полягає в тому, що органи місцевого самоврядування є однією з основ будь-якого демократичного устрою. Вони також вважають, що право громадян на участь в управлінні державними справами не тільки належить до демократичних принципів, воно може бути безпосередньо здійснене саме на місцевому рівні. Тут же констатується, що захист і зміцнен-

и цього самоврядування в різних європейських країнах є значним внеском V побудову нової Європи на принципах демократії і децентралізації влади А іде передбачає існування місцевих органів самоврядування, які мають уповноважені для прийняття рішень органи, утворені демократичним шляхом, що мають широку автономію щодо своєї компетенції, порядку її здійснення і необхідних для цього засобів.

Фундаментальне значення має положення, яке міститься у ст. 2 Хартії і проголошує про те, що принцип місцевого самоврядування має бути визнаний у законодавстві або конституції країни. Слід зазначити, що, реалізуючи положення Хартії, у статті 7 Конституції України закріплено, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування²⁵.

Понятійний характер має стаття 3 Хартії, що містить визначення поняття місцевого самоврядування і включає основні підходи і принципи автономії місцевих влад та їх взаємовідносини з держа-

²⁴ Лещик В. Удаляемся от Хартии, пытаясь... присоединиться к ней? //

Голос України. — 1996. — 26 янв. ²⁵ Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — №31. —

Ст. 140.

вою, на території якої діє інститут місцевої демократії. "Під місцевим самоврядуванням мається на увазі право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під власну відповідальність та в інтересах місцевого населення". Виходячи з раніше досліджених підходів до місцевого самоврядування в Україні, можна дійти кількох висновків. По-перше, в основі Хартії лежить державна теорія місцевого самоврядування. Це впливає, насамперед, з того, що органи місцевого самоврядування мають регламентувати, тобто фактично реалізувати значну частину державних справ. Отже, питання місцевого значення як специфічний об'єкт локальної демократії не визначаються і не виділяються. Непряма вказівка на них міститься в тій частині визначення, де йдеться про те, що державні справи мають вирішуватися в інтересах місцевого населення. По-друге, первинним суб'єктом місцевого самоврядування, відповідно до Хартії, є не територіальна громада, а органи місцевого самоврядування.

Визначення місцевого самоврядування, закріплене в Хартії, частково прийнято стаття 2 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року, особливо в частині розуміння місцевого самоврядування як "права і реальної здатності" суб'єкта місцевого самоврядування вирішувати специфічні питання. Правда, таким суб'єктом в Україні є саме територіальна громада.

Вважаємо за необхідне звернути особливу увагу на доктринальну позицію деяких вчених про істотне "одержавлення" самої концепції місцевого самоврядування, що міститься в Хартії. Одні з них думають, що такий перекид в акцентах став можливий через неправильний офіційний переклад цього документа. Якщо в наведеному вище перекладі, зробленому в Україні, привертає увагу вираз "здійснення регулювання й керування істотною частиною державних справ", то в Росії ст. 3 Хартії переведена так: "Під місцевим самоврядуванням розуміється право й реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення". Такий офіційний переклад на російську мову впливає з ратифікації Європейської хартії федеральним законом РФ від 11 квітня 1998 р.²⁷ Але є й інші переклади, що також належать

²⁶ *СЗ РФ*. - 1998. - №36. - Ст. 4466. ²⁷ *Там само*. - 1998. - № 15. - Ст. 1695.

до офіційних або близькі до них²⁸, а також авторські переклади²⁹, що призвело до несумісних тлумачень поняття місцевого самоврядування, що міститься в Європейській хартії.

Досить пильну увагу привертає точка зору О.О. Замотаєва, який, проаналізувавши тексти Європейської хартії на англійській і французькій мовах та їх російський переклад, дійшов висновку, що з урахуванням неоднозначності англійських і французьких термінів визначення поняття місцевого самоврядування, дане в Хартії, варто переводити так: "Під місцевим самоврядуванням розуміється право й реальна здатність місцевих співтовариств регламентувати значну частину справ громадянського суспільства й управляти нею, діючи в рамках закону під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення".

Звідси висновок про те, що розходження в перекладі окремих термінів, даних у визначенні місцевого самоврядування Європейською хартією, не слід розцінювати як незначні різництв, оскільки на основі тих чи інших варіантів перекладу складаються й різні концептуальні установки в розумінні й організації муніципальної влади³¹.

І це змушує фахівців глибше аналізувати зміст положень Європейської хартії. Як наслідок, вони приходять до відповідних висновків, які істотно впливають на якісно інше сприйняття муніципальної влади. Так, М. Крагпов, ВИХОДЯЧИ з ТОГО, що у відповідному визначенні Європейська хартія оперує терміном "місцеве співтовариство", зазначає: "Дійсно, мало де можна зустріти справжнє самоврядування. Та й оцінка такої "дійсності" ще не може бути зроблена. Проте демократичне законодавство оперує саме терміном "місцеве співтовариство". Таким шляхом суспільство через державу резервує обрану лінію розвитку. Не знаючи ще, у чому конкретно може виразитися реальне самоврядування людей у територіальному розрізі, суспільство вже сьогодні закладає таке юридичне розуміння, яке б не ско-

Див., наприклад, *Европейская хартия о местном самоуправлении. Русская версия. Страсбург. Совет Европы. — Отдел изданий и документов. 18В №92-871-0804-8. Май 1990; Европейская Хартия местного самоуправления// Вестник Министерства иностранных дел СССР. — 1990. — № 19 (77).*

Маклаков В. В. Европейская хартия местного самоуправления // Реформы местного управления в странах Западной Европы. — М., 1998. — С 111-124. Замотаев А. А. Местное самоуправление как элемент государственного устройства// Российская юстиция. -- 1996. — № 6. — С. 17.

Дмитриев Ю., Тарасов О. Европейская Хартия местного самоуправления и российское законодательство// Право и жизнь. — 1997. — № 12. — С. 162-172.

увало ініціативу людей, робило б саме їх, а не владні структури, що мають навіть на місцевому рівні фактично державну природу, головним компонентом місцевого самоврядування"³².

У частині 2 статті 3 Хартії закріплено перелік суб'єктів місцевого самоврядування, що реалізують безпосередньо або опосередковано самоврядні повноваження територіальних громад. "Де право здійснюється радами або зборами, що складаються з членів, обраних шляхом вільного, таємного, рівного, прямого і загального голосування. Ради або збори можуть мати підзвітні й виконавчі органи. Це положення не виключає звернення до зборів громадян, референдуму або якусь іншу форму прямої участі громадян там, де це допускається законом". Слід зазначити, що ці положення в основному відповідають статтям 140, 141, 143 Конституції України і статтям 2, 5, 7, 8, 10 Закону України від 21 травня 1997 року, але, знову ж таки, вони не містять вказівки на первинний суб'єкт місцевого самоврядування, яким в Україні фактично є територіальна громада. Уявляється, що це нівелює її ініціативну роль як у становленні локальної демократії, так і в її реалізації. Отже, можна констатувати, що конституційні й законодавчі формулювання місцевого самоврядування в Україні відрізняються більшою деталізацією і конкретизацією ролі територіального співтовариства як первинного суб'єкта місцевого самоврядування.

Принципове значення має стаття 4 Хартії, в якій закріплена сфера компетенції місцевого самоврядування, а також відбито процеси її становлення і динаміки. По-перше, тут чітко прослідковується залежність місцевого самоврядування і його повноважень від суверенної - державної влади: "Основні повноваження місцевого самоврядування встановлюються конституцією або законом. Разом з тим, це положення не виключає надання органам місцевого самоврядування відповідно до закону окремих конкретних повноважень". Нагадаємо, що ці вимоги в Україні дотримано. Конституція України закріплює основні повноваження місцевого самоврядування, вони деталізовані і конкретизовані в профільному Законі України від 21 травня 1997 року. Крім того, у поточних законах України закріплені окремі повноваження органів місцевого самоврядування (наприклад, "Про об'єднання громадян" від 16 червня 1992 р., "Про вибори народних депутатів України" від 25 жовтня 2004 р. та ін.).

³² - Краснов М. А. Введение в муниципальное право. — М., 1993. — С. 7-8.

11 о-друге, встановлюється самостійність і незалежність органів місцевого самоврядування в межах власної компетенції: "Органи місцевого самоврядування в рамках, визначених законом, мають певну Свободу дій для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, и і не виключено з їхньої компетенції і не віднесено до компетенції Іншого органу влади". Цій вимозі відповідає положення ст. 4 про-в'язаного Закону України від 21 травня 1997 року, який закріплює, і введ основних принципів місцевого самоврядування, принцип правової, організаційної і матеріально-фінансової самостійності в межах Повноважень, визначених цим та іншими законами.

По-третє, закріплюються принципи оптимальної децентралізації і реальної керованості території: "Здійснення державних повноважень, як правило, має в основному покладатися на органи влади, найбільш близькі громадянам. Надання будь-яких з цих повноважень пішому органу влади має здійснюватися з урахуванням обсягу і природи поставленого завдання, а також вимог ефективності й економії". І реалізація цієї вимоги знайшла своє закріплення у вигляді наділення (>)ганів місцевого самоврядування в рамках власної компетенції самоврядними повноваженнями, а також можливістю надання їм делегованих повноважень (повноважень виконавчої влади) (ст. 143 Конституції України, розділ II "Організаційно-правова основа місцевого самоврядування" Закону України від 21 травня 1997 р.).

По-четверте, визначаються обсяг повноважень органом місцевого самоврядування і підстави їх обмеження та скасування: "Надані органам місцевого самоврядування повноваження мають бути, як правило, повними і виключними. Вони можуть заперечуватися або обмежуватися іншим органом влади, центральним або регіональним, тільки в рамках, установлених законом". Ця вимога Хартії знайшла відображення у ст. 25 Закону України від 21 травня 1997 року, який регламентує загальну компетенцію сільських, селищних і міських рад. У ній закріплено, що ці ради є правоспроможними розглядати й вирішувати питання, віднесені Конституцією України та іншими законами до їхнього відання. Крім того, при регламентації повноважень виконавчих органів цих рад законодавець у статті 40 профільного закону застерігає, що, крім передбачених даним Законом повноважень, ці органи здійснюють ще й інші надані їм повноваження (повноваження, надані цим суб'єктам іншими законами України. — Авт.).

¹⁰ Зам. 15.

По-п'яте, передбачається можливість передачі державних та інших повноважень на місцевий рівень за допомогою реалізації принципу єдності місцевих і державних інтересів: "При делегуванні повноважень центральними або регіональними органами місцеві органи самоврядування можуть, наскільки це можливо, мати свободу пристосовувати їх здійснення до місцевих інтересів". Концептуальні підходи до реалізації цього положення Хартії зазначені в частині 3 статті 143 Конституції України. Тут закріплюється механізм забезпечення делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади: держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Тут же закріплено, що органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Уявляється, що за таких умов органи місцевого самоврядування України навряд чи мають можливість вільно пристосовувати здійснення делегованих повноважень до місцевих інтересів. Додатковий аргумент на користь такого висновку міститься у статті 44 профільного Закону України від 21 травня 1997 року, який регламентує делегування повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям. Якщо класична форма делегування повноважень передбачає їх передачу на добровільних засадах "згори вниз", то тут, по-перше, спостерігається фактична делегація повноважень "знизу вгору" — від районних і обласних рад (органи місцевого самоврядування асоційованого рівня) до місцевих державних адміністрацій (місцеві органи виконавчої влади). По-друге, таке делегування не є добровільним — у законі немає слів "можливо", "можуть", а є категорична вказівка — "делегують".

Нарешті, тут же трактується, визнається і закріплюється принцип місцевого самоврядування у відповідних територіальних одиницях і автономія органів місцевої влади через коректні взаємовідносини центру і місць, синергізацію їхніх інтересів: "У процесі планування і прийняття будь-яких рішень, що безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, необхідно консультиватися з цими органами, наскільки це можливо, роблячи це завчасно й у відповідній формі".

Слід зазначити, що це положення Хартії знайшло своє закріплення у статті 4 Закону України від 21 травня 1997 року у вигляді одного з основних принципів місцевого самоврядування — поєднання місцевих і державних інтересів. У статті 71 цього Закону, яка містить гарантії місцевого самоврядування, його органів і посадових осіб, закріплено, що в разі розгляду місцевою державною адміністрацією питань, які торкаються інтересів місцевого самоврядування, про це повідомляється заздалегідь відповідним органам і посадовим особам місцевого самоврядування. Аналогічне положення міститься у Законі України від 9 квітня 1999 року "Про місцеві державні адміністрації"³³. Тут же закріплюється, що представники цих органів і посадові особи територіальних громад мають право на участь у розгляді таких питань місцевою державною адміністрацією, висловлювати зауваження і пропозиції (ст. 35).

Розвиток положень статті 4 Хартії містить стаття 5 цього документа, що закріплює принцип цілісності території, на якій функціонує орган місцевого самоврядування. Відповідно до нього стандартизується вимога, щоб за будь-якої зміни центральною владою місцевих територіальних розмежувань здійснювалися б консультації з відповідними органами місцевого самоврядування, а де це вирішується законом — то й шляхом проведення референдуму. Відповідно до Конституції (п. 13 ст. 92), територіальний устрій України, а, отже, і порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою має визначатися виключно законами України. У самій же Конституції України визначаються лише основні принципи й система адміністративно-територіального устрою України (ст. 132, 133), а також право Верховної Ради створювати й ліквідувати райони, встановлювати і змінювати межі районів та міст, відносити населені пункти до категорії міст, найменувати і перейменовувати населені пункти та райони (п. 29 ст. 85 Конституції). Закон України "Про адміністративно-територіальний устрій України" детально врегулював порядок вирішення відповідних питань на рівні Верховної Ради та місцевих рад, а також ті вимоги, яким мають відповідати рішення, прийняті цими органами. Проте слід зазначити, що хоча цей закон Верховна Рада України прийняла ще в 1997 році, він досі не набрав чинності.

³³ Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1999. - №20-21. - Ст. 190.

Стандартизовані установки про право органів місцевого самоврядування на пошук оптимальних структур управління і засобів, що відповідають їхнім завданням, закріплюються у статті 6 Хартії. Тут реалізовано принцип свободи і самостійності органів місцевого самоврядування у визначенні своєї організаційної структури, яка відповідає місцевим потребам. Слід зазначити, що цей принцип знайшов своє закріплення в законодавстві України про місцеве самоврядування. У ст. 26 Закону України від 21 травня 1997 року закріплено, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської рад вирішуються питання:

- утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу;
- внесення змін до складу виконавчого комітету і його розпуск (п. 3 ст. 26);
- затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання (п. 5 ст. 26);
- утворення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради (п. 6 ст. 26).

У другій частині статті 6 Хартії містяться вимоги щодо створення належних умов роботи й посадового кваліфікаційного зростання службовців самоврядування: "Умови роботи службовців органів місцевого самоврядування мають бути такими, щоб можна було забезпечувати добір висококваліфікованих кадрів, заснований на принципах урахування досвіду і компетентності; для цього необхідно забезпечити відповідні умови фахової підготовки, оплати і просування по службі". На жаль, профільний Закон України від 21 травня 1997 року не містить таких положень. Стосовно цього питання у законі є тільки поняття посадової особи місцевого самоврядування, під якою слід розуміти людину, котра працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій і одержує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету (ст. 1). Як бачимо, це формулювання не містить підходів, записаних у ст. 6 Хартії. Але такі вимоги закріплені у статтях Закону України від 16 грудня 1993 року "Про державну службу"³⁴, наприклад у статті 28 "Кадровий резерв дер-

жавної служби", статті 29 "Навчання і підвищення кваліфікації державних службовців". Виходячи з того, що положення цього закону в більшій своїй частині поширюються на службовців органів місцевого самоврядування України, можна вважати, що згадані положення Хартії все ж знайшли своє закріплення в законодавстві нашої країни. Разом з тим, слід зазначити, що проблема була вирішена з прийняттям Закону України від 7 червня 2001 року "Про службу в органах місцевого самоврядування", в якому визначені вимоги щодо муніципальної служби були закріплені в більш розгорнутому вигляді³³.

Стаття 7 Хартії закріплює стандартні умови стосовно здійснення виборними особами повноважень на локальному рівні. Найважливішою серед них є умова, що має радше імперативний характер вимоги, відповідно до якої "статус місцевих виборних осіб має забезпечувати вільне здійснення їхніх повноважень". Інші умови, які містяться в цій статті, немовби доповнюють і конкретизують цю вимогу, розкриваючи сутність і елементи правового статусу депутатського корпусу, що обирається безпосередньо населенням:

- статус місцевих виборних осіб має дозволяти одержувати відповідну грошову компенсацію на витрати при здійсненні своїх повноважень, а також, у разі потреби, компенсацію за упущену вигоду або заробіток і відповідне соціальне страхування;
- функції і діяльність, не сумісні з мандатом місцевої виборної особи, можуть бути встановлені тільки законом або основними правовими принципами.

Можна стверджувати, що правовий статус виборних посадових осіб місцевого самоврядування (депутати місцевих рад, сільський, селищний, міський голова), закріплений у Законі України від 21 травня 1997 року, відповідає вимогам Хартії про вільне здійснення ними своїх повноважень. Так, пункт 2 статті 49 Закону містить положення, відповідно до якого депутат:

- 1) представляє інтереси всієї територіальної громади;
- 2) має всю повноту прав, які забезпечують його активну участь у діяльності ради й утворених нею органів; 3) має право вирішального голосу з усіх питань, що розглядаються па сесіях рад, а також на засіданнях постійної та інших комісій ради, до складу яких він обраний (п. 6 ст. 49);

Йі/імікііНрх..... і Ради України. - 2001. -№33. - Ст. 175.

³⁴ Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 52. — С. 490.

4) має право звернутися із запитом до керівників ради та її органів, відповідним голові, керівникам органів, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, розташованих або зареєстрованих на відповідній території (п. 7 ст. 49), тощо. У рамках повноважень, закріплених у законі, цілком самостійним є сільський, селищний, міський голова (п. 3 ст. 42). Він несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень (п. 4 ст. 42), проте при їх здійсненні він підзвітний, підконтрольний і відповідальний перед територіальною громадою, перед відповідною радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади — ще й підконтрольний відповідним органам виконавчої влади (п. 5 ст. 42).

Міжнародні норми про адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування закріплені у ст. 8 Хартії. Вони встановлюють, що такий контроль:

- а) може здійснюватися тільки у формах і випадках, передбачених конституцією або законом;
- б) може призначатися тільки для забезпечення дотримання законності й конституційності, включаючи також контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень;
- в) має здійснюватися в такий спосіб, щоб міра втручання контролюючого органу відповідала значущості інтересів, які це втручання має захистити.

Щодо цих положень Хартії, Конституція України містить стаття 144, відповідно до якої органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Рішення органів місцевого самоврядування за мотивами їх невідповідності Конституції або законам України призупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

Отже, по-перше, такий адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні можливий і є легітимним. По-друге, у рішення, прийняті органами місцевого самоврядування в межах законних повноважень, адміністративне втручання заборонене, за винятком випадків, коли такі рішення не відповідають

Конституції і законам України. По-третє, можливе не пряме скасування, а тільки призупинення виконання такого рішення в установленому законом порядку (з дотриманням певної процедури) з одночасним зверненням до суду. Крім того, у статті 35 Закону України від 9 квітня 1999 року "Про місцеві державні адміністрації" міститься заборона на втручання місцевих державних адміністрацій у здійснення органами місцевого самоврядування своїх повноважень. Таким чином, уявляється, що основні вимоги Хартії стосовно цього дотримані.

Найбільш детально, у кількісному й об'ємному аспектах, розроблена стаття 9 Хартії, що регламентує джерела фінансування місцевого самоврядування. Це є обґрунтованим, адже такі джерела складають фінансово-економічну базу місцевого самоврядування, на основі якої воно самостійно реалізує локальні інтереси, здійснюючи профільні функції.

Основними засадами формування фінансових джерел органів місцевого самоврядування, відповідно до Хартії, є:

- а) їх легальне існування, визнане і санкціоноване державою, а також свобода розпоряджання такими джерелами при здійсненні функцій самоврядування;
- б) відповідність цих фінансових коштів (у кількісному аспекті. — *Авт.*) повноваженням органів місцевого самоврядування, на даним конституцією або законом;
- в) наявність місцевих джерел прибутків, що покривають принаймні частину фінансових потреб місцевого самоврядування і право його органів на встановлення ставок місцевих податків і зборів;
- г) наявність багатоваріантності фінансових систем місцевого самоврядування з метою їх адаптації до завдань і функцій місцевої демократії;
- г) наявність процедур фінансового вирівнювання або еквівалентних заходів з метою коригування результатів нерівномірного розподілу можливих джерел фінансування органів місцевого самоврядування, для захисту більш слабких у фінансовому відношенні аналогічних органів, без обмеження Свободи їхніх дій у межах власної компетенції;
- д) погоджувальна процедура центру і місць при перерозподілі фінансів;

є) самостійність органів місцевого самоврядування у витраті виділених субсидій і наявність можливості їх доступу до внутрішнього ринку позичкового капіталу. Слід зазначити, що багато з перерахованих положень Хартії знайшли своє закріплення в законодавстві України. Насамперед, це стосується визначення матеріальної і фінансової основ місцевого самоврядування. Відповідно до статті 142 Конституції ними є рухоме й нерухоме майно, прибутки місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що перебувають у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, які знаходяться в управлінні районних і обласних рад. Тут же закріплено, що держава бере участь у формуванні прибутків бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Закон України від 21 травня 1997 року деталізує і розширює сферу об'єктів матеріальної і фінансової основ місцевого самоврядування. Зокрема, він включає в них позабюджетні цільові (у тому числі валютні) та інші кошти, уточнює, що об'єкти природокористування мають бути в комунальній власності територіальних громад, а також змінює правовий режим об'єктів, що належать місцевому самоврядуванню і знаходяться в управлінні районних і обласних рад, із загальної власності на спільну (п. 4 ст. 16). Тут же закріплені положення про те, що місцеві бюджети є самостійними, вони не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів (п. 6 ст. 16). Органи місцевого самоврядування, з урахуванням місцевих умов і особливостей, можуть - на підставі договорів перерозподіляти між собою окремі повноваження і власні бюджетні кошти, передавати органам самоорганізації населення відповідні кошти та ресурси, необхідні їм для реалізації своїх повноважень, а також здійснювати контроль за використанням цих коштів (п. 7 і 8 ст. 16).

Більш докладну регламентацію конституційних положень щодо матеріальної і фінансової основ місцевого самоврядування вміщує розд. III профільного Закону України від 21 травня 1997 року, в якому закріплено:

- право органів місцевого самоврядування на самостійне розроблення, затвердження і виконання бюджетів відповідно до цього Закону та Закону України про бюджетну систему (ст. 61);

- підстави державного контролю за витратами місцевих бюджетів, а також можливість вилучення (у Хартії — перерозподілу. — *Автн.*) з місцевого до державного бюджету частини надлишку (ст. 62);
- принципи формування прибуткової частини місцевих бюджетів (ст. 63) і порядок витрати коштів місцевих бюджетів (ст. 64);
- питання збалансування прибутків і витрат місцевих бюджетів, акумуляції позабюджетних коштів, установа місцевих податків і зборів, участі органів місцевого самоврядування у фінансово-кредитних відносинах.

Уявляється, що більш повне й реальне сприйняття законодавством України положень Хартії стосовно джерела фінансування місцевого самоврядування можливе, по-перше, у разі позитивних змін в економіці країни, просування економічних реформ на локально-регіональному рівні. По-друге, з огляду на особливу важливість цих проблем для становлення і функціонування місцевого самоврядування, необхідна більш детальна регламентація питань, що регулюють упорядкування, виконання і контроль за виконанням місцевих бюджетів, а також збір і витрату місцевих податків і зборів здійснити в єдиному законодавчому акті, що істотно доповнить наявну нормативну базу України з питань місцевого самоврядування.

Стандарти співробітництва органів місцевого самоврядування, в тому числі й міжнародного, закріплені у статті 10 Хартії та будуть докладно розглядатися у розд. XIII монографії.

У статті 11 Хартії, яка ніби завершує основну частину документа, визначено право на вільне здійснення і дотримання закріплених конституцією і законодавством країни принципів місцевого самоврядування за допомогою встановлення судового порядку захисту цих прав. Слід зазначити, що і Конституція України (ст. 145), і профільний Закон України від 21 травня 1997 року (ст. 4) містять відповідні положення/про те, що права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку. Більше того, стаття 71 профільного Закону України закріплює, що органи й посадові особи місцевого самоврядування мають право на звернення до суду стосовно визнання незаконними ліпні місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Виходячи з того, яка увага приділяється місцевому самоврядуванню в європейській інтеграції, можна дійти висновку, що основна частина Хартії (ст. 1-11) регламентує найважливіші компетенційні і функціональні аспекти діяльності органів місцевого самоврядування, закріплюючи відповідні рамкові норми міжнародного характеру. Вони мають істотне значення для становлення і діяльності системи місцевої демократії на території сучасної демократичної держави. Без визнання конкретними державами цих норм, які є профільними міжнародними стандартами, за допомогою їх закріплення у внутрішньодержавному законодавстві й подальшому виконанні важко говорити про спільні підходи країн Європи до проблем становлення і функціонування місцевих співтовариств та їхніх представницьких органів як однієї з основ демократичного устрою, про гармонізацію їхнього національного законодавства в цій сфері, а отже, про беззастережне домінування інтеграційних тенденцій у рамках єдиної Європи.

Отже, необхідно зупинитися на механізмі сприйняття норм Хартії, який пов'язаний з процесуальним механізмом самого документа, закладеним у статті 12. Він полягає в тому, що, по-перше, документ може набрати чинності тільки при виконанні державою — учасницею Хартії 20 із 30 пунктів першої частини Хартії. Тут же перераховуються 14 особливо важливих пунктів, 10 з яких мають бути обрані державою для обов'язкового і неухильного дотримання. Таким чином, Хартія, як і всі подібні документи, прийняті в рамках РЄ, заснована на принципі субсидиарності, а це означає, що вона покладає соціально-політичну відповідальність за вирішення майже всіх питань на уряди держав-учасниць³⁶.

По-друге, важливим елементом процесуального механізму Хартії є положення статті 13 про те, що конкретна країна, яка приєднується до цього документа, може "вказати ті категорії органів місцевого і регіонального самоврядування, якими обмежується застосування цієї Хартії, або категорії, які вона має намір виключити зі сфери її застосування". Крім того, ст. 16 дозволяє країні "вказати територію або території, до яких буде застосовуватися Хартія". Тут же встановлена процедура поширення застосування її на інші території країни, що були виключені з дії Хартії при приєднанні до неї. Вона реалізується за допомогою надання окремих повідомлень і декларацій на адресу Генерального секретаря РЄ.

³⁶ Див.: *Фабрицус Я.* Права человека и европейская ггалитика. — Изд-во МГУ, 1995. - С. 17.

Слід враховувати, що Хартія є закритим міжнародно-правовим документом, до якого можуть приєднатися тільки держави — члени РЄ шляхом її ратифікації, прийняття або схвалення з подальшою передачею на зберігання Генеральному секретареві РЄ відповідного документа про це (ст. 15). Крім того, певний прагматичний інтерес складають положення статті 17 Хартії, що закріплюють порядок її денонсації. Важливим при цьому є те, що країна-учасниця не може денонсувати Хартію до закінчення п'ятирічного терміну з дня набрання нею чинності для цієї країни. Це положення, очевидно, спрямоване не тільки на стабільну участь у міжнародному договорі, а й має стимулювати процес детального обмірковування держав при приєднанні до Хартії.

Важливо зазначити, що нині чинне національне законодавство України про місцеве самоврядування в переважній більшості сприйняло положення Європейської хартії про місцеве самоврядування 1985 року, яка виступає своєрідним концептом локальної демократії на Європейському правовому просторі. Реалізуючи свої міжнародно-правові зобов'язання зі становлення місцевого самоврядування, Україна прийняла ряд законодавчих актів національного характеру що регламентують правовий статус як самого інституту місцевого самоврядування, так і його органів.

§ 4. ВСЕСВІТНЯ ДЕКЛАРАЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Всесвітня декларація місцевого самоврядування*³⁷ з'явилася всього через два місяці після відкриття для підписання Європейської хартії. Вона була прийнята XXVII Конгресом Міжнародної спілки місцевої влади (МСМВ) 26 вересня 1985 року у м. Ріо-де-Жанейро (Бразилія) і значною мірбою збігається з положеннями Європейської хартії.

Всесвітня декларація місцевого самоврядування 1993 року була вперше введена автором у науковий обіг, завдяки листуванню з керівництвом МСМВ. Виходячи з того, що МСМВ є однією з найстаріших і найавторитетніших МНУО місцевої влади, прийняття нею такого документа мало значний політичний резонанс.

³⁷ Див.: *Орлик М. Ф., Баймуратов М. А.* Международные стандарты местного самоуправления. — Одесса, 1996.

Слід зазначити, що формулювання Декларації, розроблені на основі Європейської хартії, є більш точними і повними. Саме найменування і зміст статей мають не рекомендаційний, а переважно стверджувальний характер, що зумовлено особливостями документа, прийнятого в рамках міжнародної громадської організації. Дійсно, з точки зору процесу міжнародного нормоутворення, МНУ О не є органами, які виражають волю держав. Але як впливові й масові об'єднання міжнародної громадськості вони концентровано відображають її думку щодо найважливіших аспектів міжнародного життя, у тому числі з питань, що складають значний інтерес власне для держав, як це має місце в даному випадку. Отже, держави змушені рахуватися з такою думкою у процесі як міжнародного, так і внутрішньодержавного нормоутворення³⁸.

Преамбула містить положення про те, що проголошення даної Декларації здійснюється з тим, "щоб вона стала для всіх націй стандартом, до якого необхідно прагнути, аби досягти демократичного процесу, поліпшуючи, таким чином, добробут свого населення". Тут же є вказівка генеральному секретареві МСМВ довести цей документ до відома тих органів ООН, які розробляють курс політичного розвитку з тим, щоб рішуче впроваджувати в усьому світі принцип і практику місцевого самоврядування.

Привертає увагу, наприклад, положення статті 1, в якій однозначно, на відміну від Європейської хартії, визначено, що принцип місцевого самоврядування має бути визнаний у конституції або основному законі про урядові структури країни. Стаття 2 Декларації дещо інакше, у ширшому ракурсі, порівняно зі статтею 3 Європейської хартії, трактує концепцію місцевого самоврядування. Під ним тут слід розуміти "право й обов'язок місцевих органів влади регулювати і вести державні справи (а не значну частину місцевих справ. — *Авт.*) під свою особисту відповідальність та в інтересах місцевого населення". Уявляється, що таке визначення місцевого самоврядування, в якому його органи іменуються "місцевими органами влади", по-перше, абсолютизує процес децентралізації управління, по-друге, відбиває тенденцію до розширення його компетенції за рахунок передачі органам місцевого самоврядування, а не делегування їм, державних повноважень.

Особливістю цього документа є також виділення питання про міжнародні зв'язки місцевої влади в окрему статтю (ст. 10), яка,

трактуючи в розширювальному аспекті передбачене ст. 9 їхнє право на утворення спілок, включає і право на утворення міжнародної спілки місцевих органів влади. Крім того, передбачається право місцевих влад на підтримку зв'язків з їхніми колегами в інших країнах світу з метою взаємного обміну, співробітництва і сприяння міжнаціональній згоді.

Отже інтенсифікація участі муніципальних спілок України в роботі і заходах МСМВ приведе їх до необхідності активізувати свою діяльність з легалізації положень Всесвітньої декларації місцевого самоврядування всередині країни, зокрема, як у частині розширення компетенційної бази, так і в частині легалізації міжнародного співробітництва. Прикладом виявлення такої тенденції є прийняття Асоціацією міст України в 1997 році Хартії українських міст, що містить багато положень Всесвітньої декларації місцевого самоврядування.

§ 5. ЄВРОПЕЙСЬКА ТИПОВА КОНВЕНЦІЯ ПРО ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА МІЖ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ОБЩИНАМИ АБО ОРГАНАМИ ВЛАДИ

Прийнята в рамках РС Хартія місцевого самоврядування є першим комплексним документом, який відобразив і закріпив міжнародні стандарти становлення і функціонування місцевого самоврядування на територіях конкретних держав. Але ще 1980 року держави — члени РС підписали *Європейську (рамкову) конвенцію про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади*³⁹, що врегулювала основні аспекти міжнародного прикордонного співробітництва між суміжними територіями держав — членів цієї організації. Вона стала, по суті, першим профільним міжнародним документом макрорегіонального характеру, який містить міжнародні стандарти у сфері міжнародного співробітництва місцевої влади, що має вихід на рішення локальних питань розвитку територій.

³⁹ Європейська конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади 1980 р. — К., 1992. — 13 с.

³⁸ Див.: Курс міжнародного права: В 7 т. — М, 1989. — Т. I. — С. 218.

В основі цієї діяльності, яка привела до формування прикордонних регіонів, лежала етнічна, близькість або однорідність населення, що мешкає на суміжних територіях держав, високий рівень міжособистісних контактів, близькість елементів соціальної психології, культури. Ці процеси привели до таких позитивних результатів (починаючи з середини 60-х до початку 70-х років XIX ст. у результаті локальної інтеграції на прикордонних територіях Франції, Швейцарії, ФРН, Бельгії і Скандинавських держав було створено понад 20 регіонів, які досягли за своєю інфраструктурою рівня прикордонних), що державами — членами РЄ у травні 1980 року в Мадриді був підписаний договір "Про Європейську типову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або органами влади", який потім було трансформовано у багатосторонню конвенцію про принципи такого співробітництва.

Таким чином, ще до вироблення спільних підходів до місцевої демократії держави — члени РЄ з ініціативи своїх органів місцевого самоврядування розробили і прийняли міжнародні стандарти з питань їх прикордонного співробітництва, що є одним з найбільш інтенсивних і розвинутих видів міжнародного співробітництва й одночасно найважливішим правом за Європейською хартією місцевого самоврядування.

Конвенція складається з Преамбули, 12 статей і Додатку. Виходячи з того, що вони складають значний прагматичний інтерес в аспекті їх сприйняття національним законодавством України, проаналізуємо їх докладніше. У Преамбулі зазначено, що її прийняття відповідає не тільки основній меті РЄ — "досягнення більш тісної єдності між її членами і сприяння співробітництву між ними, що реалізується, зокрема, шляхом укладання угод в адміністративній сфері", а й відповідає прагненню РЄ "забезпечити участь територіальних общин або органів влади Європи в досягненні цієї мети".

Тут же закріплені основні об'єкти прикордонного співробітництва, які, без сумніву, становлять, взаємний інтерес для суміжних територій — регіональний, міський і сільський розвиток, охорона навколишнього середовища, удосконалення інфраструктур і обслуговування населення, а також взаємодія у разі стихійного лиха.

Важливе значення має констатація факту, що таке міжнародне співробітництво, базуючись на наявному досвіді, дозволяє його учасникам ефективніше виконувати свої завдання і сприяє розквіту та

розвитку прикордонних регіонів, їх економічному і соціальному прогресу й солідарності, що об'єднує європейські народи.

В обов'язок сторін (держав), які беруть участь в Конвенції, входить сприяння поглибленню транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади, що перебувають під їхньою юрисдикцією і юрисдикцією держави-партнера (ст. 1), причому таке співробітництво може бути не тільки двостороннім, а й багатостороннім. Сторони беруть на себе також зобов'язання з дотримання конституційних положень кожної з них і сприяння укладенню угод і домовленостей, які можуть бути необхідні для цього.

Практичне значення має стаття 2 Конвенції, в якій тлумачаться основні терміни, вживані в документі. Так, за змістом даної Конвенції, транскордонне співробітництво означає "будь-які спільні дії, спрямовані на посилення і розвиток добросусідських відносин між територіальними общинами або органами влади, що перебувають під юрисдикцією двох або декількох договірних сторін, і укладення з цією метою необхідних угод або домовленостей". Там же визначена основна умова реалізації такого співробітництва — воно здійснюється в межах компетенції територіальних общин або органів влади, визначеної внутрішнім законодавством, причому рамки й характер такої компетенції Конвенція не змінює.

Для Конвенції термін "територіальні общини або органи влади" означає общини, органи влади або організації, що здійснюють свої функції в межах місцевості або регіону і визнаються як такі внутрішнім законодавством кожної держави. Стаття закріплює право кожної країни під час підписання Конвенції або через подальше повідомлення Генерального секретаря РЄ визначити общини, органи влади або організації, а також діяльність і форми, якими вона має намір обмежити сферу застосування цієї Конвенції або виключити їх із неї.

Принципове значення мають положення статті 3 з переважно бланкетним характером. Так, визначено, що держави-учасниці розвиватимуть прикордонне співробітництво через заохочення ініціативи територіальних общин і органів влади, яка базується на основних розроблених в рамках РЄ принципах співробітництва між місцевою владою. Таке співробітництво, яке має дво- або багатосторонній характер, може здійснюватися як на базі особистих домовленостей, так і з урахуванням типових міждержавних дво- і багатосторонніх угод, розроблених в рамках РЄ, з метою сприяння співробітництву терито-

ріальних общин і органів влади. Досягнуті домовленості та укладені угоди можуть базуватися, зокрема, на типових угодах, а також на угодах, статутах і договорах про основні принципи співробітництва, що містяться в Додатку до цієї Конвенції, шляхом їх відповідного пристосування до конкретної ситуації кожної зі сторін.

Зазначені типові угоди, а також угоди, статuti й договори про основні принципи співробітництва призначені тільки для керівництва в цій діяльності, тому вони не мають обов'язкового характеру. Разом з тим, ці документи в репрезентативному аспекті відзначаються типологічними, стандартизованими властивостями і ніби закріплюють можливі, бажані, допустимі на міжнародній арені шляхи й організаційно-правові форми реалізації міжнародного співробітництва місцевої влади. З позицій розвитку міжнародного співробітництва вони мають значні потенційні можливості зі становлення, розширення та активізації співробітництва місцевої влади.

До типових міждержавних угод з прикордонного співробітництва Конвенція відносить документи, укладені з таких питань:

- про розвиток прикордонного співробітництва;
- про транскордонні регіональні зв'язки;
- про транскордонні локальні (місцеві) зв'язки;
- про прикордонне співробітництво на контрактній основі між місцевими органами влади;
- про органи прикордонного співробітництва між місцевими органами влади.

До основних питань співробітництва між місцевими органами влади, які розроблені в рамках РЄ і за якими можна укласти міждержавні угоди й договори та вносити відповідні положення в статuti (національне законодавство локального рівня. — *Авт.*), належать:

- створення груп зв'язку між місцевими органами влади;
- координація управління на локальному рівні прикордонними державними справами;
- утворення прикордонних асоціацій, що займаються питаннями приватноправового характеру;
- постачання товарів або надання послуг між прикордонними місцевими общинами (за типом "приватне право");
- постачання товарів або надання послуг між прикордонними місцевими общинами (за типом "публічне право");

- створення органів прикордонного міжобщинного співробітництва.

У пункт 2 статті 3 Конвенції містяться положення процесуального характеру, спрямовані на реалізацію її механізму кожною з держав-учасниць. Серед них: право кожної з них в угодах про прикордонне співробітництво визначати рамки, форми і межі, в яких можуть здійснювати таке співробітництво територіальні общини і місцева влада, а також право визначати общини або органи, які беруть участь у цьому співробітництві. Спеціально закріплюється положення про те, що сторони за спільним бажанням можуть здійснювати й інші, не зазначені в Конвенції форми прикордонного співробітництва (п. 3 ст. 3).

Важливе значення мають положення пунктів 4 і 5 статті 3 Конвенції, в яких зазначено, що всі договори і домовленості укладаються з дотриманням вимог внутрішнього законодавства кожної зі сторін з питань повноважень у сфері міжнародних відносин та з дотриманням правил контролю або нагляду, що регулюють діяльність територіальні і \ < ібщин і місцевої влади. З цією метою кожна сторона має під час підписання Конвенції або через подальше повідомлення Генерального секретаря РЄ визначити органи влади, які, відповідно до внутрішнього законодавства, уповноважені здійснювати такий контроль або нагляд.

Учасники Конвенції беруть на себе зобов'язання щодо усунення перешкод юридичного, адміністративного або технічного характеру, які можуть виникати на шляху розвитку і нормального здійснення прикордонного співробітництва, та координації своєї діяльності з іншими учасниками при виникненні таких перешкод (ст. 4). Якщо прикордонне співробітництво розвивається і здійснюється відповідно до вимог Конвенції, сторони можуть розглянути питання про доцільність надання територіальним общинам або органам влади, які беруть у ньому участь, таких самих можливостей, як і для співробітництва на національному рівні (ст. 5) (тобто розширити сферу його дії, коло суб'єктів і об'єктів тощо. — *Авт.*).

Особливе значення надається інформаційному забезпеченню прикордонного співробітництва. Кожна зі сторін на прохання контрагента має надати якнайповнішу інформацію з метою сприяння у виконанні його зобов'язань за цією Конвенцією. Крім того, вона має піклуватися про те, щоб територіальні общини або органи влади, які беруть участь у прикордонному співробітництві, були поінформовані

11.3ам. 15.

про засоби діяльності відповідно до цієї Конвенції (ст. 6 і 7). Учасники передають Генеральному секретареві РЄ відповідну інформацію стосовно всіх угод і домовленостей, досягнутих в рамках цієї Конвенції. На його ж ім'я має передаватися будь-яка пропозиція, що вноситься одним або кількома учасниками з метою доповнення чи розширення цієї Конвенції або типових угод. Така пропозиція вноситься ним потім на розгляд Комітету міністрів РЄ, що приймає по ній рішення (ст. 8).

Незважаючи на те, що Конвенція 1980 року відкрита для підписання тільки державами-членами через ратифікацію, прийняття або затвердження (ст. 9), вона має відкритий характер, оскільки до неї, за запрошенням Комітету міністрів РЄ, прийнятому одностайно в процесі голосування, може приєднатися будь-яка держава, яка не є членом РЄ. Проте в такому разі необхідна ратифікація цього документа, з подальшою чітко вираженою згодою про приєднання до нього, через передачу Генеральному секретареві РЄ документа про приєднання. Через три місяця Конвенція вступає в дію для держави, яка приєдналася (ст. 10). Передбачається можливість денонсації Конвенції шляхом офіційного письмового повідомлення про це Генерального секретаря РЄ (ст. 11).

Важливість Конвенції відносно становлення системи співробітництва між державами — членами РЄ підкреслена в Рекомендації №К(2005)2 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам "Про гарну практику прикордонного й міжтериторіального співробітництва територіальних співтовариств або влад та усунення перешкод для нього" від 19 січня 2005 р.⁴⁰

У цьому документі Комітет міністрів РЄ висловлює надію, що це могло б сприяти ратифікації Мадридської конвенції державами, які цього ще не зробили, і дати можливість сторонам повністю здійснити її положення. Крім того, Комітет міністрів РЄ вважає, що усунення перешкод для прикордонного та міжтериторіального співробітництва могло б також згодом сприяти тому, щоб при підготовці нових правових актів або міждержавних угод враховувалися досягнення такого співробітництва.

Рекомендація №К(2005)2 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам "Про гарну практику прикордонного й міжтериторіального співробітництва територіальних співтовариств або влад і усунення перешкод для нього" від 19 січня 2005 р. — К.: Інф. Центр РЄ, 2005. - 5 с.

Отже, державам — учасникам Конвенції рекомендовано вжити заходів, які запропоновані в Додатку до цієї Рекомендації, адаптуючи їх за необхідності до конкретних ситуацій з тим, щоб розширити прикордонне й міжтериторіальне співробітництво та усунути перешкоди, з якими стикаються їхні територіальні співтовариства або влади у своїй діяльності; задіяти територіальні співтовариства або влади, що мають відповідні повноваження, закріплені внутрішнім законодавством, до підготовки й застосування заходів, запропонованих в Додатку до даної Рекомендації; продовжити діалог і співробітництво в рамках Постійного комітету з місцевої та регіональної демократії (СВШ) і Комітету експертів з прикордонного співробітництва (ПСТ), який спрямований на зміцнення правової основи та практичних заходів для прикордонного і/або міжтериторіального співробітництва.

Додаток до Рекомендації містить комплекс практичних заходів, які спрямовані на активізацію та розширення кола суб'єктів та об'єктного складу такого співробітництва, зокрема заходів, що стосуються правової основи для прикордонного і міжтериторіального співробітництва, питань інформації, навчання та інституціонального діалогу, а також прикордонного розвитку.

Приєднання України до Європейської конвенції про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади 1980 року, здійснене за запрошенням Ради міністрів РЄ, ще до її вступу в РЄ, завдяки Постанові Верховної Ради України від 14 липня 1993 р.⁴¹ стало не тільки визнанням потенційних можливостей України в цій сфері як значної європейської держави, що обрала демократичні орієнтири розвитку, та готовністю брати участь в європейських інтеграційних процесах, що стрімко набирають силу і трансформуються в домінуючу тенденцію регіональної і глобальної міжнародної політики, а й своєрідним першим запрошенням до родини європейських народів.

Приєднання України до Конвенції 1980 року оформило процеси становлення прикордонного співробітництва її регіонів з регіонами суміжних держав (Карпатський єврорегіон) і послужило правовою базою для активізації такого співробітництва надалі (єврорегіони "Буг", "Нижній Дунай", "Верхній Прут" та ін.).

Розглянуті документи, що містять міжнародні норми зі становлення, розвитку і функціонування інституту місцевого самовряду-

"Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 36. — Ст. 370.

вання на території конкретних держав, реалізації різнопланового та різнорівневого міжнародного співробітництва місцевої влади, мають однозначно позитивний характер. Прийняття міжнародно-правових документів з питань, врегульованих переважно нормами національного законодавства, є відображенням якісно нових, гуманістичних закономірностей розвитку світового співтовариства і міжнародного права, закріпленням нових прогресивних принципів та норм взаємовідносин держав у взаємопов'язаному і взаємозалежному світі. Можна стверджувати, що підписання або приєднання до таких документів і реалізація їхніх положень державними органами України та її органами місцевого самоврядування стало каталізатором процесів зі становлення в нашій державі цивілізованої системи місцевої демократії.

§ 6. СТАНДАРТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Стандарти місцевого самоврядування у державах — членах Європейського Союзу (далі — ЄС) фактично співпадають з міжнародними стандартами локальної демократії, які були розроблені в межах РЄ, оскільки, по-перше, всі держави — члени ЄС одночасно є членами РЄ; по-друге, всі держави — члени ЄС, підписали та ратифікували Європейську хартію місцевого самоврядування та інші міжнародні угоди, які містять міжнародні стандарти локальної демократії та аналізуються або будуть розглядатися в цьому розділі дослідження.

Становлення стандартів місцевого самоврядування в рамках ЄС пов'язане з європейською інтеграцією. Це стає більш очевидним на прикладі інтеграційних процесів і тенденцій, особливо економічного характеру, що відбуваються у світі. Початок сучасним інтеграційним процесам у Європі був покладений підписанням 25 березня 1957 року Римського договору про створення Європейського Економічного Співробітництва (ЄЕС, нині — Європейський Союз (ЄС)), який об'єднує на сьогодні 27 держав Європи). Але ці тенденції не обмежувалися тільки Західною Європою. Вже в 1958 році група центральноамериканських держав уклала угоду про вільну торгівлю та економічну інтеграцію ("договір Тегусігальпи"), у травні 1959 року

виник Західноамериканський валютний союз, у лютому 1960 року була заснована Латиноамериканська асоціація вільної торгівлі, в грудні того ж року оформився Центральноамериканський загальний ринок, в травні 1961 року була утворена Афро-малагасійська організація економічного співробітництва декількох країн Африки, а в липні 1964 року Пакистан, Іран і Туреччина заснували Організацію регіонального співробітництва для розвитку. Нарешті, у 1993 році був підписаний договір між США, Канадою й Мексикою про створення Північноамериканської зони вільної торгівлі.

Кількість таких регіональних міждержавних об'єднань інтеграційного характеру стало стрімко зростати. А це означало, що "межа, яка відокремлює інтеграцію від більш низьких стадій інтернаціоналізації господарського життя, а інтеграційний комплекс — від іншої сукупності світогосподарських зв'язків проходить там, де виробничо-технічна, економічна й політико-правова взаємозалежність національних господарств переходить у взаємопроникнення й переплетіння національних процесів суспільного виробництва"⁴².

Кількісні оцінки ступеня взаємозалежності національних господарств в рамках ЄС показали, що різні сфери суспільного відтворення й соціальні інститути мають різну "схильність до інтеграції". Чим вищою є сприйнятливість даної сфери або соціального інституту до економічних процесів в інших країнах, тим сильніша є взаємозалежність щодо цього, тим настійніше виявляється тут спочатку інтерес, потім тяжіння, а згодом і тенденція до інтеграції, тим ширшими є її просторові масштаби й глибше проникнення в територіальну структуру держав. Причому ці інтеграційні процеси не збігаються з офіційними межами групи країн, яка входить у міжнародну організацію, що була покликана сприяти таким процесам. Отже, виходить, що в умовах ринкової економіки просторові масштаби реальної інтеграції та територіальний простір таких організацій різні. Перші можуть бути ширші за другі, ніби переливаючись через державні кордони й офіційні рубежі ММПЮ, але можуть бути і вузькими.

Регіональні й місцеві влади держав — членів ЄС стали своєрідним індикатором міждержавних інтеграційних процесів, при цьому ці процеси почали набирати таку чинність, що одержали найменування "неорганізованої інтеграції", яка стала розвиватися ширше "орга-

⁴² Див.: Шишков Ю.В. Формирование интеграционного комплекса в Западной Европе: тенденции и противоречия. — М.: Наука, 1979. — С. 13-14, 31.

нізованої" (міждержавної. — *Авт.*), і останній згодом довелося наздоганяти першу. Причини підвищення ролі місцевої влади в створенні об'єднаної Європи прослідковуються у двох площинах:

- на внутрішньодержавному рівні членів ЄС чітко позначилися тенденції децентралізації й деконцентрації державної влади, що призвели до формування на місцевому рівні, поряд з іншими інтересами місцевих співтовариств, "загального локального інтересу", детермінованого причинами економічного й культурологічного порядку, що робить вагомий вплив на весь процес загальноєвропейської інтеграції;
- на міжнародній арені місцеві й регіональні влади в силу загальних принципів їхнього конституювання, загальних цілей і завдань, що стоять перед ними, та загальної ментальності, змогли швидше досягти позитивних результатів у прикордонному співробітництві, а також працювати в галузі становлення системи міжнародного співробітництва з однойменними та іншими суб'єктами зарубіжних держав, уникаючи бюрократичних зволікань та різних обмежень.

Ці позиції були посилені за допомогою укладання в рамках Європейського Співтовариства нових міжнародних документів, що вплинули на рефлексію інтеграційних тенденцій. Брюссельський акт, підписаний 20 вересня 1976 року, закріпив порядок виборів у Європейський Парламент шляхом загального прямого голосування, а це означало, що країни Західної Європи — члени ЄЕС утворили єдину європейську родину, яка прагне розвиватися за єдиними стандартами. У своїй резолюції від 13 квітня 1984 року Європарламент рекомендував Європейській Комісії встановити офіційні стосунки з представниками регіональної та місцевої влади держав — членів ЄЕС з метою виявлення їхньої думки щодо процесів, що мають місце у Співтоваристві⁴³.

З 1 серпня 1987 року був уведений у дію Єдиний Європейський Акт, який розширив компетенцію й повноваження інституцій ЄЕС, прискоривши інтеграційний рух держав-членів в області наукових досліджень, валютного обігу, економічної конвергенції, соціальної політики, навколишнього середовища, співробітництва державних органів і органів місцевого самоврядування, а також юридично

⁴³ Κοινοβούλιο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων από 13 Απριλίου 1984// ΟΠΣΕΙΑ 1, [τομ. 1] επί της Ευρωπαϊκής Κοινοτήτων. - Ν 0 С 127, 14.5.1984, Ρ.240.

закріпив співробітництво держав-учасників у сфері зовнішньої політики. Основною метою прийняття Акта було завершення формування єдиного Загального ринку до 31 грудня 1992 року.

У контексті реалізації Європейського Акта, Європейська Комісія, яка є виконавчим органом ЄЕС, своїм рішенням 88/487/ЄЕС від 24 червня 1988 року⁴⁴ утворила Консультативний Комітет регіональної і місцевої влади з метою їх залучення до процесу формування й впровадження регіональної політики Співтовариства, яка б стала складовою частиною політики всього ЄЕС.

Консультативний Комітет складався із 42 членів, висунутих від регіональної і місцевої влади і потім призначуваних у персональному порядку для здійснення спеціальних експертиз із урахуванням досвіду у вирішенні проблем регіонального та муніципального розвитку й керування територіями. Вони призначалися на трирічний строк від МНПО місцевої влади, створеної або функціонуючої під егідою Співтовариства — Асамблеї регіонів Європи, Міжнародного Союзу місцевої влади й Ради Європейських муніципалітетів і регіонів.

Важлива роль регіональних і місцевих влад в становленні єдиної Європи знайшла своє закріплення в Маастрихтському договорі, підписаному 1 листопада 1993 року, який трансформував ЄЕС у ЄС. Статті 198 А і 198 С Договору регламентують створення Комітету регіонів, який є органом ЄС консультативного характеру⁴⁵. Мета його створення — забезпечити представництво регіональних і місцевих громад у процесі прийняття рішень ЄС. Це було першою спробою в рамках ЄС не просто визнати (що вже було зроблено), а й урахувати регіонально-локальний фактор як один із домінуючих і необхідних в європейській інтеграції⁴⁶.

Комітет регіонів складається з 222 постійних членів, які призначаються від регіональної і місцевої влади кожного з 27 держав-членів строком на чотири роки із правом повторного призначення, причому таке представництво здійснюється на пропорційних засадах, наприклад, від Німеччини, Франції, Італії й Великобританії — по 24 члени, від Іспанії — 21, Австрії, Бельгії, Греції, Португалії — і по 12, а від Да-

⁴⁴ Κοινοβούλιο Ομοσπονδίας από 24 Ιουνίου 1988 επί της ίδρυσης Κοινοβουλίου Κοινοτήτων και της Αιτιολογίας (88/487/ΕΕΚ)// ΟΠΣΕΙΑ [τομ. 1] επί της Ευρωπαϊκής Κοινοτήτων. — Ν 0 Б 247, 6.9.1988, Ρ. 23 -24.

⁴⁵ Маастрихтський Договір 1993. - Договір про Європейський Союз. ТІШЕ II, 1994. - Р. 81-82.

⁴⁶ Το Νέο Κοινωνικό Πόλις της Ε.Ε. - 1993, Ρ.144.

нії, Фінляндії, Ірландії по 9. Більшість членів Комітету включаються у нього з урахуванням їхніх виборних повноважень — мери великих міст, глґви регіонів та ін. Призначення постійних членів Комітету й такої ж кількості помічників входить до компетенції Ради міністрів ЄС, який повинен прийняти з цього питання одностайні рішення на основі пропозицій кожної з держав — членів Союзу⁴⁷.

Комітет регіонів із числа своїх членів обирає голову, заступника голови й бюро Комітету строком на два роки. Він має свій регламент, що встановлюється ним самостійно, але підлягає одноголосному затвердженню Радою міністрів ЄС.

Специфічною особливістю Комітету регіонів ЄС є те, що він бере участь у процесі прийняття рішень Союзом тільки як консультативний орган. Однак Маастрихтський договір містить у собі положення, відповідно до яких Європейська комісія або Рада міністрів ЄС можуть не тільки звертатися до Комітету регіонів за консультацією з будь-яких питань, якщо вважають це доцільним, але й зобов'язані робити це по цілому колу питань:

- 1) освіта (ст. 126 Договору);
- 2) культура (ст.128);
- 3) охорона здоров'я (ст.129);
- 4) фонд регіонального розвитку (ст.130 8);
- 5) проектування транс'європейських комунікацій (ст.129 В);
- 6) проекти угод про структурні фонди (ст. 130 В)⁴⁸.

Передбачений і механізм таких консультацій, причому Європейська комісія або Рада міністрів можуть поставити за обов'язок Комітету регіонів висловитися по запитуваному питанню в досить короткий строк (один місяць) і у разі запізнення — вони повноважні прийняти рішення, не враховуючи думки Комітету.

Комітет регіонів ЄС, що перебуває сьогодні на стадії реформування, має вісім спеціалізованих комісій, що відображають не тільки специфіку його діяльності як органу, який відображає інтереси місцевої влади, а й основні напрями європейської інтеграції, по яких буде здійснюватися інтенсивне міжнародне співробітництво. Це комісії з регіональної політики, економічного розвитку, місцевих і регіональних фінансів; упорядкуванню сільської зони; по сільському господарству, рибальству, охороні лісів, морів і гірської зони; по транспорту

⁴⁷ Див.: *Gegen D.* У лабіринті Європейського Союзу. — К.: Основи, 1995. — С. 76.

⁴⁸ *Maaztricbi Treay* 1993. - P. 48.

й комунікаційних мережах; урбаністській політиці; упорядкуванню території, охороні навколишнього середовища й енергетиці; освіті та вихованню; дослідженню космополітичних проблем, наукових дослідженнях, культурі, питаннях молоді й захисту інтересів споживачів; економічному і соціальному об'єднанню⁴⁹.

Слід зазначити, що розвиток міжнародних стандартів місцевого самоврядування в рамках ЄС пішов шляхом так би мовити якісного зростання, бо тут почали звертати увагу на якість послуг, які місцева влада надає мешканцям відповідних територій, а звідси — на якість управлінських послуг з боку виконавчих органів місцевої влади. Керівні органи ЄС сприйняли *міжнародний стандарт 150 9001:2000 (системи якості менеджменту)*⁵⁰ та пристосували його вимоги до діяльності органів місцевого самоврядування.

Цей стандарт був розроблений Міжнародною організацією зі стандартизації (ІЗО), яка є світовою Федерацією національних органів по стандартизації. Основним завданням ІЗО, яка була створена в 1946 р., є розробка міжнародних стандартів для сприяння міжнародній торгівлі та технічному прогресу.

Весь обсяг робіт по створенню й узгодженню проектів міжнародних стандартів виконується робочими органами ІЗО — технічними комітетами (ТК), підкомітетами (ПК) і робочими групами (РГ). Питаннями забезпечення якості займається ТК 176, який був організований у 1979 р. та очолюється Канадою.

У роботі ТК 176 активну участь беруть такі країни, як США, Велика Британія, Франція, Нідерланди, Японія, ФРН, Швеція, Австралія, Росія. На сьогодні стандарти ІЗО серії 9000 прийняті в якості національних усіма розвиненими країнами світу, тому не дивно, що держави — члени ЄС прийняли їх для свого внутрішнього користування. Більше того, загальноєвропейський ринок є основним законодавцем моди в сфері розвитку сертифікації, і сьогодні намітилася така тенденція, коли оцінка системи якості на відповідність стандартам ІЗО 9000 розглядається як обов'язкова умова сертифікації продукції.

Відповідно до міжнародних стандартів якості ІЗО 9000, однією з умов успішної інтеграції відомих промислових підприємств у світову

⁴⁹ *Там само*, С. 77.

⁵⁰ Міжнародний стандарт ІСО 9001: 2000 (системи якості менеджменту) 150,2000.-3 с.

економіку є реорганізація їхньої управлінської структури. Найбільш перспективним можна вважати розвиток у державах -? членах ЄС, а також сусідніх їм державах, у тому числі в Україні, сертифікації систем якості підприємств-виробників. Сертифікат на систему якості є документом, який: а) засвідчує всім фактичним і потенційним споживачам, що підприємство має всі можливості й спроможне забезпечити стабільність якості продукції, яка випускається; б) спроможний вплинути на формування суспільної думки про становище підприємства на ринку продукції і, як наслідок, надати підтримку у формуванні портфеля замовлень; в) може служити гарантом для інвестиційних компаній у наданні вагомої інвестиційної підтримки підприємству на розвиток потужностей та удосконалення виробничих процесів; г) може бути підставою для страхових компаній для укладання підприємством відповідних договорів про страхування; д) може бути підставою для юридичного захисту інтересів підприємства при виникненні будь-яких претензій з боку споживача.

Вважаємо, що інтерпретація цих вимог та можливостей на локальний рівень функціонування соціуму, в якому працюють органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи, може суттєво вплинути на якість соціальних та комунальних послуг, що надаються ними населенню.

Цей напрям сертифікації, який був розроблений як єдиний комплекс вимог до систем якості та втілюється у вигляді міжнародних стандартів серії ISO 9000, набув значного поширення в усьому світі. На сьогодні ці стандарти визнані практично усіма країнами світу. В Україні діє вітчизняна версія такого стандарту.

Система якості (СК), розроблена у відповідності зі стандартом ISO 9001:2000, — це структурований набір документів, який регламентує певні аспекти виробничої діяльності підприємства та включає політику в області якості, посібник з якості, методологічні інструкції (описання процедур) і робочі інструкції (протоколи, форми звітів, описання робіт та ін.). У цілому цей набір документів містить описання найбільш типових бізнес-процесів, що стосуються якості продукції, яка випускається, та послуг, що надаються.

Розробка документів СК є необхідною, але не єдиною умовою одержання сертифіката зі стандарту ISO 9000. На думку визнаних аудиторів, таких як Мооау Іпїєгпаїопаї Псі, найбільш істотним моментом у підготовці компанії до сертифікації є впровадження СК.

Практика роботи на вітчизняному ринку показує, що найважливішою проблемою створення корпоративної СК є ефективна мотивація й навчання. Тільки за умови чіткого розуміння керівництвом органу місцевого самоврядування предмета, цілей, методології й практики впровадження СК, можливе досягнення позитивного результату.

Стандарт ISO 9001:2000 містить у собі визначальні базові набори правил і процедур, а також рекомендації, у відповідності з якими вбудовується управління в організаціях різних сфер діяльності, у тому числі в державній і муніципальній сферах.

Він розкриває в узагальненому й систематизованому вигляді світовий досвід ефективного управління (менеджменту). Стандарт не має обмежень по сферах застосування. Він рекомендований як для промислових підприємств, так і для органів державного та муніципального керування. Норми стандарту відображають мінімальні вимоги, які висуваються в усьому світі до органів місцевого самоврядування.

Методологічною особливістю стандарту ISO 9001:2000 є те, що він висуває вимоги не стільки до якості продукції чи послуг, скільки до якості управління підприємством або організацією. Оцінює якість роботи будь-якої організації тільки споживач (клієнт). Для органів місцевого самоврядування основними клієнтами є населення та органи влади. Метою функціонування будь-якого органу влади має бути задоволення вимог клієнтів. Тому перше, що повинен зробити будь-який місцевий орган самоврядування, — це виявити і встановити вимоги та потреби своїх клієнтів.

Основний принцип, закладений у стандарт, — постійне поліпшення якості. Воно базується на виконанні моделі поліпшення, що описується "Колесом Демінга". Для безперервного поліпшення якості необхідне виконання чотирьох дій: планування; виконання запланованого; аналіз досягнутих цілей; оцінка результатів, зміна існуючих цілей або поставка нових.

Таким чином, сертифікація муніципальних утворень на відповідність вимогам стандарту ISO 9001:2000 може служити об'єктивною оцінкою їхньої діяльності.

Сьогодні, коли в Україні здійснюється адміністративна реформа, головними завданнями якої є децентралізація державної влади та деконцентрація владних повноважень, зміцнення організаційної, правової та фінансово-економічної самостійності місцевого само-

врядування, формування самодостатніх, дієздатних територіальних громад є нагальною потребою подальшого демократичного розвитку держави. А ще однією з телеологічних домінант (цілей) адміністративної реформи є "формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народів, національним інтересам. Ця система управління буде підконтрольною народу, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною"⁵¹. Таким чином, подальший розвиток місцевої та регіональної демократії, безперечно, сприятиме більш активному здійсненню пріоритетного курсу інтеграції України до європейських структур.

§ 7. ІНШІ ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

До інших європейських стандартів місцевого самоврядування, належить *Європейська хартія урбанізму*, розроблена і прийнята Постійною конференцією місцевої і регіональної влади РЄ в 1993 році.⁵² Робота над цим документом розпочалася ще в 1980 році, коли з ініціативи місцевої влади Європи в рамках РЄ запроваджувалася довгострокова програма під девізом "За краще життя у місті". Ця програма, спрямована на відродження міст континенту, мала і більш конкретні цілі:

- поліпшення міського природного середовища проживання;
- реабілітація існуючої житлової інфраструктури;
- створення кращих соціальних і культурних можливостей у містах;
- комунальний розвиток і участь у ньому громадськості.

її підсумковим завданням стало розроблення документа, який би був програмою РЄ у сфері міської політики і розвитку. Тому в розробці програми взяли участь і представники міжурядового комітету РЄ, що складається з представників національних міністерств держав — учасниць організації з питань міського розвитку.

⁵¹ Концепція адміністративної реформи в Україні. — К., 1998. — С. 21.

⁵² The European Urban Charter. — Запсгінд Конференс оу Босаі апсі Кефіонаі Аипогітіез оі Еигоре, 1993.

Характерною рисою цього досить обсягового документа є наявність у ньому і обґрунтування принципів ефективного міського управління та місцевого життя, що мають бути покладені в основу урбаністичної політики урядів і місцевої влади держав — членів РЄ. Особливий інтерес становлять принципи міського розвитку, дотримання яких, на думку РЄ, сприятиме відродженню і відновленню міського життя. Серед них можна виділити такі:

- розвиток транспорту і транспортної інфраструктури;
- стан навколишнього природного середовища і природи у місті;
- стан міської архітектури і пам'яток старовини;
- житлове будівництво;
- міська безпека і попередження злочинності;
- несприятливі чинники і становище інвалідів;
- організація спорту і дозвілля в місті;
- міська культура;
- міжкультурна (етнічна) інтеграція;
- організація охорони здоров'я;
- участь громадськості в міському розвитку і плануванні;
- економічний розвиток.

Слід зазначити, що розроблені принципи отримали високу оцінку муніципалітетів держав Західної Європи, через що на пленарній сесії Постійної конференції місцевої і регіональної влади РЄ (березень 1992 р., Страсбург) на їхній основі був прийнятий проміжний документ — Європейська Декларація міських прав⁵³. Цей документ становить особливий інтерес і для органів місцевого самоврядування України, оскільки є комплексом умов стабільного розвитку і функціонування міських поселень в сучасних умовах. Крім того, він є своєрідним кадастром міських прав, що, як уявляється, обов'язково має знайти свій відбиток і закріплення в хартіях (статутах) міст з урахуванням індивідуальних особливостей їх розвитку. Президент України Л. Кучма у своєму виступі на звітно-виборних зборах Асоціації міст України у січні 1997 року зазначав, що "...статут міста, іншого населеного пункту має стати важливою формою реалізації територіальною громадою її права самостійно визначати структуру і порядок формування виконавчого органу, схему організації самоврядування..."⁵⁴.

⁵³ The European Declaration of Urban Rights. - ЗСБКЛ, 1992.

⁵⁴ Урядовий кур'єр. — 1997. — 28 січня.

Таким чином, положення Декларації міських прав можуть бути прийняті органами місцевого самоврядування міст України.

Важливе значення для системи місцевого самоврядування України мають принципи, які містяться в *Європейській хартії про участь молоді в муніципальному і регіональному житті*, прийнятій РЄ у 1994 році з ініціативи Конгресу місцевої і регіональної влади⁵¹. Ця Хартія має єдину з Європейською хартією про місцеве самоврядування 1985 р. природу, оскільки вона прийнята безпосередньо державами — членами РЄ, а отже, має для них обов'язковий характер, як наслідок, національне законодавство цих держав має відповідати положенням Хартії.

Структурно Європейська хартія про участь молоді в муніципальному і регіональному житті складається з двох частин: перша містить власне принципи, реалізація яких державами її місцевою владою забезпечує реальну участь молоді у функціонуванні місцевої демократії і стимулює процеси становлення громадської самосвідомості та активності підростаючого покоління європейців, друга — принципи процесуальної властивості, спрямовані на реалізацію принципів першої частини.

Уявляється, що глибоке вивчення змісту і шляхів реалізації принципів, які містяться в цій Хартії, є надзвичайно актуальними для державних органів і органів місцевого самоврядування нашої країни у світлі реалізації Концепції державної молодіжної політики в Україні, в якій відбилися її локально-регіональні аспекти. Тим більше, що сьогодні Хартія відкрита для підписання, і Україна як держава — член РЄ має приєднатися до неї і закріпити ці міжнародно-правові стандарти місцевого самоврядування в національному законодавстві.

Процес створення міжнародних стандартів місцевого самоврядування, як і будівництво єдиної Європи, триває і має динамічний характер. У лютому 1992 році РЄ була прийнята *Конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні*⁵⁶ (не набрала чинності), що передбачає не тільки заходи для прискорення інтеграції громадян іноземних держав, які правомірно перебувають і мешкають на території іншої держави, в життя територіальної общи-

ни, а й наділяє таких осіб правом обирати і бути обраними до місцевих органів самоврядування. У рамках РЄ в 1997 році розроблена і прийнята в першій редакції в 1999 р. *Європейська хартія регіонального самоврядування*⁵⁷, в якій основна увага приділяється становленню та функціонуванню місцевого самоврядування на регіональному рівні. Прийняття цього документа є значним внеском у подальше зміцнення інституту місцевого самоврядування, адже він містить міжнародні стандарти, що регулюють якісно новий рівень взаємовідносин центральної державної влади і найважливіших адміністративних одиниць держави. Після подальшої доробки Хартія буде відкрита для підписання державами — членами РЄ в жовтні 2008 року.

У жовтні 2000 року РЄ прийняла *Європейську конвенцію про ландшафти*, яка була розроблена Конгресом місцевих і регіональних влад Європи⁵⁸. Вона спрямована на встановлення стійкого розвитку, заснованого на збалансованих і гармонійних відносинах між соціальними потребами, економічною діяльністю і навколишнім середовищем на локальному рівні функціонування людських поселень. У цьому документі закріплена роль місцевих співтовариств і органів місцевого самоврядування з використання, формування і збереження ландшафтів — "частини території, у тому розумінні, як вона сприймається населенням, відмітні риси якої є результатом дії чи взаємодії природного і/або людського факторів" (ст. 1 Конвенції). Тобто тут, у міжнародному документі рамкового характеру, фактично створюється, закріплюється і легалізується новий предмет ведення територіальних громад і органів місцевого самоврядування, якому мають кореспондувати в національному законодавстві держав — учасниць Конвенції низка відповідних повноважень. Це ще раз демонструє роль міжнародних стандартів у розширенні компетенційної бази місцевого самоврядування.

Міжнародні стандарти місцевої демократії, розроблені і визнані більшістю держав європейського континенту, регулюють не тільки найважливіші питання становлення місцевого самоврядування, (Європейська хартія про місцеве самоврядування 1985 р.), а й багатоглядні питання міжнародного економічного і соціального співробітництва місцевих общин та місцевої влади (Європейська типова

⁵⁵ Еигорсап СЪаггег оп (Ъе рагісіраііоп ої уоип§ реоріе іп пішісіраї апсі гедіонаї Ше. — СЕ, 1994.

⁵⁶ КОНЕСНЦІЯ об участим шюстрапцев в общественной жизни на местном уровне. — СЕ, 1992.

⁵⁷ Европейская хартия регионального самоуправления (проект). — СЕ, 1999.

⁵⁸ Европейская конвенция о ландшафтах/ Флоренция, ЕТ5 № 176, 20 октября 2000 г. /-СЕ, 2000.-15 с.

конвенція про транскордонне співробітництво 1980 р.) та питання участі молоді у функціонуванні місцевої демократії (Європейська хартія про участь молоді в муніципальному і регіональному житті 1994 р.). Крім того, слід відзначити зростання ролі такого інституціонального органу РЄ, як Конгрес місцевих і регіональних влад Європи, що представляє інтереси общин і місцевої влади та самостійно розробляє документи міжнародного характеру, які містять прообрази міжнародних стандартів місцевого самоврядування, прийняті згодом державами — членами цієї організації як такі (Європейська декларація міських прав 1992 р., Європейська хартія урбанізму 1993 р., Європейська хартія про регіональне самоврядування (проект) 1999 р., Європейська конвенція про ландшафти 2000 р.).

Це свідчить про формування глибоких інтеграційних тенденцій, яке відбувається в рамках РЄ, відображення якого є розробка єдиного уніфікованого підходу до найважливіших проблем існування єдиної Європи, де кожний житель має почувати себе членом великої і дружньої сім'ї.

Україна приєднується до цих процесів, сприймає, визнає і реалізує міжнародні стандарти місцевої демократії, що є свідченням бажання нашої держави приєднатися до сім'ї європейських народів.

Процес створення міжнародних стандартів місцевого самоврядування є свідченням того, що в державах сучасної Європи відбувається кардинальне переосмислення сутності та змісту конституційного права на участь в управлінні державними справами у розрізі муніципальної демократії, яка стає мегатрендом сучасної європейської демократичної державності. Бо змінюється сама система її діяльності та поведінки у контексті розвитку й функціонування феномену муніципалізму: якщо держава має справу з громадянами, іноземцями, особами без громадянства, біженцями, то місцеве самоврядування — з жителями відповідної території держави, причому без урахування їхнього правового стану та статусу. Держави — члени Ради Європи, які підписали Європейську хартію місцевого самоврядування, вважають, що право громадян брати участь в управлінні державними та суспільними справами належить до загальних для всіх держав демократичних приписів, і це право безпосередньо може бути здійснене саме на місцевому рівні.

Ця проблема має телеологічно-стратегічне значення для прискореної еволюції загального конституційного правового статусу люди-

ті в місцевому самоврядуванні. На рівні територіальних громад повністю змінюється система координат, яка панує в державі щодо прав людини. З рівня "громадянин — держава" права людини переходять на рівень "житель — орган місцевого самоврядування" тд трансформуються у муніципальні права особистості⁵⁹. Цей підхід, який існує в деяких країнах (наприклад, у Данії, Бельгії, Польщі, Латвії), безпосередньо пов'язаний із визнанням відмінності різних статусів публічної влади: державної влади як представника суспільства в цілому, його політичної влади та місцевого самоврядування — як публічної влади територіального колективу, є свідченням підвищення ролі локально-територіального чинника в житті суспільства, створенням дієздатних територіальних громад, підтвердженням демократичних намірів національних держав та їх особливої уваги саме до мешканців певних територій⁶⁰!

Слід зазначити, що сьогодні, коли на теренах Європи відбувається тріумфальний рух ідей субсидіарності, посилення Європейського Союзу, процеси інтеграції супроводжуються перманентним зростанням ролі регіонів. Рух зарегіоналізм зміцнюється як в Європейському Союзі, так і поза його межами. Він посилює впевненість, що повноваження Європейського Союзу, держав — членів Союзу та регіонів взаємно доповнюють один одного. У зв'язку з цим у 1996 р. Асамблеєю Європейських Регіонів (АЄР) була прийнята *Декларація щодо регіоналізму*⁶⁰, якою фактично був легалізований принцип розвитку сучасної європейської державності в напрямі реалізації гасла "Європа регіонів". Цей документ вміщує ті норми і стандарти, які встановлюють пріоритети та визначають напрями, за якими відбувається розвиток регіонів — членів АЄР. Згідно з цим документом, регіон — це територіальне утворення, сформоване у законодавчому порядку на рівні, що є безпосередньо нижчим після загальнодержавного, і наділені політичним самоврядуванням. Регіон є виразником певної політичної самобутності, яка може набувати різних політичних форм, що відбивають демократичну волю кожного регіону набувати такої форми політичної організації, якій він надає перевагу. Зазначається,

⁵⁹ Баймуратов М. О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення // Юридична освіта і правова держава: 36. наук. праць. — Одеса, 1997. С.98.

⁶⁰ Див.: Баймуратов М.А., Іригорьев В.А. Роль міжнародних стандартів місцевого самоуправління в формуванні компетенції публічної самоуправленческой (муніципальної) влади. — Одеса, 2003.

що розмежування повноважень між державою та регіонами має встановлюватися національною конституцією або законодавством відповідно до принципів політичної децентралізації та субсидіарності, згідно з якими функції мають здійснюватися на рівні, максимально наближеному до громадян. Зважаючи на глибокі розбіжності, що існують між законодавствами і традиціями різних європейських країн, бажано і доцільно було б розширити процес регіоналізації в європейських державах на основі певних загально визначених та уніфікованих принципів.

Так, у 1997 році в Конгресі місцевих і регіональних влад Європи, усвідомлюючи, що регіон є адекватним рівнем влади для ефективного здійснення принципу субсидіарності, який вважається одним із основоположних принципів, що підлягає дотриманню державами — членами Ради Європи з урахуванням як європейської інтеграції, так і внутрішнього улаштування держав, які беруть участь у цьому русі, був розроблений проект Європейської хартії про регіональне самоврядування. Він не тільки започаткував роботу над доповненням до Європейської хартії, місцевого самоврядування, а й став відповідним правовим інструментом по захисту та гарантуванню прав інституту регіонального самоврядування. У проекті Хартії під регіонами розуміється рівень вище громад: найбільші територіальні утворення всередині кожної держави, яка має муніципальні органи і адміністративно знаходиться між центральним керівництвом і місцевими органами влади, які користуються прерогативами самоорганізації чи прерогативами, що звичайно асоціюються з центральною владою (ст. 3 Проекту), а саме — райони, округи, області, провінції тощо.

У документі проголошується, що "регіон як суттєвий компонент держави свідчить про різноманітність Європи, сприяє збагаченню культури з належною повагою до її традицій та історичної спадковості". Під регіональним самоврядуванням розуміється "право і реальні здатність найбільших територіальних утворень всередині кожної держави, що мають виборні органи і знаходяться в адміністративному плані між центральним керівництвом і місцевими органами влади, що користуються прерогативами самоорганізації чи прерогативами, що звичайно асоціюються з центральною владою, брати на себе, під свою відповідальність, та в інтересах свого населення суттєвої частини і суспільних справ згідно з принципом субсидіарності". У документі закріплюються власні і делеговані повноваження регіонів, регулю-

ється порядок взаємовідносин з місцевими органами влади, їх права в сфері міжрегіональних і транскордонних взаємовідносин, питання участі у справах держави, європейських і міжнародних справах, встановлюються принципи організації регіонів, питання регіональних фінансів, порядок захисту права регіонального самоврядування тощо.

Розробка міжнародних стандартів місцевого самоврядування здійснюється в межах інших регіональних об'єднань держав. До них можна віднести *Декларацію про принципи місцевого самоврядування в державах — учасниках Співдружності Незалежних Держав (СНД) (1994 р.)*⁶¹. Це міжнародний документ, розроблений в межах Міжпарламентської Асамблеї держав — учасниць СНД. Виходячи з принципів місцевої демократії, проголошених у Європейській хартії про місцеве самоврядування та Всесвітній декларації місцевого самоврядування, в Декларації містяться декілька положень, які стосуються майнових прав територіальних колективів та характеризуються відповідною новелізацією. Так, підкреслюється, що економічна самостійність місцевого самоврядування гарантується державною підтримкою розвитку продовольчої сфери шляхом податкової, інвестиційної та кредитної політики; наявністю власних бюджетних доходів та достатнім рівнем закріплених доходів; забороною на вилучення вільних бюджетних коштів; забезпеченням стабільності економічного законодавства.

Заслужує на увагу і такий міжнародний документ регіонального характеру, як *Єреванська декларація про децентралізацію*, яка була прийнята на міжнародній конференції "Децентралізація в Східній і Центральній Європі та Співдружності Незалежних Держав: умови успіху" (Єреван, 26-28 квітня 1999 р.)⁶². Виборні представники та державні службовці з понад 20 країн регіону, які представляли місцеві і центральні органи управління, а також представники деяких міжнародних організацій зібралися, щоб обмінятися думками з питань децентралізації в їхніх країнах. Мета конференції полягала в наданні допомоги країнам Східної і Центральної Європи та СНД щодо упорядкування та прискорення процесу переходу до належних форм і ступеня децентралізації.

У Єреванській декларації, хоча вона й має недержавну правову природу та рекомендаційний характер, доволі чітко визначено, що

⁶¹ Декларація о принципах местного самоуправления в государствах — участниках СНГ. — М.: СИГ, 1994. — 8 с. ⁶² Ереванская декларация о децентрализации. — Ереван, 1999. — 6 с.

правовою основою децентралізації повинні бути конституція і базові нормативні документи. Принципом децентралізації проголошується чітке розмежування сфер компетенції державної адміністрації та органів самоврядування, а також органів різного рівня в системі самоврядування, причому таке розмежування сфер компетенції не виключає співробітництва між цими органами. Також підкреслюється, що необхідно гарантувати різним органам управління та самоврядування бичу фінансових ресурсів, адекватну їхнім функціям та обов'язкам.

Концептуальною ідеєю успішних реформ децентралізації, як зазначається у Єреванській декларації, є необхідність паралельного здійснення широкого комплексу заходів для розвитку людських ресурсів. Ці зусилля повинні стосуватися як виборних посадових осіб, так і адміністративного персоналу. Розвиток людських ресурсів охоплює діяльність з професійної підготовки, орієнтованій на удосконалення і закріплення знань, навичок та ет.....х цінностей, а також стимулювання організаційних змін. Водночас проголошується, що професійна підготовка може бути ефективною лише у разі, якщо її здійснення підкріплюється цілісною і послідовною політикою у сфері набору та розміщення кадрів, мотивації співробітників і розвитку кар'єри, а сама діяльність з підготовки кадрів належним чином інтегрована у цю політику.

Отже, можна зробити висновок, що міжнародні стандарти місцевої демократії, розроблені і визнані більшістю держав світу, регулюють не тільки найважливіші концептуальні питання становлення місцевого самоврядування (Європейська хартія місцевого самоврядування), а й багатоаспектні питання міжнародного економічного і соціального співробітництва територіальних громад та місцевої влади (Європейська типова конвенція про транскордонне співробітництво), питання участі молоді у функціонуванні місцевої демократії (Європейська хартія про участь молоді в муніципальному і регіональному житті) тощо. Крім того, слід зазначити зростання ролі таких профільних міжнародних інституцій, як Конгрес місцевої і регіональної влади Європи, які представляють інтереси територіальних громад і місцевої влади та самостійно розробляють документи міжнародного характеру, що містять прообрази міжнародних стандартів місцевого самоврядування, прийняті згодом державами — членами цієї організації як такі (Європейська Декларація міських прав, Європейська ландшафтна конвенція, Європейська хартія регіонального самоврядування тощо).

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Визначте правову природу міжнародних стандартів місцевого самоврядування.
2. Яку роль відіграє Рада Європи в розробці міжнародних стандартів місцевого самоврядування?
3. Охарактеризуйте роль Європейської хартії місцевого самоврядування в становленні інституту місцевого самоврядування на теренах Європи?
4. Охарактеризуйте зміст Європейської хартії місцевого самоврядування.
5. Охарактеризуйте Всесвітню декларацію місцевого самоврядування.
6. Яку роль відіграє Європейська типова конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади в європейській інтеграції?
7. Охарактеризуйте стандарти місцевого самоврядування, розроблені в межах Європейського Союзу.
8. Визначте роль європейських стандартів місцевого самоврядування у розвитку місцевого самоврядування в Україні.

РОЗДІЛ VI. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

конституційно-правові основи місцевого самоврядування в Україні визначаються Конституцією України, чинним Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" (далі — Закон), іншими законами про місцеве самоврядування, система яких ще знаходиться в стадії свого становлення та які, як про це зазначається в Законі, не повинні суперечити його положенням (ст. 24). Крім того, відповідно до статті 9 Конституції України частиною національного законодавства про місцеве самоврядування слід також вважати Європейську хартію місцевого самоврядування (далі — Хартія), згода на обов'язковість якої надана Верховною Радою України Законом "Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування" від 15 липня 1997 року.

§ 1. ПОНЯТТЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Демократична держава не може обійтися без місцевого самоврядування. Принцип місцевого самоврядування, зазначається у Хартії, має бути визнаний у законодавстві країни і, за можливості, у конституції країни (ст. 2). В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст. 7 Конституції України).

Що ж таке місцеве самоврядування, як його слід розуміти та визначати?

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

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

Так, Велика Британія уславилася як батьківщина такого управління на місцях, головною особливістю якого є вимога самостійності громад (комун) та більш значних спільностей людей, які склалися історично, в управлінні місцевими справами в межах законів, але без втручання центральної державної адміністрації та її чиновників на місцях. З середини XIX століття місцеве управління за ініціативи прусського юриста Рудольфа Гнейста стало називатися "місцевим самоврядуванням".¹ В інших країнах для передачі змісту цього важливого соціально-політичного явища використовуються й інші терміни. Так, наприклад, в деяких країнах англосаксонської групи це "муниципальне управління", в Японії — "місцева автономія", у Франції — "територіальна децентралізація" тощо.

Для з'ясування поняття місцевого самоврядування передусім необхідно провести порівняльний аналіз тих його визначень, які наводяться в Конституції України, Законі та Хартії.

Місцеве самоврядування зазначається в Основному законі України, "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" (частина перша ст. 140).

Конституційне визначення місцевого самоврядування отримало свій розвиток у Законі, який визначає його як "*гарантоване державою право та реальну здатність* територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно *або під відповідальність органів та посадових осіб* місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України" (частина перша ст. 2).

Підкреслені нами деталі в законодавчому визначенні місцевого самоврядування зроблені, безумовно, під впливом Хартії, яка визначає його як "*право і спроможність* органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення (частина перша статті 3).

¹ Див.: *Барабанов Г.В.* Муниципальные органы современного капиталистического государства. М.: Изд-во Московского университета, 1971. — С. 10.

Тут слід зазначити, що стаття 3 Хартії наведена нами в її офіційному перекладі з англійської мови, здійсненому МЗС України. Проте на сьогодні існують інші, неофіційні переклади Хартії, в яких мають місце суттєві розбіжності з офіційним перекладом. Це стосується передусім назв суб'єктів місцевого самоврядування (замість "органів місцевого самоврядування" — "місцевих властей"), а також тих питань, які є предметом місцевого самоврядування (замість "суттєвої частки державних справ" — "суттєвої частки громадських або публічних справ") та ін.

Нам здається, що наведене в офіційному перекладі статті 3 Хартії визначення місцевого самоврядування є оптимальним, таким, що узгоджується з державницькою концепцією місцевого самоврядування, яку поділяє автор цього розділу. Проте у спеціальній літературі з проблем місцевого самоврядування висловлюються й інші точки зору.² Отже, для допитливого читача наведемо текст частини першої статті 3 Хартії в її англійському вираженні:

"Concepts of Local Self-Government

1. local self-government (certainly not the same as the local authority or local government, which are terms used in the UK, to describe the local government system in the UK, which is a form of local government, but not a form of local self-government.)"

Які ж висновки можна зробити на основі порівняльного аналізу наведених вище визначень місцевого самоврядування?

Передусім звертає на себе увагу та обставина, що в якості основного носія функцій і повноважень місцевого самоврядування Конституція та Закон України називають територіальні громади, тоді як Хартія — органи місцевого самоврядування.

Цей висновок впливає з порівняльного аналізу змісту частини третьої статті 140 Конституції України ("Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування...") зі змістом частини другої ст. 3 Хартії ("Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення ніяким чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або

будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом").

Такий підхід Хартії до визначення місцевого самоврядування більше, як нам видається, відповідає його сучасним європейським стандартам, а головне — здоровому глузду.

Немає жодного сумніву, що за своєю природою місцеве самоврядування має бути дієвою формою поєднання демократії безпосередньої та демократії представницької. Проте форми безпосереднього волевиявлення територіальних громад (місцеві референдуми, дорадчі опитування, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання тощо) при всій їх демократичності та важливості не відзначаються, на жаль, постійністю та оперативністю, а головне — відповідальністю, яку мають та несуть органи і посадові особи місцевого самоврядування. Тому саме на них покладається законом основний тягар по здійсненню місцевого самоврядування, що визнається навіть послідовними прихильниками громадської концепції місцевого самоврядування.³

Іншою проблемою, яка впливає з наведених вище визначень, є положення про те, що місцеве самоврядування є не просто правом, а й реальною здатністю, спроможністю його здійснення. Що це означає?

Це означає, що для здійснення місцевого самоврядування необхідні певні умови, які можна звести до таких основних моментів: по-перше, чітке визначення кола тих питань, вирішення яких доцільне і можливе власними силами відповідних територіальних громад та створених ними органів місцевого самоврядування; по-друге, наявність досконалих організаційно-правової та матеріально-фінансової основ, які б гарантували можливість та ефективність здійснення місцевого самоврядування; по-третє, відповідні географічні, кадрові та фінансово-бюджетні можливості територіальної основи місцевого самоврядування; по-четверте, здатність та бажання самих територіальних громад, створюваних ними органів місцевого самоврядування, його посадових осіб самостійно та відповідально вирішувати питання, віднесені до повноважень місцевого самоврядування.

На жаль, в Україні ще не створені всі перелічені умови для ефективного здійснення місцевого самоврядування. Звідси, наприклад, і проблеми комунізації та оптимізації територіальних громад, а також

¹ Див. докладніше: Пархоменко В. Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років. - К.: 1999. - С.32-37.

³ Див.: Краснов ЛЛ. Введение в муниципальное право. М.: 1993. — С. 7.

проблема більш послідовного розмежування функцій і повноважень органів місцевого самоврядування та державних органів тощо.

До цього ми ще повернемося. Тут же зупинимося ще на деяких проблемах, які впливають із визначення місцевого самоврядування Конституцією України, Законом та Хартією.

Що означає, наприклад, термін "гарантоване державою право", який вживається в Законі при визначенні місцевого самоврядування? Він означає, що на якій би позиції не стояв той, хто вивчає муниципальне право, як би не розглядалися ним повноваження територіальних громад (природні чи позитивні), вони мають бути гарантовані, тобто захищені державою від їх порушення, в тому числі і заходами державного примусу. Права місцевого самоврядування, зазначається у статті 145 Конституції України, захищаються в судовому порядку. Обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування, згідно з Конституцією та законами України, може бути застосоване лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Правовий статус місцевого самоврядування визначається Конституцією, цим та іншими законами, які не повинні суперечити положенням цього Закону (ст. 21, частина перша ст. 24 Закону).

Інша проблема пов'язана з природою та межами предмету місцевого самоврядування. Конституція України та Хартія по-різному підходять до визначення його природи (державні, публічні, питання місцевого значення), при цьому обидва правові акти не дають вичерпного переліку цих питань.

Якщо послідовно дотримуватися позиції державницької концепції та Хартії, то визначення переліку цих питань не є проблемою, оскільки будь-яке з них може бути віднесено до компетенції місцевого самоврядування, якщо в цьому є практична необхідність в його децентралізації. Якщо ж дотримуватися громадянської концепції, то тоді виникає проблема виділення та кодифікації так званих природних прав територіальних громад, які держава лише визнає та гарантує. Проте відокремити ці питання від тих, які є сферою інтересів держави, майже неможливо. У зв'язку з цим слід погодитися з висловленою в юридичній літературі думкою про те, що вся складність проблематики місцевого самоврядування корениться в "двоєдності местних дел". Вони відображають найбільш життєві інтереси населення, до яких теж не байдува держава...⁴

¹ Див.: Васильєв В. Советы или муниципалитеты? // Народный депутат. — 1991. — № 16. — С.49.

Важливою проблемою муниципального права є та обставина, що в наведених вище визначеннях місцевого самоврядування як гарантованого державою права, реальної здатності, спроможності самостійно вирішувати питання місцевого значення йдеться лише про потенційні можливості цього важливого суспільно-політичного інституту, тоді як місцеве самоврядування, як і державне управління, — це процес, різновид корисної суспільної діяльності. Ось чому при визначенні місцевого самоврядування слід, як нам видається, поєднувати елементи статичності та динаміки.

У цьому зв'язку близьким до ідеалу були визначення місцевого самоврядування, які наводилися у працях науковців минулих століть. Самоврядування, на думку П. Подлигайлова, — *"це такий порядок управління, при якому все населення певної територіальної одиниці через посередництво своїх вільно обраних представників безпосередньо завідує виключно всіма місцевими справами, починаючи від абсолютно самостійного і незалежного визначення предметів і розмірів оподаткування, витрачання на власний розсуд грошових сум на задоволення всіляких місцевих потреб, охорони громадської особистої та майнової безпеки та закінчуючи задоволенням самих дрібних місцевих громадських потреб"*.⁵

Динамічний, управлінський момент присутній і у визначеннях місцевого самоврядування, які наводяться іншими авторами. Самоврядування, вважає, наприклад, А. Яценко, *"є формою здійснення державних функцій за допомогою тією чи іншого мірою незалежними від держави особами та установами. Воно є там, де місцеві справи вирішуються не представниками центрального уряду, а особами, обраними від місцевого населення"*.⁶

Такої ж точки зору дотримувався і відомий німецький учений Г. Еллінк, який визначав місцеве самоврядування як *"державне управління через посередництво осіб, які не є професійними державними посадовими особами, — управління, яке на противагу державно-бюрократичному є управлінням через посередництво самих зацікавлених осіб"*.⁷

Управлінський підхід до визначення місцевого самоврядування має місце і в сучасній науковій літературі. Місцеве самоврядування

⁵ Див.: Подлигайдов П. Местное управление России. — С.-Петербург, 1884. — С.122.

⁶ Див.: Яценко А. Твория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. - Юрьев, 1912. С.342*

⁷ Еллинк Г. Георг. Общее учение о государстве. — С.-Петербург, 1908. — С.287.

представляє собою багатогранну діяльність місцевого співтовариства вирішення тих завдань, які стоять перед ним, на основі принципів самоорганізації, самофінансування, самовідповідальності з метою покращання життя населення.⁸

Сьогодні у зв'язку з конституційною реформою потребує ґрунтовного реформування Розділ XI Конституції України, в якому наводиться визначення місцевого самоврядування. А щоб це зробити на науковій основі, треба передусім визначитися з тією концептуальною основою, якою при цьому слід керуватися. Автор цього розділу вважає, що із двох концептуальних підходів (громадівського та державницького) найсучаснішим, європейським є державницький. Його основні ідеї втілені в Європейській хартії та Всесвітній декларації місцевого самоврядування.

Відповідно до цих міжнародно-правових актів місцеве самоврядування визначається як гарантоване державою право і реальна здатність *органів місцевого самоврядування самостійно регламентувати значну частину державних справ і управляти нею*, діючи в межах закону, під свою відповідальність та в інтересах місцевого населення (ст. 3 Хартії). Територіальний рівень, на якому має діяти місцеве самоврядування, — це передусім ланки, наближені до громадян, а також ланки середнього та регіонального рівнів, відповідно до наявного в кожній країні порядку (стаття 2 Декларації). Як бачимо, в такому розумінні місцевого самоврядування є як елементи статички, так і динаміки, тобто управлінський підхід до його розуміння.

Отже, конституційне визначення місцевого самоврядування могло б мати такий вигляд: *місцеве самоврядування в гарантоване державою право та реальна здатність органів місцевого самоврядування самостійно регламентувати значну частину державних справ місцевого значення та управляти нею, діючи в межах Конституції та законів України, під свою відповідальність та в інтересах населення?*

Визначення в Конституції та законах України місцевого самоврядування, яке б досконале воно не було, ще не вичерпує до кінця зміст цього суспільно-політичного явища. Ось чому постає нагальна необхідність ґрунтовно дослідити основні його принципи.

Див., наприклад, Конституційне право України: Учебник Нод. ред. проф. В.В. Лазарсва. — М.: Новий юрист, 1998. — С.494.

Див.: Корнієнко М. Місцеве самоврядування як конституційний інститут: яким воно має бути?//Аспекти самоврядування, 2006. — № 2 (34). — С14-17.

§ 2. ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Під *принципом* (лат. *principium* — основа, засада) слід розуміти суб'єктивно усвідомлену в науці об'єктивну закономірність, притаманну будь-якому соціально-політичному явищу, сформульовану у вигляді певної ідеї, правила або засади. В юриспруденції більшість принципів є одночасно і правовими нормами (так званими нормами-принципами). Отже, такими принципами слід неухильно керуватися не тільки в теорії, а й повсякденній практиці. Адже вони хоча й не породжують конкретних правових відносин, проте опосередковано визначають зміст інших явищ правового характеру — окремих норм, інститутів та правовідносин.

Що ж стосується місцевого самоврядування, то через призму його основних принципів повніше розкривається зміст цього важливого інституту муніципального права, його місце і роль у суспільстві та державі. Основні принципи місцевого самоврядування обумовлюють характер його системи, територіальної, організаційно-правової та матеріально-фінансової основ, особливості правового статусу територіальних громад, органів та посадових осіб.

Система принципів місцевого самоврядування знайшла своє правове врегулювання у статті 4 Закону. Проте не всі вони однаково відображають ті якісні його характеристики, завдяки яким воно принципово відрізняється, наприклад, від державного управління та інших соціально-політичних явищ. З огляду на це основні принципи місцевого самоврядування слід умовно поділити на дві групи:

- ті, що є універсальними, тобто властивими як місцевому самоврядуванню та його органам, так і державному управлінню та його органам, іншим органам державної влади;
- ті, що властиві лише місцевому самоврядуванню та його органам.

До першої групи передбачених статтею 4 Закону принципів місцевого самоврядування слід, як нам видається, віднести такі, як *народовладдя, законність, гласність, колегіальність, виборність*.

Вагомими аргументами на користь перших двох принципів (народовладдя, законності) є положення самого Основного Закону України, відповідно до яких "народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування"

(частина перша статті 5), а також що "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" (частина друга статті 19).

Що ж стосується інших трьох принципів (гласності, колегіальності, виборності), то вони також є універсальними, тими закономірностями, які притаманні організації та діяльності не тільки місцевого самоврядування та його органів, а й, наприклад, державним органам — Верховній Раді України (виборності, колегіальності), Кабінету Міністрів України (колегіальності), а також всім без винятку органам державної влади (гласності). Адже в демократичній державі влада має бути не тільки ефективною та відповідальною перед народом, а й прозорою.

До другої групи передбачених статтею 4 Закону принципів місцевого самоврядування слід віднести такі: *правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; поєднання місцевих і державних інтересів; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; судовий захист прав місцевого самоврядування.*

Серед цих принципів найбільш вагомими, такими, що дозволяють глибше розуміти суть місцевого самоврядування, є принципи його правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених Законом.

Правова самостійність органів місцевого самоврядування та його органів полягає в тому, що вони повинні мати свої власні повноваження, визначені Конституцією або законом. Органи місцевого самоврядування, зазначається в частині першій статті 16 Закону, є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами *власними повноваженнями*, у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Відповідно до статті 4 Хартії, ці повноваження мають бути повними та виключними, тобто такими, що не належать одночасно іншим органам та в межах яких органи місцевого самоврядування мають повну свободу дій для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування.

Організаційна самостійність полягає в тому, що основні суб'єкти місцевого самоврядування — територіальні громади та його органи —

не є елементами державного апарату, не належать до його системи. Тому вони, як про це зазначається в Хартії, повинні мати можливість, не порушуючи більше загальних законодавчих положень, самі визначати свою власну структуру з тим, щоб вона відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління. Головне, те що, діючи в межах закону, органи місцевого самоврядування не підпорядковуються іншим органам і будь-який адміністративний контроль за їхніми діями можливий лише для забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування (ст. 6, 8). Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування, зазначається також у статті 20 Закону, може здійснюватися лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

Матеріально-фінансова самостійність місцевого самоврядування полягає у праві територіальних громад та утворених ними органів місцевого самоврядування на володіння, користування і розпорядження майном, яке перебуває у так званій комунальній власності, а також власними фінансовими коштами, достатніми, як про це наголошується в Хартії (ст. 9), для здійснення власних повноважень місцевого самоврядування та його органів.

Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування України є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що перебувають у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їх спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад (частина перша ст. 142 Конституції України, частина третя ст. 3 Закону). Комунальна власність є самостійною, відокремленою від держави формою публічної власності. Від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні р&ди (частина п'ята ст. 16 Закону). Місцеві бюджети є самостійними. Вони не включаються до державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів (частина шоста ст. 16 Закону).

Слід зазначити, що за радянських часів повноваження місцевих рад визначалися за принципом так званої "матрьошки", відповідно до якого певна частина повноважень, скажімо, сільської

ради були одночасно і повноваженнями районної ради, а повноваження районної рада — повноваженнями обласної. Крім того, взаємовідносини у системі міських рад будувалися за принципом "керівництва" зверху вниз, а їх виконавчі органи перебували у так званому "подвійному підпорядкуванні". Що стосується місцевих бюджетів, то вони розглядалися як складова державного бюджету. Природно, таке становище місцевих рад було не сумісне з природою місцевого самоврядування, хоча ці органи були зобов'язані виконувати і деякі функції місцевого самоврядування.

Предметом місцевого самоврядування, як це впливає з його визначення в Конституції та законах України, є питання, які впливають із колективних потреб територіальної громади, тобто самого населення, жителів, які мешкають на території відповідного села, селища, міста чи декількох сільських населених пунктів, що мають єдиний адміністративний центр (сільради); Проте держана (і це не суперечить світовому досвіду, втіленому в Хартії) може надавати органам місцевого самоврядування окремі повноваження державної виконавчої влади, які вони (органи місцевого самоврядування) мають реалізувати "за сумісництвом". Ось чому їхні повноваження за своєю природою прийнято поділяти на дві групи: власні або самоврядні та делеговані або доручені. Якщо при здійсненні власних повноважень органи місцевого самоврядування діють незалежно, самостійно і підпорядковуються тільки закону, то при здійсненні делегованих повноважень — під контролем відповідних органів державної виконавчої влади (частина третя і четверта ст. 143 Конституції України). Але і в цьому випадку вони повинні, як про це зазначається в Хартії, — "у міру можливості... пристосовувати свою діяльність до місцевих умов" (частина п'ята ст. 4). Це правило не є відступом від принципу правової автономії місцевого самоврядування, якщо реалізується на практиці з розумінням природи місцевого самоврядування та в повній відповідності до закону.

Іншим, не менш важливим принципом місцевого самоврядування є принцип поєднання місцевих і державних інтересів. Він, як нам видається, означає, що місцеве самоврядування не може бути повністю незалежною від держави (суверенною) управлінською системою, а тобто своєрідною державою в державі. Будучи дією формою здійснення децентралізованих державно-владних повноважень недержавними за своєю природою суб'єктами (територіальними грома-

дами, органами та посадовими особами місцевого самоврядування), воно має гармонійно поєднувати у своїй діяльності місцеві та державні інтереси, зокрема ефективно та відповідально здійснювати окремі повноваження органів виконавчої влади, надані (делеговані) йому законом (частина третя ст. 143 Конституції України).

Принцип державної підтримки та гарантій місцевого самоврядування, як і принцип поєднання місцевих і державних інтересів, також впливає з описаної вище природи місцевого самоврядування. Класичним принципом є відома тріада-самоорганізація, самофінансування, самовідповідальність. Проте ніде в світі, хочуть того чи ні прихильники концепції суверенітету територіальної громади (громадівської концепції), місцеве самоврядування не може обійтися без відповідної підтримки держави, зокрема фінансової. Ось чому в (основному) Законі України зазначається: "Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування" (частина третя ст. 142).

Держава має підтримувати місцеве самоврядування й політично, створюючи не тільки фінансово-економічні, а і конституційні, організаційно-правові та матеріально-фінансові гарантії для його ефективного функціонування.

111,о стосується останніх двох принципів (підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб, судового захисту прав місцевого самоврядування), то вони також є суттєвими засадами організації та діяльності саме місцевого самоврядування та його органів. Адже відомо, що у системі органів державної виконавчої влади, побудованої за принципом суворої субординації, зазначені принципи не можуть бути застосовані. Та ж обставина, що відповідно до Конституції України (ст. 118) місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними, обласними радами, рівні і щ і сам інститут делегування самоврядних повноважень державним органам, є винятком з цього правила, проблемою, що, як про це вже зазначалося в попередніх розділах цієї публікації, потребує своєї ґрунтовної науково-критичної оцінки.

(Ій гема принципів місцевого самоврядування не вичерпується тими з НИХ, які передбачені статтею 4 Закону, а отже, потребує сьогодні СВОГО розширення. Так, наприклад, звертає увагу та обставина, що Законом передбачений такий принцип, як підзвітність та відпо-

відальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами і не передбачена їх відповідальність перед державою. Проте в Законі зазначається, що органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність у разі порушення ними Конституції або законів України (ст. 76), що їх повноваження можуть бути припинені достроково у порядку та в межах, визначених цим Законом (ст. 78, 79).

Іншими принципами місцевого самоврядування, які потребують свого законодавчого врегулювання, є так звані принципи субсидіарності та повсюдності. Вони є принципами Європейської хартії місцевого самоврядування, а отже, тим європейським стандартом, до якого має прагнути і практика муніципального будівництва нашої держави.

Принцип субсидіарності означає, що розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня має здійснюватися таким чином, щоб, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішень до громадянина, а з іншого щоб цей рівень володів відповідними організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами для забезпечення обсягу та якості соціальних послуг, що надаються населенню, відповідно до загальнодержавних стандартів. "Муниципальні функції, — зазначається в Хартії, — як правило, здійснюються тою владою, яка має найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдань, а також вимоги досягнення ефективності та економії" (частина третя ст. 4).

Відповідно до принципу повсюдності місцеве самоврядування має здійснюватися на всій території України, що означає відсутність територій, на які не поширюється юрисдикція територіальних громад та відповідних органів місцевого самоврядування. Інша справа, якщо особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих місцевостях можуть бути передбачені окремими законами, як це зроблено стосовно міст Києва та Севастополя (частина друга ст. 140 Конституції України).

У спеціальній літературі з проблем місцевого самоврядування називаються й інші його принципи, зокрема такі як *поєднання в правовій основі місцевого самоврядування централізованого законодавчого врегулювання з локальною нормотворчістю самих терито-*

ріальних громад та відповідних органів місцевого самоврядування; поєднання інститутів представницької і безпосередньої демократії як головних способів здійснення самоврядних функцій; реальної керованості територією; обов'язковості рішень органів місцевого та регіонального самоврядування, прийнятих у межах закону; взаємодії органу місцевого самоврядування з громадськими організаціями і рухами тощо.

Принципи місцевого самоврядування, як уже зазначалося, обумовлюють характер і його системи.

§ 3. СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

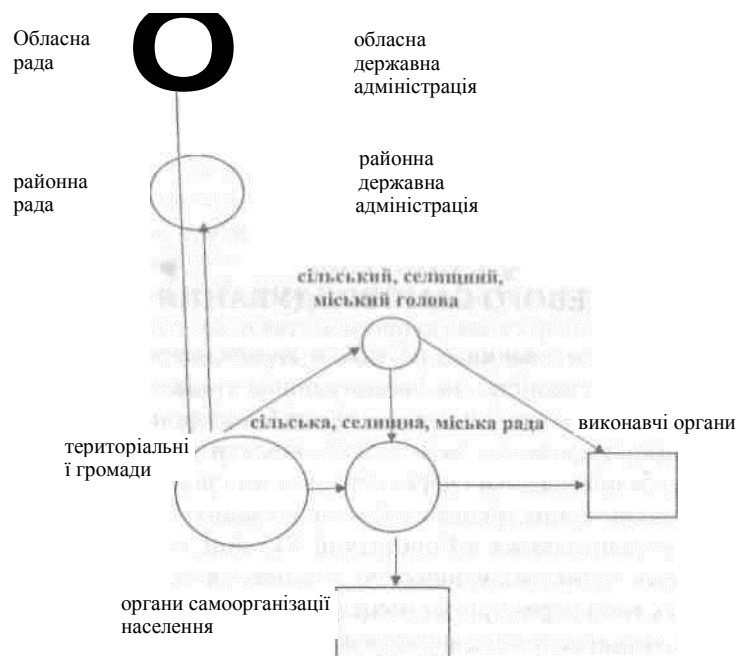
Місцеве самоврядування є не тільки гарантованим державою правом, реальною здатністю та багатогранною соціальнокорисною діяльністю, а й певною соціальною системою (самоорганізацією) або тим організаційно-правовим механізмом, завдяки якому територіальні громади безпосередньо і через обрані ними органи здійснюють функції та повноваження місцевого самоврядування. "Місцеве самоврядування, — зазначається в Конституції України, — здійснюється територіальною громадою у порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування — сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна" (ст. 140). Очолює виконавчий орган сільської, селищної, міської ради та головує йа її засіданнях сільський, селищний, міський голова, який обирається територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування (частина друга ст. 141).

Перелічені елементи цього організаційного механізму представляють собою систему місцевого самоврядування (ст. 5 Закону). Графічно це може мати такий вигляд:

СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Представляють спільні інтереси територіальних громад

Виконують окремі повноваження, делеговані районними, обласними радами



При елементній характеристиці системи місцевого самоврядування слід чітко розрізняти, по-перше, систему місцевого самоврядування в Україні взагалі і, по-друге, систему місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста. Якщо система місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста є цілісним утворенням, то система місцевого самоврядування взагалі за своїм характером є системним комплексом, який включає в себе як системи місцевого самоврядування конкретних сіл, селищ, міст, так і системи місцевого самоврядування окремих регіонів, а отже, України в цілому.

Слід зазначити, що таке розуміння системи місцевого самоврядування деякі автори вважають спірним і навіть хибним. На відміну від органів державної влади, які становлять єдину загальнодержавну

систему, місцеве самоврядування не має і, в принципі, не може мати єдиної в масштабі всієї країни системи. Це суперечить принципу організаційної автономності органів місцевого самоврядування і не відповідає їх природі як органів конкретних територіальних громад — так аргументують свою позицію ці автори.¹⁰

Нам видається, наші критики не враховують тієї обставини, що у філософській літературі прийнято чітко розрізняти цілісні соціальні системи, якими є функціональна (змістовна) та органічна єдність їх окремих елементів чи компонентів, і так звані системні комплекси. У цьому випадку йдеться вже не про одну, а про декілька цілісних систем, які завдяки близькості своїх функцій створюють такий полісистемний комплекс або так звану складно-організаційну систему. Саме це, як нам видається, і мав на увазі законодавець при визначенні в Законі системи місцевого самоврядування (ст. 5). Саме це ми й мали на увазі, характеризуючи систему місцевого самоврядування, поділяючи її на систему місцевого самоврядування в Україні взагалі та систему місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста.

Система місцевого самоврядування села, селища, міста відзначається як єдністю, так і диференціацією та певною субординацією її основних елементів. Так, територіальна громада за логікою частини першої та третьої статті 140 Конституції України, а також Закону (частина перша статті 6) є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень, тобто самим повноважним елементом системи місцевого самоврядування. Сільська, селищна, міська рада є органом місцевого самоврядування, який представляє відповідну територіальну громаду та здійснює від її імені та в її інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування (частина перша ст. 10 Закону). Виконавчі органи в системі місцевого самоврядування є "їх" (частина третя ст. 140 Конституції України), тобто сільських, селищних, міських рад, виконавчими органами, а тому створюються цими радами та є їм підконтрольними і підзвітними (частина перша і друга ст. 11 Закону). Очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях сільський, селищний, міський голова — посадова особа, яка обирається відповідною територіальною громадою та є підзвітною, підконтрольною і відповідальною

¹⁰ Див.: Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України: Навчальний посібник. - К.: Атака, 2003. - С.182.

перед нею та відповідною радою (частина друга ст. 141 Конституції України, ст. 12, 42 Закону).

Суттєвою особливістю місцевого самоврядування є те, що в його системі не діє принцип поділу влади, згідно з яким побудована система центральних органів державної влади. Тому створення в системі місцевого самоврядування двох незалежних одна від одної систем органів — представницьких і виконавчих (а така пропозиція вносилася свого часу деякими вченими і політиками) було б науково неспроможним, таким, що не відповідало б основним положенням Хартії. Місцеве самоврядування, зазначається там, здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які мають підзвітні їм виконавчі органи (частина друга ст. 3). Тому система місцевого самоврядування на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст має функціонувати як так звана "працююча корпорація", яка сама приймає відповідні рішення і сама ж їх виконує. Це не означає, що в системі місцевого самоврядування не повинно бути розумного розмежування повноважень між радою, її виконавчими органами, сільським, селищним, міським головою, як це логічно впливає з частини третьої статті 141 Конституції України та передбачено Законом (частина третя ст. 10, 26-42).

Однією із характерних особливостей системи місцевого самоврядування, здійснюваного на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст, є те, що вона має своє продовження як на регіональному рівні, в особі районних, обласних рад — органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, так і на мікрорівні (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів, окремих сіл, які об'єднані з іншими населеними пунктами в одну адміністративно-територіальну одиницю — сільраду), в особі так званих органів самоорганізації населення — будинкових, вуличних, квартальних, сільських комітетів, комітетів мікрорайонів тощо. Перелічені органи також визначаються як самостійні елементи системи місцевого самоврядування (частина перша ст. 5 Закону). Крім того, у містах з районним поділом до системи місцевого самоврядування цих міст слід віднести також районні в місті територіальні громади, а також районні в цих містах ради та їх виконавчі органи (частина перша ст. 142, п. 8 Розділу XV "Перехідні положення" Конституції України, частина друга ст. 5, частина п'ята ст. 6 Закону).

Слід зазначити, що не всі з перелічених елементів системи місцевого самоврядування села, селища, міста є такими, без яких вона б втратила свою цілісність. Так, наприклад, у сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до п'ятисот жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради, виконавчий комітет може не утворюватися, а його функції здійснює сільський голова одноосібно (частина третя ст. 11 Закону).

Що стосується відділів, управлінь та інших виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, то, відповідно до Закону, вони "можуть утворюватися" (частина перша ст. 54). Це означає, що на практиці ці органи утворюються там, де в цьому є нагальна необхідність, переважно міськими радами міст обласного, республіканського (АРК), загальнодержавного значення, де є великі обсяги виконавчої роботи в окремих галузях місцевого господарського та соціально-культурного будівництва.

Не є обов'язковим елементом системи місцевого самоврядування міста з районним поділом і районні в місті ради, оскільки вирішення питання про їх утворення (неутворення) залежить від рішення територіальної громади міста з районним поділом чи міської ради (частина друга ст. 5, п. 2 Розділу V "Прикінцеві та перехідні положення" Закону).

Такий же характер мають і органи самоорганізації населення, оскільки їх утворення залежить не тільки від ініціативи самих жителів, а ще й дозволу сільської, селищної, міської, а також районної в місті ради.

Специфічне місце у системі місцевого самоврядування села, селища, міста належить сільському, селищному, міському голові. Характер його основних конституційних функцій (очолює виконавчий орган ради, головує на її засіданнях) характеризує його передусім як посадову особу ради та її виконавчого органу, завдяки діяльності якої досягається їх оптимальна гармонізація. З другого ж боку, чинний закон визначає сільського, селищного, міського голову як головну посадову особу самої територіальної громади (частина перша ст. 12).

У зв'язку з цим в науці і практиці державного будівництва сучасної України не припиняється дискусія з приводу того, хто більш повноважний у системі місцевого самоврядування — рада як колегіальний виборний орган територіальної громади чи її виконавчий орган на чолі з безпосередньо обраним територіальною громадою сільським, селищним, міським головою?

Це питання було предметом розгляду Конституційного Суду України, в рішенні якого з цього приводу послідовно проведена думка, що у системі місцевого самоврядування має місце певна субординація її елементів, а зазначені вище конституційні функції сільського, селищного, міського голови визначають його передусім як посадову особу виконавчого органу ради та самої ради, їй підвітну та перед нею відповідальну як за його роботу, так і за організацію роботи самої ради." Важливою особливістю конституційної моделі місцевого самоврядування є наявність в його системі спеціальних органів — районних і обласних рад, які повинні представляти спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, але, не маючи власних виконавчих органів, делегувати частину своїх повноважень місцевим органам виконавчої влади — районним та обласним державним адміністраціям.

Така дуалістична модель організації публічної влади на місцях є національною специфікою. Вона зробила дуже актуальною проблему розмежування функцій та повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади.

Свої особливості мають системи місцевого самоврядування у містах загальнодержавного значення, якими є Київ та Севастополь.

Що стосується Києва, то ці особливості передбачені Законом України "Про столицю України — місто-герой Київ".¹² Система місцевого самоврядування в місті Києві, зазначається у статті 7 цього Закону, включає територіальну громаду міста, міського голову, міську раду, виконавчий орган міської ради, районні ради, виконавчі органи районних у місті рад та органи самоорганізації населення.

Першою суттєвою особливістю цієї системи є те, що свої власні виконавчі органи міська та районні в цьому місті ради мають формувати "на базі відповідних державних адміністрацій, які паралельно виконують функції державної виконавчої влади" (п. 2 Розд. VII Прикінцеві положення). Друга суттєва особливість полягає в тому, що із системи місцевого самоврядування міста цим Законом чомусь виключений такий важливий елемент, як територіальні громади районів у цьому місті.

¹ Рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 2000 року. Справа про міське самоврядування // Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — №1. — С.24.

¹² Відомості Верховної Ради України. —1999. — № 11. — Ст.79.

Відповідно до Конституції України (частина друга ст. 118, частина друга ст. 140) "*особливості здійснення*" (підкреслимо це словосполучення) виконавчої влади та місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі мають визначатися окремими законами. Нам видається, що ці особливості мають торкатися лише обсягу предметів відання та повноважень місцевого самоврядування цих міст та відповідних державних адміністрацій, при цьому ці повноваження мають бути розмежовані. Що ж до системи місцевого самоврядування, то вона має бути такою, як і в інших містах з районним поділом. Поєднання в одному органі функцій виконавчого органу міської, районної ради та міської, районної державної адміністрації породжує безліч проблем як теоретичного, так і організаційно-правового характеру. Це, по-перше, суперечить статті 5 Конституції України, яка передбачає два самостійні канали здійснення влади — через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а по-друге, принципу організаційної самостійності місцевого самоврядування та його органів.

Питання ж про те, якою має бути система місцевого самоврядування на рівні районів у містах Києві та Севастополі, як і в будь-якому місті з районним поділом, на яких принципах вона має взаємодіяти з системою міського самоврядування, заслуговує на те, щоб зупинитися на ньому докладніше.

Поділ великих міст на окремі райони продиктований, передусім тими ж чинниками, що й поділ державної території на окремі адміністративно-територіальні одиниці — з метою децентралізації державної влади, створення там або місцевих органів виконавчої влади, або ж органів місцевого самоврядування. Що ж слід розуміти під цією децентралізацією — деконцентрацію управлінських функцій, здійснюваних виконавчими органами міської ради на рівні їх периферійних структур, створюваних у міських районах, чи розвиток там місцевого самоврядування територіальних громад районів у містах та тих органів, які вони обирають, — районних у місті рад та їх виконавчих органів?

З цієї проблеми точиться дискусія з моменту проголошення незалежності України. Так, наприклад, уже в Законі Української РСР "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування" від 7 грудня 1990 р. та його новій редакції (Законі України "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і ре-

гіональне самоврядування" від 26 березня 1992 р.) зазначалося, що районні в місті ради є складовою частиною міського самоврядування, що вони здійснюють повноваження, делеговані їм міською радою та її виконавчим комітетом в обсязі, необхідному для здійснення колективних потреб громадян району, затверджують бюджет та звіт про його виконання, управляють переданими їм об'єктами комунальної власності, а також що делегування таких повноважень міськими радами та їх виконавчими комітетами є обов'язковими (частина друга ст. 2, ст. 50).

Проте в наступні роки через, на наш погляд, не стільки об'єктивні, скільки суб'єктивні причини в практиці організації місцевого самоврядування у містах з районним поділом все більше поширюються центристські тенденції. В деяких містах України (Львів, Одеса, Маріуполь та ін.) всупереч чинному на той час законодавству були розпущені районні ради та замість них створені районні адміністрації як периферійні ланки виконавчих органів міських рад. З прийняттям Конституції проблема ця залишилася не вирішеною.

У зв'язку з цим коротко про історію цього питання. Відомо, що в ту історичну ніч, коли приймалася Конституція України, Верховна Рада розглядала два варіанти частини п'ятої статті 140 Основного Закону, а саме:

- "у містах з районним поділом місцеве самоврядування здійснюється на загальноміському та районному його рівнях, у порядку і межах, визначених законом";
- "питання організації управління районами у містах належить до компетенції міських рад".

, Другий варіант, незважаючи на серйозні заперечення, був таки проголосований 307-ма голосами, тобто конституційною більшістю. Це означало, що самоврядування на рівні районів у містах скасовувалося.

Проте при розгляді наступних статей Конституції це питання знову виникло і було вирішене таким чином: територіальні громади районів у містах є суб'єктами права комунальної власності (частина перша ст. 142); районні в містах ради та голови цих рад після набуття Конституцією України чинності здійснюють свої повноваження відповідно до закону (частина третя п. 8 розд. XV "Перехідні положення").

Саме таким законом і став Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні", автори якого зробили вдалу, з нашої точки зору,

спробу подолати начебто суперечність, яка має місце між частиною п'ятою статті 140, частиною другою статті 142 та пунктом 8 Перехідних положень Конституції, і, не порушуючи прав міських рад, вирішувати питання організації управління районами у містах, зберегли на цьому рівні елементи самоврядування, гарантованого Конституцією України.

Це знайшло своє врегулювання в наступних положеннях Закону:

- територіальні громади районів у містах є суб'єктами права комунальної власності (частина п'ята ст. 6 Закону), яка є матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування;
- районні у містах ради після набрання чинності цим Законом здійснюють свої повноваження відповідно до закону. Обрання нового складу цих рад проводиться в порядку, передбаченому цим та іншими законами (абзац другий п. 2 Прикінцевих та перехідних положень Закону);
- територіальна громада міста з районним поділом або міська рада можуть прийняти рішення щодо утворення (неутворення) районних у містах рад, але не пізніше як за шість місяців до проведення чергових виборів (частина друга п. 2 Прикінцевих та перехідних положень Закону);
- районні у містах ради (у разі їх створення) та їх виконавчі органи відповідно до Конституції та законів України здійснюють управління рз'хомим і нерухомим майном та іншими об'єктами, що належать до комунальної власності територіальних громад районів у містах, формують, затверджують, виконують відповідні бюджети та контролюють їх виконання, здійснюють інші повноваження, обсяг і межа яких визначаються міськими радами за узгодженням з районними у містах з урахуванням загальноміських інтересів та колективних потреб територіальних громад районів у містах. Обсяг цих повноважень не може змінюватися міською радою без згоди відповідної районної у місті ради протягом даного скликання (ст. 41 Закону);
- у разі, якщо рішення про утворення районної у місті ради не прийнято, територіальна громада району в місті приймає на своєму референдумі рішення про наділення міської ради правом щодо управління майном і фінансовими ресурсами, які перебувають в її комунальній власності. А якщо таке рішен-

ня не буде прийнято, то і в такому разі міська рада здійснює управління майном, проте має нести певну відповідальність перед територіальною громадою району в місті (частина четверта ст. 16 Закону).

Тепер про чинники, які породили цю проблему.

На Конституційну комісію та її робочу групу, Тимчасову комісію з доопрацювання проекту Конституції України великий вплив справила, як нам видається, громадська концепція місцевого самоврядування, прихильники якої обмежують його рівень тільки населеними пунктами, бо тільки там, на їхню думку, існує територіальна громада. І хоча ніде в світі місцеве самоврядування не обмежується населеними пунктами, а територіальними спільнотами (комунами, громадами, общинами, муніципалітетами) визначається населення, яке проживає на рівні декількох населених пунктів і навіть частини населеного пункту, ця точка зору була вирішальною при голосуванні статті 140 Конституції.

Неслід недооцінювати, і суб'єктивний фактор. Відомо, що роль міського голови у системі місцевого самоврядування міста дуже велика. За Конституцією (ст. 141) він має очолювати виконавчий орган ради та головувати на її пленарних засіданнях. Закон (ст. 12) наділяє його ще й функцією головної посадової особи територіальної громади, а також власними повноваженнями щодо вирішення ряду питань, зокрема кадрових (ст. 42). До того ж, його повноваження щодо організації роботи ради практично нічим не відрізняються від повноважень колишнього голови міської ради, хоча Конституція обмежує його повноваження головуванням на засіданнях ради.

Проте у містах з районним поділом повноваження міського голови фактично "обмежені" тим, що в кожному районі є рада, її виконком та голова цієї ради, а отже, треба рахуватися з певною автономією цих органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Видається, що чинний Закон дає можливість в кожному місті з районним поділом легітимно вирішити питання — бути чи не бути районним у місті радам та їх виконкомам. Якщо це питання не було вирішено відповідно до Закону за шість місяців до чергових виборів, треба рахуватися з органами місцевого самоврядування та діяти відповідно до Закону при наділенні їх відповідними повноваженнями.

На жаль, це не враховується деякими міськими радами. Так, наприклад, своїми рішеннями вони значно обмежили повноваження

районних у місті рад, в тому числі тих, які, відповідно до частини другої статті 41 Закону, є виключними для них (управління рухомим і нерухомим майном та іншими об'єктами, що належать до комунальної власності територіальних громад районів у містах, формування, затвердження та виконання відповідних бюджетів).

З огляду на це хотілося б звернути увагу всіх, кого цікавить це болюче питання, на Рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 2000 р. (Справа про місцеве самоврядування), в якому, зокрема, зазначається:

- положення частини п'ятої статті 6 та частини четвертої статті 16 Закону, відповідно до яких в містах з районним поділом територіальні громади районів у містах діють як суб'єкти права комунальної власності та не втрачають цього права у разі, якщо рішення про створення районних у містах рад не було прийнято, узгоджується з положеннями частини першої статті 142 Конституції України;
- частина перша статті 142 та абзац третій пункту 8 розділу XV "Перехідних положень" Конституції України змістовно не пов'язані з частиною 5 статті 140 та іншими статтями Основного Закону. Проте між цими нормами немає суперечностей, оскільки відповідно до статті 146 Конституції України інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності його органів визначаються законом¹³.

Отже, передбачені чинним Законом "Про місцеве самоврядування в Україні" права територіальних громад районів у містах та їх повноважного представництва — районних у містах рад (у разі їх утворення) визнані Конституційним Судом такими, що відповідають Конституції України. Тому будь-яку спробу обійти чи по-іншому тлумачити ці права, чим би вона не мотивувалася, слід вважати такою, що не відповідає Конституції України.

Зміни в системі центральних органів державної влади, які будуть здійснюватися в рамках конституційної реформи, у зв'язку з перетворенням України з президентсько-парламентської в парламентсько-президентську республіку, повинні, як про це справедливо зазначається багатьма провідними політиками України, поєднуватися з

¹³Див.: Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 1997-2001. Книга 2. Юрін-ком Інтер, 2001. -С.5.

відповідними трансформаціями, причому радикальними на місцевому та регіональному рівнях.

Ці зміни мають торкнутися і системи місцевого самоврядування, зокрема тієї його моделі, яка передбачена Конституцією. Важливою конституційною проблемою є відновлення повноцінного місцевого самоврядування в районах і областях, тобто на регіональному його рівні. Цим шляхом, як відомо, йде Польща.¹⁴

Чинна Конституція України не передбачає, але і не забороняє районним, обласним радам створювати свої власні виконавчі органи. Інша справа, чи будуть вони повноцінними. Адже така, наприклад, важлива функція місцевого самоврядування, як підготовка та виконання районних, обласних бюджетів, віднесена Основним Законом України до компетенції районних, обласних державних адміністрацій (ст. 119). У цьому зв'язку заслуговує на увагу ідея про більш повне використання того потенціалу, який закладений в такій інституції, як виконавчий апарат цих рад (частина четверта ст. 141 Конституції). Чинний Закон, як відомо, зводить роль виконавчого апарату районних, обласних рад лише до здійснення ними організаційного, інформаційного, правового та іншого забезпечення цих рад, тобто до функцій їх секретаріату. Проте ніщо не заважає районній, обласній раді створити у системі свого виконавчого апарату орган типу управління справами чи фонду комунального майна, тобто органу, який би взяв на себе оперативне управління тими об'єктами комунального майна, які є спільною власністю територіальних громад і якими, згідно з Конституцією України, мають управляти районні, обласні ради. Сьогодні ж більшість з них делегують цю свою конституційну функцію районним, обласним державним адміністраціям, хоча Законом (див. ст. 44) таке право не передбачено.

Видається, ідо виконавчий апарат районних, обласних рад має зайняти своє місце в системі місцевого самоврядування в якості її окремого елемента. А от введення статтею 5 Закону до цієї системи в такій якості сільського, селищного, міського голови викликає сумнів. По-перше, це посадова особа, а не орган місцевого самоврядування. Адже не може орган очолювати виконавчий орган ради та головувати на її пленарних засіданнях, як про це зазначається в частині другій статті 141 Конституції. По-друге, сільський, селищний, міський голо-

ва в силу покладених на нього Конституцією функцій має входити до системи місцевого самоврядування разом з виконавчим органом відповідної ради як його (виконавчого органу) керівник.

Отже в процесі здійснення конституційної реформи слід було б подумати про те, щоб відмовитись від обрання сільського, селищного, міського голови безпосередньо громадою та повернутися до інституту голови ради, який обирається нею з числа депутатів і за посадою очолює її виконавчий орган. Адже в більшості європейських держав саме так обирається головна посадова особа місцевого самоврядування — мер. Саме такий сьогодні в Україні порядок обрання головної посадової особи в системі місцевого самоврядування районів у містах, який ні в кого поки що не викликає заперечень та довів свою дієздатність на практиці. Такий порядок обрання був передбачений і Законом УРСР "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування" від 7 грудня 1990 р., яким був започаткований процес становлення місцевого самоврядування в Україні відповідно до європейських стандартів та з врахуванням нашої національної специфіки. Запровадження ж у подальшому інституту голови ради, який безпосередньо обирається населенням, а потім і сільського, селищного, міського голови в його теперішньому статусі та позбавлення сільських, селищних, міських рад права мати свого власного голову, було продиктоване, на наш погляд, тими самими причинами, які привели до встановлення в Україні президентсько-парламентської республіки з надзвичайно великими повноваженнями Президента за рахунок Верховної Ради та Кабінету Міністрів, тобто форми державного правління, яка потребує сьогодні кардинального реформування.

Відповідно до Закону органи місцевого самоврядування для більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації та інші форми добровільних об'єднань. Органи місцевого самоврядування та їх асоціації можуть входити також до відповідних міжнародних асоціацій, інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування (ст. 15).

Важливою особливістю Закону є те, що, дозволивши органам місцевого самоврядування об'єднуватися в асоціації та інші форми добровільних об'єднань, він забороняє передавати повноваження органів місцевого самоврядування (частина третя ст. 15). З огляду на це постає запитання: а до якої ж тоді соціальної системи слід віднести ці

¹⁴ Див.: Гаціяж Я., Гтидюк Я., Кулшова О., Гуменюк В. Самоврядування та територіальна організація влади в Польщі. — К., 2001.

об'єднання — системи громадських організацій чи системи місцевого самоврядування?

Відповідь на це запитання спробував дати сам законодавець при розгляді проекту Закону України "Про асоціації, інші добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування", згідно з яким ці інституції розглядаються як елемент системи місцевого самоврядування з власним правовим статусом, визначеним цим Законом. Проте цей законопроект поки що відхилений Верховною Радою України.

Складність цієї проблеми полягає в тому, що не всі асоціації є однорідними. За своїм цільовим призначенням вони поділяються на громадсько-політичні та спеціалізовані.

Громадсько-політичними є такі асоціації, які створюються з метою представництва і захисту прав та інтересів органів місцевого самоврядування в їх взаємовідносинах з органами державної влади, лобювання там цих інтересів, сприяння поступальному розвитку місцевого самоврядування відповідно до його світових та європейських стандартів.

Прикладом таких асоціацій є Асоціація міст України та громад, Асоціація сільських, селищних та міських рад, Українська асоціація місцевих та регіональних влад, Спілка лідерів місцевих та регіональних влад України. У квітні 2002 р. вони об'єдналися в Конгрес місцевих і регіональних влад України — добровільне недержавне об'єднання, основною метою якого є координація зусиль згаданих асоціацій органів місцевого самоврядування для прийняття узгоджених рішень щодо проведення регіональної політики в Україні на засадах Європейської хартії місцевого самоврядування. Делегація органів місцевого самоврядування України та їх асоціацій представлена і в Конгресі місцевих та регіональних влад Європи — консультативному органі Ради Європи.

Щодо спеціалізованих асоціацій, то вони створюються за так званою функціональною ознакою — з метою координації зусиль органів місцевого самоврядування при вирішенні спільних проблем, які є типовими для окремих категорій територіальних громад сіл, селищ, міст, а також окремих регіонів (районів, областей).¹⁵

¹⁵З цього питання див.: *Омельченко О.О., Пітцик М.В.* Роль Асоціації міст України, інших об'єднань органів місцевого самоврядування у становленні місцевої демократії, захисті прав та інтересів територіальних громад. — У кн.: Роль громадських організацій та інших неурядових структур у становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні. — К.: Атіка, — 2003. — С. 59-89.

Отже, громадсько-політичні асоціації, на паш погляд, більше нагадують громадські об'єднання типу рухів чи професійних спілок, тоді як спеціалізовані більше наближені до системи місцевого самоврядування і можуть претендувати на роль одного з його суб'єктів. Практика ж діяльності асоціацій є свідченням того, що в більшості з них переплітаються функції як тих, так і інших асоціацій!, що унеможливує вирішення питання про делегування їм окремих повноважень органів місцевого самоврядування, а отже, для зарахування їх до системи місцевого самоврядування.

На закінчення слід зазначити, що більшість основних елементів системи місцевого самоврядування (рада, виконавчі органи, органи самоорганізації населення) є також своєрідними соціальними системами, які є предметом самостійного дослідження у цьому підручнику.

§ 4. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ І ВЕРТИКАЛЬ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Словосполучення "вертикаль виконавчої влади", "виконавча вертикаль", "президентська вертикаль", "урядова вертикаль" з'явилися в політичному та науковому лексиконі одночасно із введенням в Україні місцевого самоврядування та пошуком оптимальної моделі його взаємодії з урядом і урядовими периферійними структурами на місцях. Справа в тому, що держава, якщо вона демократична, не може обійтися без децентралізації своєї виконавчої влади. Жорстка централізація її властива лише диктаторським або тоталітарним режимам.

У теорії та практиці державного будівництва розрізняють, як правило, дві форми децентралізації:

- децентралізацію демократичну, коли йдеться про деволюцію частини державної виконавчої влади на рівень населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць (територіальних громад, общин, комун, муніципалітетів, територіальних колективів) та тих органів, які воно обирає (органів місцевого самоврядування);
- децентралізацію адміністративну, коли йдеться про створення на місцях спеціальних урядових органів (місцевих держав-

них адміністрацій, префектур, урядових комісаріатів тощо), які становлять так звану урядову або виконавчу вертикаль.

У різних країнах по-різному застосовуються вказані вище форми децентралізації влади. Так, Велика Британія прославилася як батьківщина такого управління на місцях, головною особливістю якого є вимога самостійності громад та більш значних спільнот людей, які історично склалися, в управлінні місцевими справами в межах законів, але без втручання державної адміністрації, органи якої на місцях відсутні. Цим шляхом йдуть також СІНА, Канада, Австралія та деякі інші країни. У спеціальній літературі такий тип місцевого управління прийнято називати *англосаксонським, або класичним*.

Свої особливості має місцеве управління у Франції, Італії та деяких інших європейських країнах. Його характерною ознакою є те, що поряд з місцевим самоврядуванням на місцях створюються та діють урядові периферійні структури — префектури, комісаріати, однією з найважливіших функцій яких є здійснення так званої адміністративної опіки відносно місцевого самоврядування, його органів та посадових осіб. Цей тип місцевого управління має назву *французького, або континентального*.

Протягом багатьох десятиліть пануючим принципом побудови державної влади в СРСР, до складу якого входила й Україна, був принцип єдності, який обумовлював у свою чергу єдність системи рад як органів цієї влади. Тому місцеві ради були конституційовані як органи єдиної державної влади в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць (областей, районів, міст, селищ, сіл) і розглядалися в теорії та практиці державного будівництва радянських часів, з одного боку, як органічна частка, елемент цієї влади, провідник її рішень на місцях, тобто як певна урядова адміністрація, а з другого — як організація місцевого населення, покликана вирішувати "всі питання місцевого значення", тобто як органи місцевого самоврядування. Цей тип організації управління на місцях має назву *радянського*. До того ж, виконавчі органи місцевих рад, як уже зазначалося, знаходилися в подвійному підпорядкуванні, а отже, прямо входили до урядової вертикалі.

Отже, перед кожною державою, яка стає на шлях демократичного розвитку, постає запитання: яка з розглянутих тут форм децентралізації, який тип організації управління на місцях є більш прийнятний для неї з огляду на ті конкретні обставини політичного, економічного, соціально-культурного характеру, в яких вона виникла та діє.

Слід також зазначити, що вибір форм децентралізації багато в чому залежить від того, на яких засадах має здійснюватися державна влада (її єдності чи поділу на законодавчу, виконавчу та судову), а також як держава в особі тих політичних сил, які знаходяться при владі, ставиться до місцевого самоврядування, наскільки вона довіряє своїм громадянам та тим органам, які вони обирають, самостійно управляти місцевими справами, наскільки саме населення (територіальні громади) готові до здійснення цієї важливої місії.

Слід зазначити, що серед практичних працівників державного апарату, а також деяких вчених іноді постає таке запитання: а чи не можна взагалі обійтися без місцевого самоврядування, оскільки воно є лише формою децентралізації державної виконавчої влади. Адже представники цієї влади, кваліфіковані фахівці в галузі державного управління, краще і оперативніше виконуватимуть відповідні функції. Такі міркування аргументуються, як правило, посиланнями на факти некомпетентності, неоперативності, а то й безвідповідальності та бездіяльності, на які закономірно страждає народне представництво взагалі, місцеве самоврядування зокрема, особливо на початковому етапі його розвитку, за відсутності відповідних демократичних традицій, політичної і правової культури.

Такі міркування продиктовані, як правило, невірою в здоровий глузд, таланти та ініціативу простих людей — народних представників, а також тих фахівців, яким вони довіряють здійснення виконавчих функцій місцевого самоврядування. Що ж до перелічених вище вад, то вони, на жаль, притаманні й професійному державному апарату, якщо не ведеться постійна робота з виховання високої політичної культури, зміцнення законності, дисципліни і правопорядку.

Коли держава знищує всі сліди місцевого самоврядування, зазначав в свій час професор А.Яценко, вона неминуче працює на власне зникнення. Адже завдяки жорсткій централізації можна досягти, на його думку, лише певного порядку, підтримуючи в соціальному організмі роль «адміністративної дрімоти, яку адміністратори називають добрим порядком, а щоб рухатися вперед, здійснювати реформи, глибоко сколихнути суспільство та надати йому швидкого ходу, треба включити в цей процес все населення, тобто розвивати місцеве самоврядування¹⁶.

¹⁶ Див.; Яценко А. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства — С. 372-37/1.

Ці думки, висловлені майже сто років тому, актуальні сьогодні, коли в Україні відбуваються радикальні перетворення. Реалізуючи їх силами лише центральних владних структур, не спираючись на підтримку всього населення, тобто не розвиваючи місцеве самоврядування, — завдання нездійсненне.

Україна, як відомо — велика європейська країна, член Ради Європи, суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 1, 6 Конституції України). Ось чому вона обрала континентальний (європейський) тип управління місцевими справами з його дуалізмом здійснення публічної влади на місцях.

Слід зазначити, що вибір оптимальної моделі організації влади на місцях проходив не просто. У 2009 році минає двадцять років з дня прийняття Закону "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування", на підставі якого розпочалася муніципалізація місцевих органів влади на принципах місцевого самоврядування, зокрема, була скасована субординація в їх системі та подвійне підпорядкування їх виконавчих органів — виконавчих комітетів, відділів та управлінь. Проте Президент України, який був обраний в грудні 1991 року, став настійно вимагати відродження виконавчої (урядової) вертикалі, під якою розумілася передусім система місцевих урядових органів загальної компетенції, яка б створювалася Президентом та працювала на принципах суворої субординації по вертикалі.

Починаючи з 1992 року, Україна пережила три реформи державної виконавчої влади і самоврядування на місцях: у зв'язку із запровадженням в районах і областях, містах Києві та Севастополі, районах в цих містах місцевих державних адміністрацій на чолі з представниками Президента України (1992 р.), ліквідацією цих місцевих органів державної виконавчої влади та відновленням систем виконкомів рад як органів місцевого самоврядування (1994 р.), ліквідацією виконкомів та відновленням місцевих державних адміністрацій на чолі з головами, на посаду яких призначаються Президентом України голови відповідних районних і обласних, Київської та Севастопольської міських, районних у містах рад (1995 р.).

Чинна Конституція України також передбачає систему місцевих державних адміністрацій в районах і областях, містах Києві і Севас-

тополі, місцевих органів виконавчої влади, правовий статус яких визначається як самою Конституцією (ст. 118, 119), так і Законом України "Про місцеві державні адміністрації".¹⁷

Однією із особливостей моделі організації державної виконавчої влади і самоврядування на місцях, яка поступово склалася та знайшла своє втілення в новій Конституції України, є те, що місцеві органи державної виконавчої влади створюються не тільки для здійснення контрольно-наглядових функцій щодо місцевого самоврядування та його органів, а й беруть на себе основний обсяг повноважень зі здійснення управління відповідними територіями, зокрема районами і областями, а також містами Києвом і Севастополем. Це у свою чергу сприяло виникненню однієї з найскладніших проблем — проблеми розмежування функцій і повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. У тих же країнах, де місцеве самоврядування управляє територіями, а місцеві органи державної виконавчої влади лише здійснюють контрольно-наглядові та деякі інші спеціальні функції (Італія, Франція), такої проблеми майже не існує.

Складність проблеми розмежування функцій і повноважень між цими двома системами обумовлена, по-перше, тим, що функціонально (змістовно) це, по суті, однорідні системи, оскільки займаються практично одними й тими самими питаннями. В Україні ця проблема набуває особливого значення ще й тому, що на районні та обласні державні адміністрації Конституцією України покладається не лише здійснення виконавчої влади в районах і областях (ст. 118) та контроль за органами місцевого самоврядування з питань здійснення делегованих їм законом повноважень органів виконавчої влади (ст. 143), а й повноваження районних та обласних рад, делеговані ними відповідним місцевим державним адміністраціям (ст. 119).

Слід зазначити, що таке делегування добре відоме світовій практиці державотворення, про що йдеться в Хартії. Така практика, як уже зазначалося, не порушує автономію місцевого самоврядування в межах його власних повноважень і разом з тим є однією з найважливіших форм економії фінансових та людських ресурсів, оскільки виключає необхідність створення поряд з органами місцевого самоврядування ще якихось структур державної виконавчої влади, особливо ж на початковому етапі адміністративно-територіального поділу держави.

¹⁷Відомості Верховної Ради України. — 1999. — №20-21. — Ст.190.

До того ж, з точки зору державницької теорії місцевого самоврядування, сам поділ повноважень місцевого самоврядування на "власні" та "делеговані" не несе в собі якогось серйозного концептуального навантаження, оскільки всі свої владні повноваження воно отримує в законі, в якому втілена державна воля народу. Тільки й того, що в межах власних повноважень орган місцевого самоврядування діє цілком автономно, а в межах делегованих — під контролем відповідних державних органів, оскільки делегування повноважень не є формою їх повної передачі, деволуції, на рівень того, кому вони делегуються. Ці повноваження залишаються і повноваженнями відповідних державних органів.

Проте однією з новел, яку запровадила нова Конституція України, є перенесення нею інституту делегування повноважень з вертикального на горизонтальний рівень — від районних та обласних рад як органів місцевого самоврядування до районних та обласних районних адміністрацій як місцевих органів державної виконавчої влади. Чому так сталося? А тому, що згідно з Конституцією, районні та обласні ради визначені в якості органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, проте без власних виконавчих органів, функції яких змушені делегувати місцевим державним адміністраціям.

Природно, може виникнути закономірне запитання: а для чого територіальним громадам сіл, селищ, міст такі органи місцевого самоврядування, які мають представляти їхні спільні інтереси, управляти, наприклад, об'єктами комунальної власності, що знаходяться в спільній власності територіальних громад, коли самі не спроможні здійснювати ці повноваження, а тому мають делегувати їх державі в особі відповідних місцевих адміністрацій?

Природно, що з наукової точки зору така форма взаємовідносин самоврядних та державних органів є винятком із загального правила, оскільки делегування повноважень, якщо таке право надається якомусь органу, є його правом, а не обов'язком. Отже, можуть виникнути конфліктні ситуації в практиці роботи цих органів. З іншого ж боку, Конституція України (ст. 118) передбачає, що місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами, що вони можуть висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, а на підставі цього Президент України приймає рі-

шення і дає обґрунтовану відповідь. У разі, якщо за недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловилися дві третини депутатів від складу ради, Президент приймає рішення про відставку голови місцевої адміністрації.

До того ж, так звані "делеговані" повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад і районних та обласних адміністрацій є не розмежованими, що породжує також певні проблеми при їх застосуванні, оскільки у відповідних правових актах чітко не визначено, хто має право застосовувати ці повноваження як перша інстанція і як бути в разі, якщо і виконавчий орган місцевого самоврядування, і місцева державна адміністрація приймають рішення з одного і того самого питання, які суттєво відрізняються за змістом.

Отже, складається ситуація, коли місцеві державні адміністрації беруть на себе функції виконавчих органів місцевого самоврядування. Слід також мати на увазі ту обставину, що Конституція України не передбачає більше об'єднання в одній особі посад голови районної, обласної ради та голови районної, обласної державної адміністрації. Відтак, на цьому рівні існує так зване "двоголів'я", від якого Україна відмовилася у 1994 році.¹⁸

Слід зазначити, що сьогодні в Україні йде активний пошук більш оптимальної моделі організації влади на так званому "регіональному рівні". Особливо він поживався у зв'язку з проведенням адміністративної та політичної реформ. Висловлюються, наприклад, пропозиції про надання регіонам (областям) більш широких повноважень та про відновлення на цьому рівні виконавчих органів районних, обласних рад, а також уточнення у зв'язку з цим функцій місцевих державних адміністрацій, зосередження їхніх зусиль на реалізації контрольних-наглядових функцій. З цими пропозиціями згодний і Президент України, який висловився за перехід на другому етапі політичної реформи до комплексної реформи територіальної організації влади, за приведення її у відповідність з європейськими стандартами шляхом перерозподілу владних повноважень на користь місцевого самоврядування.¹⁹

¹⁸ Див.: Корнієнко М. Місцеве самоврядування та "урядова вертикаль"/Місцеве самоврядування. — №3-4. — 1997. — С.37-41.

¹⁹ Див.: Шляхи розвитку місцевого самоврядування. Виступ Президента України Леоніда Кучми на муніципальних слуханнях 26 вересня 2003 року// Урядовий кур'єр, 30 вересня 2003 р. — С.3-4.

§ 5. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ І ТЕРИТОРІАЛЬНА АВТОНОМІЯ

Місцеве самоврядування — не єдина демократична форма децентралізації державної влади на місцях: світовій практиці державотворення добре відома так звана територіальна (адміністративно-територіальна, регіональна, обласна) автономія.

У науці державного будівництва під автономією розуміють самоврядування певної території в державі. Що ж до тих об'єктивних характеристик, яким має відповідати ця територія, то існують два підходи до їх визначення: комплексно-територіальний і національно-територіальний.

Суть *комплексно-територіального підходу* полягає в тому, що згідно з ним суб'єктом автономії може бути територія, яка відрізняється своїми історичними, географічними, економічними, мовно-культурними, релігійними, національно-етнічними та іншими особливостями.

Відповідно до *національно-територіального підходу* суб'єктом автономії визнається територія, яка відрізняється лише особливостями побуту та національним складом населення.

У вітчизняній літературі радянських часів національний фактор при визначенні автономії вважався провідним, оскільки вона розглядалася ще й як ефективна форма здійснення права нації на самовизначення. Ця обставина, у свою чергу, давала можливість розглядати кожне автономне національно-територіальне утворення не як звичайну форму децентралізації державної влади за умов унітарної держави, а як державно-політичне утворення, тобто як одну із форм державності.

Так, у теорії та практиці державного будівництва виник феномен державно-політичної (автономна республіка) та адміністративно-політичної (автономна область, автономний округ) автономії, а також федерації, заснованої на автономії її суб'єктів.

Проте федералізація та автономізація — два різні за своєю державно-правовою природою принципи, а федерація, заснована на автономії її суб'єктів, — це нонсенс.

Ще на початку ХХ ст. вже цитований нами професор А. Яценко писав: "Слід чітко відрізнити федералізацію від децентралізації, федеровані штати від децентралізованих автономних областей унітарної держави. Ця відмінність полягає в характері влади: чи є вона

первісною, власною, чи — автономною. При федералізмі незалежні частини домовляються й об'єднуються, беруть участь у створенні колективної влади федерального союзу як його органічні члени. При децентралізації у формі автономії спочатку існує самостійна, попередньо створена суверенна влада, яка поступається частиною своїх прав та атрибутів окремим територіям. Автономізація є наступною стадією розвитку після створення централізованої системи влади і не вступає в суперечність з унітарною формою правління."²⁰

Що стосується світової практики державотворення, то вона, хоча й не завжди послідовно, підтверджує існування згаданих відмінностей між федералізацією та автономізацією держави. Загальновідомо, наприклад, що Сполучені Штати Америки були створені шляхом об'єднання "знизу", за принципом субсидіарності, а тому найбільш повно відповідають класичному визначенню федеративної держави. Це можна сказати і про колишній Радянський Союз, якщо брати до уваги лише формальний бік механізму його створення. А от Італія та Іспанія хоча й пішли шляхом широкої автономізації всіх своїх областей, проте залишаються унітарними державами.²¹

Проте якими є найбільш істотні риси й особливості територіальної автономії з огляду на практику її застосування у світі? По-перше, територіальна автономія, як уже зазначалося, — це форма децентралізації державної влади в унітарній державі на рівень регіону, який має ряд особливостей свого розвитку. При цьому національно-етнічний фактор, як засвідчує досвід багатьох країн, є хоча й істотним, але не завжди визначальним. Саме цим пояснюється, скажімо, те, що в такій мононаціональній унітарній державі, як Італія, запроваджена й успішно діє обласна автономія.

По-друге, автономізація хоча й забезпечує реалізацію практично тих самих функцій, що й федерація (відкриває простір для широкого вияву місцевої ініціативи, активної участі різних регіонів у здійсненні внутрішньої політики держави, проведенні нею радикальних економічних і політичних реформ, сприяє найоптимальнішому поєднанню загальнодержавних та місцевих інтересів тощо), не порушує унітарної природи, а отже, і єдності держави як єдиного цілого.

²⁰ Яценко Л. Теория федерализма. Опытгь синтетической теории права и государства. — С 344. ²¹ Див. докладніше: Корнієнко М. Обласна (регіональна) автономія: федералізація чи децентралізація?// Українське право. — №1. — 1996. — С16-23.

По-третє, на відміну від суб'єктів федерації, автономні утворення, маючи свої власні органи законодавчої та виконавчої влади, власне законодавство, статут та деякі інші формальні ознаки державності (наприклад, внутрішнє громадянство, власну символіку), державними утвореннями вважатися не мож5ть. Адже визначальною рисою будь-якої держави є наявність державного суверенітету, і навіть суб'єкти федерації не втрачають цієї своєї якості після створення ними союзної держави. Тому найбільш оптимальною формою автономії у всьому світі є не автономна республіка, як у союзних республіках колишнього Радянського Союзу, а автономна область, округ, регіон і т. ін.

В Україні питання побудови автономії на науковій основі постало у зв'язку з наявністю у її складі Автономної Республіки Крим.

З огляду на розглянуті тут основні характеристики територіальної автономії, якою є Автономна республіка Крим, слово "Республіка" в її назві, так само, як і назва її основного нормативно-правового акта "Конституція", застосовані в діючій Конституції України не зовсім вдало, оскільки така термінологія не є характерною саме для автономного утворення в складі унітарної держави. Проте для збереження цих назв стосовно визначення статусу⁴ цієї автономії були відповідні підстави політичного та етнічного характеру, з якими не можна не рахуватися. Тому ці терміни застосовані в Розд. X Конституції правомірно. Назва того чи іншого автономного утворення, як про це свідчить світовий досвід, не завжди відповідає його фактичному статусу, оскільки залежить від великої кількості чинників політичного, історичного та іншого характеру.

⁴ У чому ж полягає різниця між територіальною автономією як самоврядуванням певної території в державі і місцевим самоврядуванням як автономією територіальних громад та тих органів, які вони обирають?

На відміну від місцевого самоврядування, що є формою децентралізації частини державної виконавчої влади на рівень територіальної громади (жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці — села, селища, міста) та тих органів, які вона обирає (органи місцевого самоврядування), автономія є також формою децентралізації законодавчої влади унітарної держави. Ось чому територіальні автономні утворення наділяються правом приймати місцеві закони чи інші нормативно-правові акти в межах тих повноважень, які віднесені до їх власної компетенції.

Проте сфера правотворчої діяльності автономії, як про це свідчить світовий досвід, не може бути надто широкою. Адже в державі, яка вважає себе демократичною і правовою, має забезпечуватися єдність у системі законодавства та застосуванні законів. Тому найбільш перспективним розвитком територіальної автономії є поступове розширення самостійності її органів влади саме в сфері здійснення ними функцій виконавчої влади, що, природно, зближує їх з місцевим самоврядуванням,²² перетворює в так зване регіональне самоврядування, передбачене проектом Європейської хартії регіонального самоврядування, підготовленому Конгресом місцевих та регіональних влад Європи, членом якого є й Україна.

Відповідно до вказаного документа регіональне самоврядування означає право і реальну здатність найбільших територіальних утворень в середині держави, що знаходяться в адміністративних відношеннях між центральним керівництвом та місцевими органами влади, брати на себе відання суттєвої частини державних (публічних справ) під свою відповідальність та в інтересах свого населення, у відповідності з принципом субсидіарності. У проекті цієї Хартії зазначається також, що регіони користуються прерогативами самоорганізації чи прерогативами, що звичайно асоціюють з центральною владою, мають виборні та інші органи, власні повноваження, передбачені Конституцією, статутами, національним законодавством і міжнародним правом, в межах яких "можуть приймати і здійснювати політичні настанови з урахуванням специфіки кожного регіону".²³

Автономізація відповідної території не виключає розвиток на ній місцевого самоврядування на рівні територіальних громад, гарантоване конституцією відповідної держави, проте породжує проблему розмежування повноважень місцевого самоврядування та територіальної автономії. Так, наприклад, правовий статус місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим визначається Конституцією України, чинним Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", а також певною мірою Конституцією АРК, затвердженою Законом України від 23 грудня 1998 року²⁴.

²² З цього питання див.: *Корнієнко М.* Автономна Республіка Крим як форма регіонального самоврядування// Учені записки Інституту економіки та права "КРОК". Вип. 6. Серія "Право". - К: 2002. - С. 43-48.

²³ Див.: Європейська Хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні. К.: Крамар. — 2003. — С.81-82.

²⁴ Див.: Конституція Автономної Республіки Крим. — Сімферополь, 1998.

Відповідно до цього нормативно-правового акту порядок взаємодії органів влади, установ та організацій Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування визначаються угодами або погодженими рішеннями Верховної Ради Автономної Республіки Крим і місцевих рад (ст. 47). Так, наприклад, з метою забезпечення збалансованого соціально-економічного, культурного та іншого розвитку регіони на основі таких угод можуть визначитися порядок і умови реалізації спільних програм та проектів, спільного вирішення інших питань, віднесених до компетенції АРК і місцевого самоврядування, а також порядок їх фінансування за рахунок об'єднання коштів республіканського та місцевих бюджетів. Нормативно-правовими актами Верховної Ради АРК можуть делегувати органам місцевого самоврядування окремі повноваження з передачею фінансів і майна для їх забезпечення (див.: ст. 44, 45, 46 Конституції АРК).

Отже, АРК сьогодні є своєрідним полігоном, на якому повинен відпрацювати механізм взаємовідносин місцевого та регіонального самоврядування, яке, слід сподіватися, буде згодом запроваджене в Україні.

§ 6. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ І МІЖНАРОДНО-ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ЙОГО ДІЯЛЬНОСТІ

4 Концептуальні основи міжнародно-правової регламентації місцевого самоврядування можна уявити у вигляді підсистеми, що входить складовою частиною в систему державного управління, сферу його внутрішніх та зовнішніх справ. Місцеве самоврядування справляє на цю систему телеологічний, цілеспрямований вплив з метою її стабільного функціонування, шляхом сприяння вирішенню завдання конституційної легалізації та легітимації компетенції органів місцевого самоврядування в контексті реалізації об'єктивної необхідності керування територією й відповідною територіальною громадою, що існує та функціонує на цій території.

Слід відзначити, що ця підсистема виявляється в наступних різнопланових та різнорівневих аспектах:

- а) об'єктивна потреба в міжнародно-правовій регламентації місцевого самоврядування виникла спочатку в межах міжнародних неурядових (недержавних) організацій (МНУО) місцевих влад, до складу яких входили в якості індивідуальних членів органи місцевої влади деяких, зокрема західноєвропейських, держав;
- б) у процесі європейської інтеграції, яка розгорталася на теренах Європи після Другої світової війни, виходячи з того, що місцеве самоврядування є найближчим до населення рівнем державного управління, саме воно стало важливою частиною (об'єктом) міжнародного співробітництва держав — членів міжнародних міжурядових організацій (ММУО) (Рада Європи, Європейські співтовариства). Початком міжнародно-правової регламентації місцевого самоврядування стало міжнародне співробітництво органів місцевої влади та територіальних спільнот, яке розвивалося по висхідній — від двостороннього до багатостороннього та міжнародного співробітництва в межах МНУО місцевих влад. Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування України виникло в 60-х роках ХХ ст. у рамках існуючого СРСР в якості епізодичних контактів із закордонними партнерами з ініціативи деяких міських рад народних депутатів (Київ, Одеса) з метою ведення миротворчої діяльності й вирішення проблем, які виникали у процесі функціонування міського господарства;
- в) на початковому етапі міжнародні контакти органів місцевого самоврядування СРСР, зокрема й України, що у майбутньому призвели до визнання міжнародно-правової регламентації місцевого самоврядування з боку МНУО, а потім до активної участі держав у цьому процесі вже в межах ММУО (Рада Європи), здійснювалися явочним порядком, потім основним управлінським і контролюючим органом у цій діяльності стали партійні органи КПУ — КПРС;
- г) у ході реконструкції та широкої демократизації державного й громадського життя, в Україні почався процес передачі міжнародних зв'язків органів місцевого самоврядування з відення партійних органів у відення місцевих Рад народних депутатів, який не був завершений через заборону діяльності й розпуску КПУ;
- д) після цього міжнародні зв'язки органів місцевого самоврядування розвивалися по висхідній завдяки процесам демократизації,

що домінували у суспільстві, однак вони не мали єдиного координуючого центра й позитивного протекціонізму з боку держави;

е) процеси становлення в Україні системи місцевого самоврядування як такої, а також входження незалежної держави у міжнародне співтовариство держав та структури єдиної Європи, в яких важливе місце приділяється становленню й розвитку місцевої демократії, об'єктивно акцентували увагу держави до міжнародних зв'язків органів місцевого самоврядування, які на той час значно зміцнилися й зросли в кількісному і якісному відношеннях;

е) значний внесок зробили міжнародні зв'язки органів місцевого самоврядування в процес становлення міжнародної правосуб'єктності України після отримання нею державної незалежності. Вони виявилися своєрідними індикаторами і каталізаторами до встановлення різнорівневого та ноліоб'єктного гуманітарного й економічного співробітництва, а в більш широкому плані — до встановлення міждержавних відносин, передуючи їхньому виникненню в легітимно-правовому аспекті, виконуючи на той час, по суті, функції дипломатичних представництв і доводячи до світової громадськості об'єктивну інформацію про демократичні процеси, що проходили в республіці. Звідси логічний висновок про важливе значення становлення й розвитку міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування не тільки для власне їх функціонування, але й для держави у цілому²⁵;

ж) практично початком міжнародно-правової регламентації місцевого самоврядування в Україні стало входження її в 1995 році в якості члена в Раду Європи (РЄ) — найбільшу ММУО континенту²⁶; до якої входить 46 держав Європи. При приєднанні до Статуту РЄ Україна взяла на себе міжнародно-правові зобов'язання щодо підписання Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року та імплементації її положень у національне законодавство про місцеве самоврядування. Саме в Хартії місцевого самоврядування та в інших документах, які були розроблені в межах РЄ та отримали назву міжнародних стандартів місцевого самоврядування, міститься низка положень, що обумовлюють наявність, можливість та необхідність міжнародно-правової регламентації місцевого самоврядування з боку конкретної держави, їх груп та міжнародних утворень.

²⁵ Баймуратов М.А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины // Дисс... д.ю.н. — Одесса, 1996. — С. 23.

Таким чином, підсистема місцевого самоврядування в рамках системи державного управління (що одночасно має характерні властивості самостійної системи у рамках макросистеми органів місцевого самоврядування) має серйозні концептуальні засади своєї міжнародно-правової регламентації. Зовні вони виявляються у виникненні системи міжнародних зв'язків (співробітництва) місцевих влад у глобальному, регіональному, субрегіональному та національному масштабах, а також у виникненні відповідного міжнародно-правового нормативного масиву, до якого входять міжнародно-правові акти, які безпосередньо не тільки регламентують відповідні статутарні та функціональні засади створення та функціонування інституту місцевого самоврядування і його органів у конкретній державі, організаційно-правові форми діяльності таких органів, в тому числі й шляхом міжнародного співробітництва з аналогічними органами зарубіжних держав та міжнародними асоціаціями місцевих влад, а й фактично здійснюють міжнародну регламентацію цього важливого інституту.

Метою концептуальних засад міжнародно-правової регламентації місцевого самоврядування є насамперед упорядкування позиції держави та її спрямованість на існування, соціальну потребу інституту локальної демократії як невід'ємного елемента демократичної державності та громадянського суспільства. Саме концептуальне пророблення й обґрунтування міжнародно-правової регламентації місцевого самоврядування, його міжнародної правосуб'єктності дає можливість визначити сучасний стан об'єкта, його не тільки ретроспективне минуле, а й перспективний розвиток, виділивши відповідні тенденції при дослідженні ролі об'єкта в системоутворюючих процесах, що забезпечують належне становлення й функціонування інституту місцевого самоврядування в державі, подальше вироблення управлінських і нормативно-правових пропозицій по розвитку міжнародно-правової регламентації місцевого самоврядування (в якості підсистеми-системи в макросистемі).

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Визначте поняття місцевого самоврядування.
2. Назвіть основні принципи місцевого самоврядування.
3. Визначте систему місцевого самоврядування та її елементний склад.
4. Як будуються відносини місцевого самоврядування з вертикаллю виконавчої влади?
5. Визначте роль місцевого самоврядування в реалізації територіальної автономії.
6. Яку роль у становленні та розвитку місцевого самоврядування має міжнародно-правова регламентація його діяльності?

РОЗДІЛ VII. КОМПЕТЕНЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

§ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВИНИКНЕННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Повноцінне місцеве самоврядування виступає в якості однієї із визначальних та парадигм альних ознак демократичної, соціальної, правової державності.

Адже саме через повноцінне місцеве самоврядування найповніше може бути реалізована ідея існування, функціонування та реалізації зпринципів демократії, а саме здійснення влади народом, точніше населенням відповідної території — жителями відповідних адміністративно-територіальних одиниць держави безпосередньо шляхом вирішення важливих організаційних та організаційно-правових відносин у системі координат "державна (органи державної публічної влади) — місцеве самоврядування (органи та суб'єкти локальної демократії) — територіальна громада (сукупність жителів відповідної території держави) — особа — член територіальної громади, мешканець відповідної адміністративно-територіальної одиниці держави", що має екзистенціальне (життєво важливе) значення для існування держави як такої.

Одним із ефективних засобів позитивного вирішення цієї проблеми щодо становлення та розвитку повноцінного його на теренах демократичної держави є визначення та визнання місцевого самоврядування в якості суб'єкта компетенції, особливо в умовах муніципальної реформи в Україні.

Доктринальні засади цієї проблематики складають наукові праці в сфері конституційного, адміністративного та муніципального права відомих вітчизняних та зарубіжних учених, зокрема М.О. Байму-ратова, Ю.Ю. Бальція, О.В. Батанова, І.П. Бутка, Т. Вюртенбергера, В.М. Кампа, М.І. Корнієнка, В.В. Кравченка, В.С. Куйбіди, ТІМ. Люб-ченка, М.Ф. Орзіх, М.В. Пітцика, В.Ф. ГТогорілка, О.В. Приешкіної, М.О. ГТухтинського, О.Ф. Фрицького¹ тощо.

Хоча в працях цих представників доктрини досліджувались статутарні та функціональні аспекти компетенції інституту місцевого самоврядування, вони не містять достатньої повноти внаслідок відсутності дослідження багатоаспектних питань формування та становлення компетенції місцевого самоврядування саме, по-перше, в умовах становлення локальної демократії в умовах незалежної держави, по-друге, в умовах реалізації муніципальної реформи. Тому необхідним є визначення сукупності факторів конституюючого та ін-ституційного значення, що обумовлюють об'єктивні процеси виникнення, генезису, розвитку, інституціоналізації компетенції місцевого самоврядування та безпосередньо впливають на її динаміку в сучасних умовах соціального та державного реформування.

Статті 5, 7, розд. XI Конституції України вперше закріпили положення профільного характеру про легалізацію, легітимацію, визнання та гарантування місцевого самоврядування в Україні². Це свідчить про те, що, по-перше, місцеве самоврядування виступає суб'єктом конституційного права, отже, суб'єктом нормативно-правового супроводження і суб'єктом компетенційної регламентації та компетенційного забезпечення. По-друге, місцеве самоврядування має розглядатися з різних сторін, залежно від того, яку роль воно відіграє в глобальному, національному, регіональному, локальному та сублокальному соціумі (тобто на рівні міжнародної спільноти, регіональних об'єднань держав, конкретної держави, її регіональному та локальному рівнях, на рівні територіальної спільноти та її членів — мешканців відповідної території держави тощо) та який акцент на природу, функції та роль локальної демократії при цьому робиться. Відповідно до цього можна розглядати місцеве самоврядування в якості:

¹ Див. у списку рекомендованої літератури для поглибленого вивчення курсу "Муніципальне право України".

² Конституція України// Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 31. — Ст. 140.

- одного із фундаментальних принципів конституційного ладу;
- однієї із форм народовладдя;
- специфічної підсистеми публічної влади;
- форми залучення громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення;
- права;
- системної організації;
- різновиду суспільного управління;
- інституту громадянського суспільства³;
- фундаменту сучасної філософії прав людини;
- найважливішого соціально-політичного та соціально-правового феномену;
- важливого конституюючого та інституційного чинника правової державності;
- суб'єкта міжнародних відносин та такого, що володіє частковою міжнародно-правовою правосуб'єктністю;
- соціального та територіального простору, де продукуються системні локальні інтереси;
- соціального простору, де виникають, проявляються, формуються та реалізуються практично всі життєві устремління людини;
- сфери виникнення та виявлення муніципальних прав особистості (людини);
- сфери реалізації компетенції місцевого самоврядування, його органів, посадових осіб, прав і обов'язків його суб'єктів;
- сфери реалізації практично всієї системи прав і свобод людини та громадянина;
- сфери реалізації функцій місцевого самоврядування;
- сфери реалізації відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування тощо.

Разом з тим, феномен місцевого самоврядування в якості інституційного елемента сучасного конституційного права можна розглядати через призму конституціоналізму. Виходячи з характерних ознак конституціоналізму, які подаються російським дослідником Н. Бобровою

³ Любченко П.М. Місцеве самоврядування в системі інститутів громадянського суспільства: конституційно-правовий аспект// Автореф. дис... д.ю.н. — Харків, 2008. — С. 14.

⁴, та відповідно їх інтерпретуючи, можна зазначити, що локальна демократія виявляється в різних іпостасях, але найчастіше як:

- 1) важлива частина конституційної ідеології — система ідей, концепцій, доктрин відносно локальної демократії;
- 2) процес — політичний процес з приводу конституційної легалізації, легітимації, регламентації місцевого самоврядування, а також політико-юридичний процес з ухвалення і зміни відповідного розділу Конституції профільного характеру, що містить положення про локальну демократію;
- 3) мета — телеологічною домінантою виступає встановлення, визнання та гарантування місцевого самоврядування в якості одного із важливих елементів конституційного ладу як статутарного та функціонального механізму влади;
- 4) політико-юридична реальність — конкретний державний лад, в якому діє місцеве самоврядування, що обумовлює реальність комплексної соціальної дії Конституції;
- 5) юридичний результат — реалізація конкретних норм, принципів і інститутів Конституції, які належать до місцевого самоврядування та визначають його конституційний статус;
- 6) засіб — в процесі розв'язання політичних криз, що виникають між центральною владою та місцевим самоврядуванням; встановлення цивілізаційних форм діалогу між народом в особі сукупності територіальних громад і владою в особі її органів;
- 7) тип нормативної основи правової системи країни — вихід конституційного регулювання місцевого самоврядування за межі тексту Основного Закону, особливо при прийнятті правовою системою норм міжнародного права, що містяться в міжнародних стандартах місцевого самоврядування;
- 8) тип відносин у системі "Суспільство — Держава — Особистість" — обмеження та самообмеження влади за ліберальним типом у вигляді "мінімізації" держави або за соціальним, коли активізуються процеси створення громадянського суспільства і стратегічна мета держави щодо забезпечення реалізації її функцій переорієнтовується на його обслуговування;
- 9) тип взаємодії в системі "конституційність — демократія — народовладдя", що в умовах становлення повноцінного місце-

вого самоврядування стає непорушною парадигмою формування, існування та функціонування демократичної правової державності; 10) тип конституційного ладу — серед можливих типів конституційного ладу — ліберального, соціального, статистського, демократичного, еволюційного, революційного — саме існування та повноцінне функціонування інституту місцевого самоврядування перетворює на ліберальний, соціальний, демократичний та еволюційний. Слід зазначити, що кожна з наведених характеристик має системоутворюючий характер та виступає в якості підсистеми в межах системи соціального управління, системи рівнів публічної влади, системи інститутів громадянського суспільства та в межах системи місцевого самоврядування. Звідси виникає багатооб'єктна та багаторівнева система координат, яка напряду детермінує необхідність появи та наділення місцевого самоврядування компетенційними повноваженнями.

Це насамперед обумовлюється складною системою соціального, в тому числі політичного, державного управління. В такій системі (системах) виникають спочатку хаотичні (стохастичні), а потім *стабільні упорядковані управлінські імпульси, які спрямовані на виконання комплексу стратегічних телеологічних завдань як державної публічної, так і самоврядної публічної (муниципальної) влади* та є результатом віддзеркалення відповідних екзистенційних та/чи управлінських запитів представників зазначених вище рівнів публічної влади та її органів, а також втіленням інтересів людських спільнот, що виступають у вигляді територіальних громад. Серед них можна визначити такі: */*. **Завдання конституційного значення:**

- а) позбавити державне управління від проблем, що не відповідають його природі та масштабу, цілям та завданням, тобто від здійснення державного управління на локальному рівні соціуму;
- б) легалізувати систему локальних інтересів індивідуального (тобто інтересів окремого члена територіальної громади, що мають найбільш повторюваний та соціально значимий характер) та колективного характеру (тобто інтересів переважної більшості членів територіальної громади, що є соціально значимими, екзистенційними для невизначеного (широкого)

⁴ Боброва Н.А. Конституционный строй и конституционализм в России. — М., 2003. - С. 24-26.

- кола неперсоніфікованих суб'єктів шляхом їх трансформації в питання місцевого значення);
- в) надати місцевому самоврядуванню відповідні, оптимальні, тобто достатні повноваження (в організаційному, нормативному, фінансовому, економічному, кадровому та інших аспектах) для вирішення питань місцевого значення в інтересах територіальної громади;
 - г) забезпечити визнання, легалізацію, легітимацію, виконання, реалізацію, охорону та захист прав і свобод члена територіальної громади, по-перше, шляхом відокремлення муніципальних прав особистості, по-друге — шляхом активної інтерпретації їх на локально-регіональний рівень та практичного виконання (реалізації) по місцю виникнення в межах територіальної громади всього кадастру прав, свобод та обов'язків людини і громадянина;

// Завдання інституційного значення:

- а) передати на локальний рівень управління вирішення питань, які входять сьогодні до державних питань, але найбільш ефективно можуть бути вирішені саме на місцевому рівні, де функціонує територіальна громада, бо не мають перерви в часі в контексті їх вирішення та виконання внаслідок того, що локальний рівень управління є найбільш наближеним до населення;
- б) забезпечити передачу повноважень виконавчої влади, які є делегованими органам місцевого самоврядування, у власні повноваження останніх;
- в) активізувати процеси реформування в сфері місцевого самоврядування, що мають об'єктивований характер, але на практиці здійснюються дуже повільно та стримано через відсутність політичної волі, активної протидії політичної еліти центрального та регіонального рівнів, необхідного кадрового потенціалу, "пробуксування" адміністративної та конституційної реформ, невід'ємною складовою яких є муніципальна реформа, тощо;
- г) створити відповідну структурно-інституційну систему органів регіонального і місцевого самоврядування для її адаптації до інтересів і повноважень територіальної громади та створення нею органів.

Вважаємо, що ці завдання, виконання яких має стратегічне значення для існування та функціонування інституту місцевого самоврядування, на пряму пов'язані з виникненням, визначенням та формуванням його компетенції, а саме з визначенням предметів відання самого інституту та органів локальної демократії, а також прав та обов'язків інституту та органів локальної демократії.

Водночас ситуацію, в якій перебуває нині Україна, можна визначити як перехідний період у становленні правової, соціальної держави, який, на жаль, дуже затягнувся, тому сучасні процеси реформування характеризуються явно вираженою стагнацією.

Поштовхом до цього процесу має стати муніципальна реформа, яка є складовою ширококомасштабної адміністративної реформи, що проводиться в нашій державі. Муніципальна реформа є важливою складовою суспільної трансформації в Україні, оскільки без розвитку і зміцнення місцевого самоврядування не може бути громадянського суспільства, правової демократичної держави, сильної завдяки підтримці громадян, їх активній самодіяльності та ініціативі в суспільному житті⁵.

Головна мета муніципальної реформи полягає в зміцненні основ народовладдя через підтримку місцевого самоврядування як однієї з підвалин демократичного ладу. Насамперед, ця реформа покликана забезпечити поступовий перехід від централізованого державного управління до передачі територіальним громадам та сформованим ними органам місцевого самоврядування необхідних повноважень і матеріально-фінансових ресурсів для самостійного вирішення значної частини суспільних справ, тобто фактичну реалізацію принципів правової, організаційної та фінансової самостійності місцевого самоврядування.

В цих умовах особливої актуальності набувають питання, серед яких найактуальнішими є ті, що стосуються чіткого визначення поняття та змісту на законодавчому рівні компетенції місцевого самоврядування, її належного правового забезпечення, розмежування компетенції місцевого самоврядування та державної влади тощо. Адже на сьогодні доводиться констатувати, що місцеве самоврядування не відчуває предмета своєї діяльності. Більше того, Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р.⁶ закріплює

⁵ Основи муніципального права України: Навч. посібник / За ред. М.І. Корнієнка. — К.: Знання, 2000. - С. 3.

⁶ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1997. - № 24. - Ст. 170.

не компетенцію місцевого самоврядування, а повноваження його органів та посадових осіб, повноваження ж територіальної громади зовсім не регламентовані.

Таким чином, *в умовах муніципальної реформи саме компетенція має стати необхідним правовим інструментом з удосконалення інституту місцевого самоврядування в Україні*. При цьому без теоретичного обґрунтування всього комплексу питань, пов'язаних з визначенням сутності та змісту компетенції місцевого самоврядування, важко розраховувати на те, що нове законодавство про місцеве самоврядування і практика його застосування будуть ефективними.

Для вирішення цих проблем необхідним, як для представників науки муніципального права, так і для законодавця, вбачається комплексний підхід до розуміння, розкриття та регламентації змісту компетенції місцевого самоврядування, її особливостей саме в умовах муніципальної реформи в Україні; з'ясування проблем у сфері правового забезпечення та реалізації компетенції місцевого самоврядування на сучасному етапі, а також причин, що породжують ці проблеми; аналіз перспектив удосконалення правового забезпечення компетенції місцевого самоврядування в ході муніципальної реформи, а також вироблення відповідних пропозицій щодо змісту та реалізації цих перспектив.

Для досягнення цієї мети необхідно враховувати численні положення, що характеризують місцеве самоврядування та його роль і значення в соціумі, державі, сучасному конституціоналізмі, а також мати на увазі відповідні *вузлові проблеми, що полегшать визначення компетенції локальної демократії на сучасному етапі*. До них слід віднести, насамперед, такі:

- розуміти та реально визначити місцеве самоврядування як автономну гілку публічної влади в Україні;
- у процесі визначення поняття та розкриття змісту компетенції місцевого самоврядування необхідно комплексно проаналізувати існуючі доктринальні тлумачення цього поняття;
- розглянути та охарактеризувати принципи, які мають бути покладені в основу реформування компетенції місцевого самоврядування в умовах муніципальної реформи в Україні шляхом розстановки пріоритетів та визначення основних шляхів реформування;

охарактеризувати та падати нормативно-правову характеристику питанням місцевого значення як основному предмету відання місцевого самоврядування;

- проаналізувати чинне законодавство України, яке регламентує сферу компетенції місцевого самоврядування, форми її реалізації та визначити правові колізії, конкуруючу і "подвійну" компетенцію різних суб'єктів та рівнів місцевого самоврядування на предмет їх усунення і превенції виникнення;
- визначити основні проблеми правового забезпечення та реалізації компетенції місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі (проблеми делегування повноважень, розмежування компетенції, вирішення компетенційних спорів), з'ясувати причини, що породжують ці проблеми з метою їх усунення;
- встановити кінцеві завдання щодо удосконалення правового забезпечення компетенції місцевого самоврядування в ході муніципальної реформи.

§ 2. ПОНЯТТЯ КОМПЕТЕНЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО ОРГАНІВ

Систематичний аналіз безлічі трактувань, доктринальних та прагматичних думок і поглядів на МСВ вказує на таку істотну ознаку, як самоврядування. Уявляється, що саме здійснення діючої політики децентралізації є основною умовою становлення ефективної системи МСВ і, природно, його компетенції. По суті, МСВ — є спосіб децентралізації державної влади на місцевий рівень, звідси розгляд такого способу організації влади в державі, як децентралізація, допоможе не тільки відрізнити його від інших форм державного управління (централізація, деконцентрація), а побачити гносеологічні корені компетенції місцевого самоврядування.

Загальновідомо, що у кожній державі функції управління здійснюються агентами центральної влади, що діють на території всієї країни. Таким чином, говорити про централізацію, децентралізацію або деконцентрацію державної влади — значить порушувати питання про те, яким чином між органами, які утворюють апарат державного

управління, розподіляються відповідальність за забезпечення виконання різних функцій держави і право прийняття рішень з питань, пов'язаних із виконанням своїх функцій⁷.

Існує декілька форм розподілу функцій і повноважень:

- а) *повна централізація*, при якій держава здійснює всі функції управління через систему центральних органів та їх служб на місцях. Більше того, усі скільки-небудь важливі рішення приймаються центральними органами: місцеві державні органи є лише виконавцями наказів та інструкцій, що йдуть із Центра. При централізації інтересам місцевої спільноти звичайно не відповідає не тільки діяльність центральних установ, а й місцевих, оскільки останні також беруть більш-менш активну участь в управлінні. При централізованій системі управління місцеві органи завжди призначаються центральними, тому вони є для даної місцевості особами, які не знають потреб, поглядів і побажань місцевої спільноти. Разом з тим, уряд, який має на місцях лише призначених чиновників, ніколи не може бути урядом дійсно сильним і авторитетним для народу, тому що органи такого уряду далекі від населення. Вони користуються владою, наданою їм з Центра, але самі центральній владі нічого не дають, тому що ніякого самостійного престижу у населення не мають. "Взагалі централізація заохочує в посадових особах низку морально шкідливих властивостей: бажання вислужитися перед начальством, ставити на перший план волю начальства перед інтересами справи; придушє ініціативу, почуття відповідальності за свої дії, створює пасивне і байдуже відношення до нестатків населення"⁸. Звідси, згубно діючи на моральні засади і розумовий розвиток суспільства, адміністративна централізація разом з тим негативно відбивається на економічному становищі народу і самої держави⁹;
- б) *деконцентрація*, при якій, як і в попередньому випадку, здійснення усіх функцій покладається на адміністративні осеред-

ки, що складають ієрархічну систему з урядовими органами "нагорі".

Однак питання про повноваження тут стоять інакше: не всі рішення приймаються центром, деякі з них віднесені до компетенції місцевих агентів центральних органів¹⁰. Під деконцентрацією розуміється, на думку Ж. Веделя, організаційна техніка, що полягає в передачі важливих прав з прийняття рішень представникам центральної влади, поставленим на чолі різних адміністративних округів або державних служб¹¹; в) *децентралізація*, при якій здійснення певних функцій управління покладається на агентів, підлеглих не урядові, а обраних частиною населення — колегіями. Загальним для деконцентрації і децентралізації є те, що повноваження на прийняття важливих рішень вилучаються у центральної влади і здійснюються на місцях. Однак їх політичне і практичне значення досить різне. Деконцентрація, це лише техніка управління, що сама по собі не рівнозначна розвитку демократії, оскільки зберігає всю адміністрацію в розпорядженні центральної влади або її представників. Децентралізація має певні демократичні переваги, оскільки передбачає передачу управління максимальної кількості справ у руки безпосередньо зацікавлених осіб або їхніх представників¹². Неодмінними умовами децентралізації є те,

що:

- а) автори конституції або законодавець визнають існування певних автономних інтересів, які самі по собі є загальними, але в меншому ступені порівняно з тими, до досягнення яких прагне держава, наприклад, інтереси місцевого значення в муніципалітетах;
- б) управління із встановленням подібних автономних інтересів має бути доручено органам, які мають певну незалежність стосовно центральної влади, тому що в протилежному разі матиме місце деконцентрація, а не децентралізація.

В якості додаткових засобів забезпечення децентралізації Ж. Ведель виділяє наділення муніципалітетів правосуб'єктністю, що "... є природним наслідком децентралізації", і фінансовою автономією, що являє собою "... не тільки теоретичне право володіти і управляти майном, а й практичну можливість для децентралізованого органу

⁷ Пропкін С.В., Петруніна О.Е. Государственное управление зарубежных стран. — М., 2001. - С. 70.

⁸ Цит. по: Политико-правовые ценности: история и современность/ Отв. ред. В.С. Нерсесянц. - М., 2000. - С. 208.

⁹ Там само.

¹⁰ Там само.

¹¹ Турне Б. Державне управління. — К., 1993. — С. 88.

¹² Див.: Конституционное право развивающихся стран. — М., 1992. — С. 271.

обзавестися необхідними ресурсами і вирішувати питання про їх використання"¹³;

Слід зазначити, що обґрунтування децентралізації має двоякий характер: з одного боку, децентралізація, передаючи безпосередньо в руки самих зацікавлених осіб управління справами, безперечно, має переваги демократичного характеру, причому вияв демократизму тут набагато реальніший у місцевих масштабах, ніж у загальнонаціональному. З іншого боку, децентралізоване управління, якщо тільки для цього забезпечені необхідні засоби й умови, є менш вагомим і більш практичним (у процесуальному, терміновому, техніко-юридичному сенсах. — *Авт.*), ніж централізоване управління. Децентралізоване управління набагато ближче до населення, місцевої спільноти, краще знає їх проблеми та сподівання. Полегшуючи співробітництво із населенням, воно служить запорукою успіху адміністративної діяльності¹⁴.

Важливе методологічне значення у питаннях, які розглядаються, має доктринальна позиція П. Подлігайлова про те, що "децентралізація і самоврядування є інтернаціонально-універсальним цілющим бальзамом для суспільних недугів"¹⁵. Таким чином, децентралізацією і самоврядуванням, продовжує він — "... називається така форма управління, яка, забезпечуючи повну автономію громад, зосереджує всі місцеві справи у віданні самого місцевого співтовариства, причому останнє не тільки вибирає зі свого середовища всіх посадових осіб, але й дії їхні безпосередньо підпорядковує своєму контролю"¹⁶.

Резюмуючи, можна відзначити, що онтологічний дискурс компетенції місцевого самоврядування проходить в рамках демократичної державності та в системі координат, де "правосуб'єктність територіальної громади та її органів" знаходить свій вияв у становленні "компетенції місцевого самоврядування та органів місцевого самоврядування", яка на основі субординаційно-реординаційних зв'язків складається з відповідних структурних елементів.

¹³ *Ведем*, Ж. Структура и функции местных коллективов во Франции // Российско-французская серия. Информационные и учебные материалы. — 1993. — № 14. — С. 45.

¹⁴ Практика организации местного управления и местного самоуправления в зарубежных странах. — М., 1992. — С. 18.

¹⁵ Див.: *Подлигайлов П.Н.* Местное управление России. — С-Петербург, 1884.-С.122-123; Див.: *Подлигайлов И.И.* Местное управление России. - С.-Петербург, 1884.-С122..

¹⁶ *Там само.*

У цьому аспекті аксіологічний інтерес становить етимологічний дискурс цього терміну. Так, Новітній словник іноземних слів і виразів трактує компетенцію (від лат. *Compeñiō* — приналежність по праву) як: 1) коло повноважень, наданих законом, статутом або іншим актом конкретному органу або посадовій особі; 2) коло питань, в яких дана особа має знання та досвід¹⁷. Коротка Російська енциклопедія, в свою чергу, формулює компетенцію (лат. *Compeñiō* від *compeio* — домагаюся, відповідаю, підходжу) як повноваження якого-небудь органу, закріплені законом, статутом або іншим документом¹⁸. Великий юридичний словник тлумачить компетенцію як сукупність юридично встановлених повноважень, прав і обов'язків конкретного державного органу (органу місцевого самоврядування) або посадової особи, що визначають його місце в системі державних органів (органів місцевого самоврядування)¹⁹. В Енциклопедичному словнику "Конституційне право" С. Авак'ян пише про компетенцію як сукупність прав і обов'язків державного органу, ОМСВ, посадової особи, закріплених нормативними правовими актами²⁰. Юридичний енциклопедичний словник визначає компетенцію як сукупність повноважень, прав і обов'язків органу міжнародної організації, державного органу, посадової особи, ОМСВ, органу управління, а також осіб, що виконують управлінські функції²¹. Популярний юридичний енциклопедичний словник під компетенцією розуміє сукупність предметів відання, прав і обов'язків державного органу, посадової особи, громадської організації. Вона визначається конституцією (наприклад, компетенція президента), законами або іншими нормативними актами²². У Словнику адміністративного права під компетенцією розуміється найважливіший інститут публічного права, що представляє комплексну нормативно оформлену характеристику повноважень державного або суспільного органу, організації, посадової особи, іншого службовця у певній сфері державного або суспільного управління. Компетенція є складовою правового статусу суб'єкта

¹⁷ Новейший словарь иностранных слов. — М., 2001. — С. 419.

¹⁸ Краткая Российская энциклопедия. — В 3-х т. — Т. 2. — М., 2004. — С. 1.33.

¹⁹ Большой юридический словарь — М, 1997. — С. 293.

²⁰ Конституционное право: Энциклопедический словарь/ Подред. С.А. Авакьяна. — М., 2000. - С. 303.

²¹ Юридический энциклопедический словарь. — М., 2003. — С. 218;

²² Популярный юридический энциклопедический словарь — М., 2001. — С. 325.

державного або публічного управління²³. Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає компетенцію як коло повноважень якої-небудь організації, установи або особи²⁴. Автори Словника термінів з правознавства визначають компетенцію як сукупність предметів відання, завдань, повноважень, прав та обов'язків посадової особи або державного органу чи громадської організації²⁵. У Юридичному науково-практичному словнику-довіднику автори виділяють не тільки компетенцію державного органу (від англ. *competence of/ke ziaie Boay*), а й розуміють її у вельми широкому сенсі як закріплену законом чи підзаконним актом сукупність владних повноважень такого органу (прав і обов'язків), юридичної відповідальності за неналежне їх виконання або перевищення та предмета відання (завдань і функцій)²⁶.

Навіть попередній й аналіз наведених дефініцій свідчить про діаметрально протилежний підхід фахівців до розуміння цього складного правового феномену, про складання його з різної кількості елементів, набір яких обумовлюється не тільки позицією автора, а й відповідними субординаційними, координаційними, реординаційними та синергетичними акцентами, на яких робиться відповідний наголос.

Однак неоднаковість підходів до визначення компетенції визначається низкою проблемних питань досить широкого теоретичного, онтологічного, аксіологічного, гносеологічного, прагматичного та праксеологічного характеру. Цей досить широкий "спектр" проблематики обумовлений деякими суб'єктно-об'єктивними та інституційними факторами.

Привертає увагу, по-перше, розходження підходів до суб'єктного складу (органи міжнародної організації, державні органи, органи управління, ОМСВ, посадові особи, громадські організації), по-друге, різне наповнення об'єктного складу компетенції. Це, як уявляється, не тільки ускладнює розуміння соціально-правового феномену компетенції, вводить в оману дослідників їх субординаційно-координаційно-реординаційних зв'язків, що схематично та структурно відображають її будівництво та можливі шляхи реалізації, а й актуалізує необхід-

ність глибокого систематичного та структурного аналізу поняття компетенції.

Насамперед, варто розглянути питання про *тотожність компетенції органу держави й органу місцевого самоврядування*. На думку російського фахівця В. Фадеєва, є всі підстави говорити про те, які висновки, що містяться в літературі, положення про поняття, структуру компетенції органу держави цілком можуть бути застосовними й до органів місцевого самоврядування²⁷. Такої ж позиції дотримується інший російський дослідник В. Додонов, визначаючи, що компетенція — це сукупність юридично встановлених повноважень, прав і обов'язків конкретного державного органу (органу місцевого самоврядування) або посадової особи, що визначають його місце в системі державних органів (органів місцевого самоврядування)²⁸. Відзначаючи пряму подібність, якщо не тотожність, основних параметрів компетенції органів держави і місцевого самоврядування, відомий український теоретик права П. Рабінович вважає, що підходи до компетенції зазначених органів мають бути єдиними, тому що органи місцевого самоврядування на локальному рівні виконують, причому юридичними методами, низку владних функцій, делегованих державою, хоча формально вони і не вважаються офіційними представниками держави²⁹.

Подібну позицію, тільки вже щодо структурного устрою компетенції, займають О. Кутафін і К. Шеремет. Визначаючи компетенцію органів місцевого самоврядування як складну правову категорію, вони виділяють у її структурі предмети відання, права й обов'язки (владні повноваження)³⁰. Виділяють структуру компетенції й вітчизняні учені Ю. Тодика та В. Яворський, які, визначаючи компетенцію державного органу, наголошують на наявності у неї підвідомчості (предметної і територіальної) і повноважень (права й обов'язки)³¹. Вважаємо, що такий підхід має великий науковий потенціал та загальнотеоретичне значення, тому може бути використаний для характеристики структури компетенції будь-якого органу.

²⁷ Фадеев В.И. Муниципальное право России. — М., 1994. — С. 87.

²⁸ Конституционное (государственное) право: Справочник/ Подред. В.И. Лафитского. - М., 1995. - С. 63-64.

²⁹ Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави. — Бородянка, 1993. — С. 38.

³⁰ Кутафін О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенція місцевих советов. — М, 1986. — С. 31.

³¹ Тодика Ю.Ю., Яворський В.Д. Президент України: конституційно-правовий статус. - Х., 1999. - С. 92, 94.

²³ Словарь административного права — М., 1999. — С. 169.

²⁴ Великий тлумачний словник сучасної української мови. — К., 2001. — С. 445.

²⁵ Правознавство. Словник термінів: Навч. посібник/За ред. В.Г. Гончаренка. — К., 2007. - С. 275.

²⁶ Юридический научно-практический словарь-справочник (основные термины и понятия)/Скаун О.Ф., Бондаренко Д.А. — Х., 2007. — С. 136.

Разом з тим, варто зазначити, що питання про зміст компетенції, її структуру й дотепер є дискусійним. Так, наприклад, Б. Лазарев, вважає, що до її змісту входять два значення: а) коло питань, в яких дана особа або особи мають знання ("відають щось") і б) коло повноважень (прав і обов'язків "відати щось"). У зв'язку з цим говорять про фактичну компетентність у тих або інших питаннях та офіційну компетенцію органів і посадових осіб. Компетенція визначає специфічну роль кожного органу і водночас забезпечує погодженість їхніх дій³². Одночасно він заперечував проти пропозиції Ю. Ти-хомирова про включення до складу компетенції предметів відання³³, вважаючи, що навіть якщо при встановленні компетенції органу управління вказуються його "предмети відання", то це не є підставою для висновку, начебто компетенція містить у собі "два складених елементи — предмети відання (конкретні об'єкти діяльності) і визначені повноваження". Обґрунтовуючи такий підхід, Б. Лазарев вказував, що елементами компетенції є право й обов'язок здійснити ту або іншу управлінську функцію стосовно визначених керованих об'єктів. Самі ж керовані об'єкти є елементами не компетенції, а керованого середовища, того реального життя, на яку орган впливає³⁴.

Слід зазначити, що у теорії державного (конституційного) права є й інші позиції щодо структури компетенції. Так, наприклад, відомий російський конституціоналіст С. Авак'ян вважає за необхідне додати в поняття компетенції вказівку на просторові і термінові межі діяльності органу³⁵. А представник радянської науки адміністративного права В. Манохін, визначаючи компетенцію як "сукупність функцій органу, його прав і обов'язків, основних форм і методів роботи", як уявляється, необґрунтовано розширює об'єктний зміст цього терміну, хоча й категорично стверджує, що ця сукупність і є поняттям компетенції місцевої ради³⁶. Необхідно відзначити, що критичний підхід до такого визначення обумовлений тим, що саме через компетенцію

реалізуються функції (основні напрями діяльності) органу, а права й обов'язки визначають його функції. Більше того, як методологічно правильно відзначали О. Кутафін і К. Шеремет, компетенція фактично є юридичним вираженням функцій державного органу³⁷.

Разом з тим, варто звернути увагу на нормативне закріплення зазначених термінів у чинному законодавстві. Так, у Законі "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р.³⁸ поряд з терміном "повноваження" використовується й інший — "компетенція", хоча для вітчизняного, у тому числі національного законодавства, він є досить новим. Більше того, як уже відзначалося, він не одержав необхідного доктринального і нормативного визначення. На жаль, у зьому Законі, точніше в його глосарії, не було визначено відмітні риси цих двох категорій, хоча це становить не тільки науковий, але й суттєвий практичний інтерес.

Етимологічний зміст терміна "повноваження" Глумачний словник російської мови визначає як офіційно надане право якої-небудь діяльності, ведення справ³⁹. У свою чергу, юридична наука користується терміном "повноваження" для характеристики прав і обов'язків якого-небудь органу, посадової особи: він однаково охоплює і права, і обов'язки⁴⁰.

Вважаємо, що використання терміна "повноваження" саме в такому аспекті є обґрунтованим і виправданим, оскільки дає можливість певного стабільного закріплення прав і обов'язків. Більше того, слід зазначити, що у вітчизняному законодавстві найчастіше вживається термін "повноваження", причому законодавець, застосовуючи його досить часто, розуміє його в розширювальному аспекті щодо структури, додаючи до прав і обов'язків органу ще й предмети відання. У вітчизняній муніципальній доктрині також має місце одночасне використання термінів "повноваження" і "компетенція". Так, один із авторів підручника "Муніципальне право України" (2001 р.) О. Фрицький визначає повноваження місцевого самоврядування як закріплені нормами муніципального права за населенням (територіальними громадами), виборними або іншими органами місцевого самоврядування, посадовими особами права й обов'язки, необхідні

³² Лазарев Б.М. Комиетснция органоив управлений. — М., 1972. — С. 11, 12.

³³ Тихомиров Ю.А. Основіше черты комиетенции представительных органоив власти /В сб. "Вопросм развития и совершенствования органоив народного представительства в СССР". Трудм ВЮЗИ, т.УИ. - М, 1966. - С. 7.

³⁴ Лазарев Б.М. Указ, соч., С. 45.

³⁵ Авак'ян С.А. Правовое регулирование дея гельности местных советов. — М, 1974. — С. 20.

³⁶ Манохин В.М. Советское административное право. Курс лекций. Часть особенная. — Саратов, 1968. — С. 56.

³⁷ Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Указ. соч. — С. 31.

³⁸ Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

³⁹ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковий словарь русского языка. — М., 1993. — С. 571.

⁴⁰ Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Указ. соч. — С. 35.

для здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування на своїй території. Одночасно він виділяє і компетенцію з її структурою: предметами відання (перший елемент компетенції) і повноваженнями⁴¹. Визначаючи предмети відання місцевого самоврядування^ сфери місцевого життя, у межах яких діє передбачений законом, а звідси й компетентний у них орган, О. Фрицький фактично виявляє і вказує на глибокий екзистенціальний зв'язок сфер місцевого життя і виникаючих у цій сфері питань місцевого значення, предметів відання й об'єктного складу місцевого самоврядування, компетенції і телеологічного призначення локальної демократії⁴².

Досить складним є й питання *визначення компетенції місцевого самоврядування та органів місцевого самоврядування*. Слід зазначити, що багато представників юридичної доктрини, особливо доктрини адміністративного права, зовсім не приймають наявності компетенції місцевого самоврядування. Більше того, посилення на те, що місцеве самоврядування, як і будь-який інститут конституційного права, має відповідні повноваження та діє у відповідних сферах соціального буття, ними категорично не сприймається, бо вони визнають наявність компетенції тільки за державними органами, у крайньому випадку за органами місцевого самоврядування, та й то тоді, коли вони володіють делегованими повноваженнями.

Однак слід зазначити, що з позицій системного аналізу можна виявити не тільки вказані поняття, а й зробити висновок, що вони співвідносяться як "загальне" і "часткове", тому в процесі доктринальної або нормативної характеристики можуть виявитися їх загальні критерії та риси. До таких результатів призводить телеологічне тлумачення цих понять. Так, вважаємо, що при аналізі компетенції місцевого самоврядування варто виходити, насамперед, з конституційних положень, що регламентують цей правовий інститут. Відповідно до них місцеве самоврядування є правом територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ст. 140 Конституції)⁴³. Слід зазначити, що це положення корелюється зі ст. 7, в якій легалізується, легітимізується і гарантується саме

місцеве самоврядування. З логічного аналізу цих положень випливає, по-перше, фіксація того, що місцеве самоврядування та сформовані ним органи є суб'єктами публічної влади на місцях; по-друге, визнається правовий статус зазначених суб'єктів; по-третє, такий суб'єкт і, відповідно, сформовані ним органи, повинні мати певну компетенцію, що включає відповідні предмети відання та повноваження.

Практичний інтерес становить вживання терміна "компетенція місцевого самоврядування" у Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 р.⁴⁴ З огляду на правовий статус цього документа як внутрішнього законодавчого акта, можна зробити висновок, що в ньому вперше згадується цей новий для вітчизняної юридичної науки термін. Варто зазначити, що в ньому не тільки йдеться не тільки про принцип, але й закріплюються принципи, відповідно до яких має визначатися зміст компетенції місцевого самоврядування в державах — учасниках Хартії. Наприклад, принцип правової автономності місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 4 Хартії); принцип повноти повноважень місцевого самоврядування і необмеженості самоврядних прав (ч. 4 ст. 4 Хартії); в) принцип субсидіарності (ч. 3 ст. 4 Хартії).

У зарубіжній літературі, зокрема російській, під компетенцією місцевого самоврядування розуміють встановлену нормами конституції, законів, підзаконних актів сукупність прав, обов'язків і предметів відання територіального колективу, органів і посадових осіб місцевого самоврядування для здійснення його завдань і функцій⁴⁵. У вітчизняній літературі цікавою є позиція П. Любченка, який системно та структурно визначаючи компетенцію місцевого самоврядування, вважає її правовою категорією, що охоплює предмети відання і владні повноваження. Вона має внутрішню єдність та погодженість і містить у собі компетенцію територіальної громади та органів місцевого самоврядування⁴⁶.

Вважаємо, що в процесі аксіологічного (ціннісного) аналізу змісту поняття компетенції МСВ необхідно враховувати такі фактори. Конституційна модель місцевого самоврядування в Україні передбачає, що ядром його компетенції є предмети відання і повноваження територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самовряду-

⁴¹ Муніципальне право України: Підручник /В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов. - К., 2001. - С. 174-175.

⁴² Бурак Т.М. Конституційно-правова регламентація об'єктного складу місцевого самоврядування в Україні// Дис... к.ю.н. — К., 2007. — С. 79.

⁴³ Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 3і. — Ст. 140.

⁴⁴ Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р. — Рада Європи, 1990. "Постовой Н.В. Муніципальное право России. — М., 1998. — С. 274. " Любченко П.М. Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації // Лвтореф. дис... к. ю.н. — Х., 1998. — С. 5.

вання. Адже саме вони обумовлюють це, тому що виступають конституюючим та інституціоналізуючим суб'єктом цих органів і посадових осіб. Тому варто визнати методологічно вивіреною та доктринально важливою цю позицію автора, який вважає, що *компетенція територіальної громади має універсальний характер*⁴⁷. Цей висновок знаходить своє підтвердження в ст. 143 Конституції України, де закріплена первинність територіальних громад, їх можливість безпосередньої або опосередкованої участі в управлінні місцевими справами, тобто в здійсненні компетенції місцевого самоврядування: "Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через створені ними органи місцевого самоврядування керують майном, що знаходиться в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного і культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; установлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів і реалізацію їх результатів; створюють, реорганізують і ліквідують комунальні підприємства, організації й установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції".

Системне тлумачення наведеного конституційного положення дає можливість зробити такі методологічні висновки:

- а) поняття "компетенція територіальної громади" не збігається за своїм значенням з змістом з поняттям "компетенція місцевого самоврядування", що однозначно є більш широким і співвідноситься з першим як ціле і частина. Деякі автори, у тому числі В. Кравченко та М. Пітцик, обґрунтовують такий висновок тезам: по-перше, компетенція територіальної громади, фактично ще не одержала свого юридичного закріплення в чинному законодавстві, по-друге, окремі функції місцевого самоврядування реалізуються на регіональному (область) і субрегіональному (район) рівнях. Більше того, вони входять до компетенції відповідних обласних і районних рад, територіальні межі діяльності яких не збігаються з територіями, на яких функціонують окремі територіальні громади⁴⁸ [43].

⁴⁷ Любченко Г.М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування. — Х., 2001. — С. 96.

⁴⁸ Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України: Навч. посібник. — К.: Атіка, 2003. — С. 266-267.

Уявляється, що такий підхід є непродуктивним з логічних міркувань, бо фактично базується на методі "виключення". Компетенція територіальної громади, незважаючи на її вузький характер, є основою, субстратом компетенції місцевого самоврядування, що впливає з положень Конституції України, і, здається, саме це в даному питанні має бути головним та конституюючим фактором;

- б) компетенцію місцевого самоврядування не можна розглядати як механічну суму предметів відання і повноважень його суб'єктів, які є суб'єктами муніципально-правових відносин. Це обґрунтовується тим, що до компетенції цих суб'єктів входять відповідно до закону як самоврядні, так і делеговані повноваження, реалізація яких пов'язана з виконанням функцій і завдань державної виконавчої влади. До компетенції місцевого самоврядування повинні входити винятково самоврядні повноваження, що є юридичним вираженням цільового призначення і функцій місцевого самоврядування як публічної влади територіальної громади⁴⁹. Такий висновок, зроблений В. Кравченком та М. Пітциком, варто підтримати, але тут необхідно відзначити, що в контексті перспективного розвитку місцевого самоврядування в Україні він втрачає свій позитивний потенціал, бо делеговані повноваження виконавчої влади повинні трансформуватися у самоврядні повноваження територіальних колективів, тобто місцевого самоврядування. Однак позитив у цьому висновку, безперечно, є. Він полягає в тому, що дає можливість розмежування таких понять, як "компетенція місцевого самоврядування" і "компетенція органів місцевого самоврядування", які, хоча й перетинаються, але не є тотожними.

Таким чином:

- а) генеза, становлення, розвиток та структуризація власної компетенції місцевого самоврядування та його органів пов'язана з процесами децентралізації й деконцентрації державної влади;
- б) системний аналіз структурних елементів компетенції місцевого самоврядування, зокрема його предметів відання як сфер місцевого життя, у межах яких діє передбачений законом, а звідси й компетентний у них орган, дозволяє виявити

⁴⁹ ...
I (ім само.

їх глибокий екзистенціальний зв'язок з виникаючими в цих сферах питаннями місцевого значення, предметами відання й об'єктного складу місцевого самоврядування, компетенції та цільового призначення локальної демократії;

- в) тлумачення термінів "компетенція", "компетенція органу держави" і "компетенція органів місцевого самоврядування", дозволило дійти висновку про те, що доктринальний підхід, відповідно до якого "компетенція органу держави" аналогічна "компетенції органів місцевого самоврядування" може бути сприйнятий лише у загальнотеоретичному контексті, але характеризується цілою низкою внутрішніх протиріч, викликаних різними цільовими та функціональними настановами цих органів, природою їх виникнення та суб'єктним складом;
- г) аналіз термінів "компетенція місцевого самоврядування" і "компетенція органів місцевого самоврядування" приводить до висновку, що ці два поняття співвідносяться як "загальне" і "частка", що досить чітко виявляється в процесі їх доктринальної або нормативної характеристики, яка містить загальні критерії та риси;
- д) основні принципи формування власної й делегованої компетенції місцевого самоврядування знайшли своє закріплення в ст. 4 Європейської хартії про місцеве самоврядування 1985 р., ратифікованою Україною, а тому частиною чинного її національного законодавства про місцеве самоврядування.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Визначте теоретичні засади виникнення компетенції місцевого самоврядування.
2. Які фактори впливають на становлення місцевого самоврядування як суб'єкта компетенції?
3. Які принципи лежать в основі формування компетенції місцевого самоврядування?
4. Визначте поняття компетенції місцевого самоврядування та охарактеризуйте її елементний склад.
5. Визначте поняття компетенції органів місцевого самоврядування та її різницю з компетенцією органів держави.

РОЗДІЛ VIII. ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА - ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

§ 1. ПОНЯТТЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Відповідно до Конституції України (ст. 140) місцеве самоврядування є правом *територіальної громади* — жителів села або добровільного об'єднання у сільську громаду жителів декількох сіл, селища і міста самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Оскільки місцеве самоврядування є вираженням самоорганізації, самодіяльності, самодисципліни громадян (жителів певної території), то його формування як цілісної системи в рамках усього товариства з необхідністю має відбуватися на її нижчих рівнях, у первинних осередках¹.

У зв'язку з цим в системі місцевого самоврядування основним продуцентом його інтересів є місцеве співтовариство, визначене як територіальний колектив (громада).

Донедавна таке поняття, як територіальний колектив, не досліджувалося в жодній із суспільствознавчих наук. У списку монографій, присвячених проблемам колективу в його широкому розумінні, дослідженню такого його різновиду, як територіальний колектив, приділяється мало місця. Більше того, територіальний колектив як самостійний тип соціальної спільноти не розглядався навіть у загальній типології і

Див.: Карлов Л. А. Формирование института местного самоуправления. — К., 1993. - С. 46.

класифікації колективів, наведеній у філософських роботах. В окремих монографіях учених-державознавців були спроби дослідити сутність територіальних об'єднань, але належної розробки вони не одержали².

Наука радянського будівництва розглядала систему рад як єдність органів державної влади, відносячи до них місцеві ради народних депутатів, які, з одного боку, були органами єдиної державної влади, з іншого — виступали як державна організація місцевого населення, покликана вирішувати питання місцевого значення. Вважалося, що місцеві ради народних депутатів не тільки представляли інтереси населення, а й були формою з'єднання прямої демократії і демократії представницької, що ставило їх у ранг основної ланки самоврядування народу.

Таким чином, радянська держава розглядалася як універсальна форма політичного об'єднання громадян в особі рад, які нібито забезпечували реальну участь громадян у державному управлінні як у центрі, так і на місцях. А держава у свою чергу зобов'язувалася розширювати сферу самоврядування громадян спочатку в рамках підприємств, установ, організацій, у межах території, надалі — у межах галузі народного господарства та в загальнодержавному масштабі. Ця трансформація мала супроводжуватися еволюцією політичних інститутів, структур державного управління, де зростала б їхня залежність від волі й інтересів громадян, колективів, соціальних спільнот. Безперечно, при такому ідейно-політичному забарвленні розуміння самоврядування не знаходилося місця для дослідження такого інституту, як територіальна самоорганізація громадян для вирішення питань місцевого значення³.

Разом з тим, у західній соціологічній і правовій доктрині дослідженню місцевих співтовариств приділялася серйозна увага, що пояснювалося функціонуванням у капіталістичних державах системи місцевого самоврядування і зростанням ролі локальної демократії в європейських інтеграційних процесах. Вже у 1955 р., вивчивши 94 ви-

¹ Див., наприклад, Политическая система зарубежных стран социализма / Под ред. 14.11. Ильинского. — М., 1981; ГДР: основы государственного строя / Под ред. Б.М. Топорнина. — М., 1971; *Страшун И.А.* Социализм и демократия. — М., 1976; *Бойцов В.* Система субъектов советского государственного права. — Уфа, 1972; *Иванов С.Н., Югов А.И.* Территориальные коллективы в системе социалистического самоуправления советского народа. — Свердловск, 1988.

² Див.; *Руда И.* Правовой статус территориального коллектива // *Місьцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, пропозиції.* — К., 1994. — С. 65.

значення територіальних співтовариств, Дж. Хіллер дійшов висновку, що, незважаючи на наявні розбіжності, у більшості з них найбільш важливими є такі ознаки: соціальна взаємодія, територія і загальний зв'язок (або зв'язки)⁴. Через чотири роки інший дослідник — К. Юнассен виявив у різноманітних визначеннях місцевих співтовариств значний збіг таких елементів, як: 1) населення; 2) територіальна база; 3) взаємозалежність спеціалізованих частин співтовариства і поділ праці в ньому; 4) спільна культура і соціальна система, які інтегрують діяльність його членів; 5) усвідомлення жителями єдності і належності до співтовариства; 6) можливість діяти на корпоративній основі для вирішення місцевих проблем⁵. З того часу були сформульовані десятки інших визначень і ознак територіальних співтовариств.

Поняття територіального колективу є порівняно новим поняттям для юридичної науки України, яке не отримало як єдності думок у науці, так і законодавчого визначення. Феномен територіального колективу відзначив М. Орзіх, який, починаючи з 1989 р., ще в період підготування загальносоюзного закону про місьцеве самоврядування, пропонував його законодавче визначення і закріплення⁶.

Сам термін "територіальний колектив" не фігурує ні в Конституції України, яка оперує терміном "територіальна громада", ні в чинному на момент її прийняття Законі України від 26 березня 1992 р. "Про місцеві Ради народних депутатів, місьцеве і регіональне самоврядування". Тільки у ст. 188 проекту Конституції України, в редакції від 26 жовтня 1993 р., вперше зустрічається положення про те, що "місьцеве самоврядування здійснюється територіальними колективами сіл, селищ, міст і районів безпосередньо і через обрані ними органи"⁷.

В інших законопроектних документах, зокрема проєкті Закону України "Про місцеві Ради народних депутатів" (1994 р.)⁸, законо-

⁴ Див.: *Шшег О.А.* Оейшііопз ої Соттшіііу: Агеаз оА А\$гестепі, // *Китаї SocioIo\$y.* - 1955. -Типе. - Р. 778.

⁵ *Юнассен К.* *Территориальный коллектив* // *Социология* // *Социология* Зігчісіге апсі АнаІу\$із. — Ю., 1959. -ІР. 20-21.

⁶ Див.: *Орзіх М.* Сувереншет республики и местное самоуправление // *Развитие национальной государственности союзной республики на современном этапе.* — К., 1990. - С. 24-27.

⁷ *Проект Конституции Украины от 26 октября 1993 г.* // *Юридический вестник.* - 1994. - № 1. - С. 5-57.

⁸ Див.: *О местных Советах народных депутатов* Проект Задана Украині: Припят Верховным Советом Украині в нервом чтепии 17 июля 1994 г. // *Юридический вестник.* - 1995. - № 1. - С. 26-58.

давець користувався термінами "громадяни України", "трудоючі всіх націй", "громадяни, що мешкають на території" (ст. 1, 2, 3), "населення адміністративно-територіальних одиниць" (ст. 15), не вводючи категорію "територіальний колектив", що, на нашу думку, "розмивало" його смислову визначеність і неадекватно відбивало як місцеве самоврядування, так і самоорганізацію громадян⁹.

У проєкті Закону України "Про державну владу і місцеве самоврядування" (1994 р.) та в Конституційному Договорі між Верховною Радою України і Президентом "Про основні засади організації і функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України" (1995 р.)¹⁰ термін "територіальний колектив" вживається з визначенням його ролі як первинного суб'єкта самоврядування та етимологічної характеристики як сукупності громадян, що мешкають у селах (сільрадах), селищах і містах. Таке тлумачення "територіального колективу" було піддано критиці деякими авторами, котрі стверджували, що ототожнення територіального колективу з населенням, громадянами, які мешкають на певній території, веде тільки до рефлексії його територіальної певності¹¹. В юридичній літературі можна виділити кілька спроб охарактеризувати територіальний колектив. Так, В. Фадєєв, визначаючи поняття місцевого самоврядування, трактує його як право громадян, місцевого співтовариства (населення даної території) на самостійне завідування місцевими справами¹². М. Краснов говорить про місцеве співтовариство як сукупність людей, які складають населення самоврядних одиниць¹³. Ю. Тихомиров у курсі "Публічне право" вживає термін "соціальна спільнота", під якою він розуміє населення міст, сіл тощо¹⁴. Ототожнення територіального колективу з населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці наводить М. Корнієнка, який визначає його як первинний суб'єкт місцевого само-

⁹ Див.: *Баймуратов М.Л.* Конституційно-проектна регламентація місцевого самоврядування і територіальних колективів // *Юридический вестник*. — 1996. — № 1.-С. 97.

¹⁰ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 18. — Ст. 138.

¹¹ Див.: *Баймуратов М.Л.* Конституційно-проектна регламентація місцевого самоврядування і територіальних колективів // *Юридический вестник*. — 1996. — № 1.-С. 97.

¹² Див.: *Фадєєв В.И.* Муниципальное право России. — М., 1994. — С. 32.

¹³ Див.: *Краснов М.Л.* Введение в муниципальное право. — М., 1993. — С. 7.

¹⁴ Див.: *Тихомиров Ю.Л.* Публичное право. — М., 1995. — С. 118.

врядування¹⁵. В. Кампо вважає, що початковим суб'єктом місцевого самоврядування фактично виступає територіальний колектив в особі жителів села (сіл відповідної сільради), селища або міста¹⁶. Як вважає С. Попович, місцева співдружність є самоврядною, відділеною від державних органів співдружністю громадян, в якій вони самі вирішують деякі справи, що становлять спільний інтерес для певного населеного пункту¹⁷.

На думку М. Баймуратова, при пріоритетному "територіальному" підході "втрачається соціально-правова сутність цього феномена, що містить у собі розуміння населення як локального співтовариства громадян (місцеве співтовариство), об'єднаних спільною діяльністю, інтересами і цілями щодо задоволення потреб, пов'язаних з побутом, середовищем проживання, дозвіллям, навчанням, вихованням, спілкуванням". Тому він визначає територіальний колектив (місцеве співтовариство) як сукупність фізичних осіб, які постійно мешкають на певній території і пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру. Таке місцеве співтовариство в результаті спільних взаємних комунікацій, що мають системоутворюючий характер, об'єктивно здатне виробляти характерні інтереси і реалізовувати їх на рівні місцевого самоврядування¹⁸.

Як творчу інтерпретацію попереднього підходу варто визначити дефініцію О. Батанова, який бачить у територіальній громаді територіальну спільноту, що складається з фізичних осіб — жителів, які постійно живуть, працюють на території села чи добровільного об'єднання у спільну громаду декількох сіл, селища чи міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, нерухоме майно на даній території, платять комунальні податки і пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру¹⁹.

¹⁵ Див.: *Корнієнко М.* Пошук варіантів місцевого самоврядування ще продовжується // *Місцеве та регіональне самоврядування України*. — 1994. — № 4. — С. 17.

¹⁶ Див.: *Кампо В.* Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування // *Місцеве та регіональне самоврядування України*. — 1993. — № 1, 2. — С. 70-71.

¹⁷ Див.: *Попович С.* Административное право. Общая часть. — М, 1968. — С. 372-373.

¹⁸ Див.: *Баймуратов М.А.* Конституційно-проектна регламентація місцевого самоврядування і територіальних колективів // *Юридический вестник*. — 1996. — №1.-С.97.

¹⁹ *Батанов О.* Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні. — К.: Ін Юре, 2003. - С. 77.

Основний акцент на "інтерес" робить і В. Медведчук, який вважає, що "грумада — це сплетіння соціальних відносин між людьми, котрі мають множини загальних інтересів, потреб... це спільноти, що можуть найбільшою мірою забезпечити здійснення і задоволення цих інтересів і потреб"²⁰. Грумада, підкреслює він, це простір, в якому реалізуються практично всі життєві вияви окремих особистостей або їхніх дрібних об'єднань. У той самий час слід звернути увагу на те, що грумада — це не замкнута ланка в житті товариства, а його органічна частина, на основі якої будується товариство в цілому.

Пріоритет спільності інтересів при становленні та функціонуванні територіального колективу визначає й І. Бутко, який вважав, що територіальний колектив — це люди, які мешкають у певних територіальних межах і об'єднані спільними інтересами²¹.

Акцент на самоврядні риси територіального колективу робить Б. Страшун, на думку якого "територіальні колективи є самоврядні об'єднання громадян за місцем проживання"²². Інтеграційний аспект превалює у В. Бойцова, який вважає, що територіальні колективи являють собою своєрідні колективи трудящих, скріплені територіальною спільністю²³. С. Гванов і А. Югов, також роблячи акцент на інтеграцію, під територіальною спільністю розуміють "соціально організовану групу людей, котра відносно компактно мешкає на певному просторі й об'єднана вирішенням завдань за місцем проживання"²⁴. Як комплексну стосовно наведених вище визначень територіального колективу можна охарактеризувати дефініцію, дану І. Видріним, який визначає територіальний колектив як соціальну спільноту, що складається в межах спільного проживання громадян, яка має своєю основою суспільно необхідну, соціально обумовлену діяльність, здійснювану групою людей, об'єднаних інтересами в

²⁰ Медведчук В. Місцеве самоврядування і як його доцільно організувати в Україні // Урядовий кур'єр. — 1995. — 28 грудня.

²¹ Див.: Бутко І. Деякі проблеми становлення і розвитку територіального самоврядування в Україні // Місцеве та регіональне самоврядування України. — 1992. — № 3. - С. 8.

²² Страшун Б.Л. Социализм и демократия. — М., 1976. — С. 24.

²³ Див.: Бойцов В.Я. Система субъектов советского государственного права, — Уфа, 1972. - С. 135.

²⁴ [Гванов С.І., Югов Л.А. Территориальные коллективы в системе социалистического самосознания советского народа // XXVII съезд КПСС и повышение эффективности конституционного регулирования. — Свердловск, 1988. — С. 94.

політичній, соціально-економічній і культурно-побутовій сферах життя"²⁵.

Цим положенням в основному відповідала дефініція місцевого самоврядування, закріплена у статті 138 проекту Конституції України, схваленого Конституційною комісією 11 березня 1996 року, де воно вперше трактувалося як право територіальних обшин — жителів сіл, селищ і міст самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України²⁶. Таким чином, територіальний колектив закріплювався як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, але змінювалася правова природа його членів — на локальному рівні вони функціонували не як громадяни держави, а жителі певної територіальної одиниці.

На думку М. Орзіх, соціальну основу самоврядних територій складає територіальний колектив (община, а ще краще — комуна, з огляду на режим комунальної власності в Україні і світовий досвід), що складається (на відміну від населення територіальних одиниць) з осіб (громадян, іноземців, осіб без громадянства), котрі постійно мешкають або працюють на даній території (мають нерухоме майно або є платниками комунальних податків)²⁷.

Таке визначення уявляється найбільш оптимальним, тому що містить детальну структурну характеристику такого соціального явища, як територіальний колектив. У дійсності ж проблема "територіального колективу" не є юридично-термінологічною, і введення в закон і науковий обіг поняття "територіальний колектив" не виключає загальноприйнятого уявлення про адміністративно-територіальний устрій як територіальну організацію держави, що визначає просторові межі функціонування територіальних колективів, об'єднаних територіальним інтересом²⁸.

²⁵ Див.: Вьдрин И.В. Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления (государствспно-правовые аспекты) // Правоведение. Известия высших учебных заведений. — 1992. — № 4. — С. 86.

²⁶ Див.: Проект Конституции Украины, одобренный Копституционной комиссией от 11 марта 1996 г. // Юридический вестник. — 1996. — X» 1. — С. 5-24.

²⁷ Див.: Орзіх М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. - 1995. - № 1. - С. 67.

²⁸ Див.: Орзіх М. Интерес в системе местного самоуправления // Аппарат государственного управления: интересы и деятельность. — К.: Наук, думка, 1993. — Гл. VI. - С. 95.

Уявляється, що в сучасну вітчизняну правову науку понятійний термін "територіальна громада" як синонім "територіальний колектив", "місцеве співтовариство" увійшов з книги Я. Щепанського "Елементарні поняття соціології", де йому було дано чітке визначення як групи людей, члени якої "пов'язані узами спільних відносин до території, на якій вони мешкають, і узами відносин, що впливають з факту проживання на спільній території"²⁹. Таким чином, громада тут відноситься до соціальних спільнот і виступає як стійка і стабільна форма соціального життя.

Закріплення в Конституції України (ст. 140) правового становища територіальної громади відповідає не тільки сформованій міжнародній практиці, а й історичним традиціям українського народу. Територіальні громади, або общини, були центрами громадського самоврядування в Київській Русі. На праві громад базувалося і Магдебурзьке право в містах середньовічної України. Громади входили до системи місцевого самоврядування, передбаченої Конституцією УНР від 29 квітня 1918 року і проектами Конституції УНР 1920 року.

Разом з тим, існуючу потребу в більш докладній характеристиці територіальної громади, що мала міститися в профільному законодавстві про місцеве самоврядування, на наш погляд, на практиці реалізовано не було. Дефініція територіальної громади, що міститься в Законі України від 21 травня 1997 р. "Про місцеве самоврядування в Україні", практично повторює конституційне формулювання, за винятком хіба що акценту на постійне проживання жителів у межах певної адміністративно-територіальної одиниці: "Територіальна громада — жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів декількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр".

Дуже вдалою, на наш погляд, була дефініція місцевого самоврядування, розроблена на рівні законопроектних праць і вміщена в проекті Закону "Про місцеве самоврядування в Україні", розробленому групою фахівців на замовлення Асоціації міст України. Тут територіальна громада визначалася як спільнота громадян України, жителів села, селища і міста або добровільного їх об'єднання

²⁹ Щепанський Я. Элементарные понятия социологии: Пер. с польск. — М, 1969. — С. 160.

в загальну громаду, яка має спільну комунальну власність, а також спільні інтереси³⁰.

Більш глибокий аналіз, який має системний характер і містить вказівку на ознаки територіальної громади, зроблений Ю. Сурміним. Автор виявляє такі ознаки шляхом послідовного дослідження понять "громада", "місцеве співтовариство", "соціально-територіальна спільнота":

- під громадою слід розуміти автономну соціальну надструктуру, об'єднану перманентною (постійною) спільною діяльністю;
- місцеве співтовариство — це певна незалежна частина товариства, що характеризується своєю локальною цілісністю; його учасниками виступають жителі даної місцевості;
- соціально-територіальною спільнотою називають територіально об'єднану сукупність людей, яка формується на основі соціально-територіальних розбіжностей у специфічне соціальне утворення, є носієм локально виявлених зв'язків і відносин, що панують у даному співтоваристві³¹.

Певною прихильністю до "системності" в розумінні територіальної громади характеризується позиція В. Кравченка, котрий розглядає її в трьох аспектах. По-перше, це базова адміністративно-територіальна одиниця, по-друге — форма організації місцевої влади, по-третє — господарюючий суб'єкт цивільно-правових відносин³². Останні дві ознаки мають місце в дефініції В. Баранчикова, який трактує місцеве самоврядування одночасно як публічно-владну установу, тобто корпорацію публічного права, яка здійснює публічну владу в межах конкретних міських, сільських та інших видів поселень, і корпорацію, що виступає суб'єктом цивільно-правових відносин, за допомогою яких вона вирішує багато питань місцевого значення³³.

Виходячи з проведеного аналізу різних підходів, можна виявити такі основні ознаки територіальної громади, що знайшли закріплення в законодавстві України:

³⁰ Див.: Порівняльна таблиця проектів законів України "Про місцеве самоврядування в Україні", розроблених робочою групою Комісії Верховної Ради України з питань державного будівництва, діяльності Рад і самоврядування та групою фахівців на замовлення Асоціації міст України. — К., 1996. — С. 2.

³¹ Див.: Сурмін Ю. Місцеве самоврядування та громадянське суспільство: моніторинг суспільної думки // Актуальні проблеми державного управління. — 2000. — № 1.

³² Кравченко В.І. Місцеві фінанси України. — К., 1999. — С. 77, 82.

³³ Баранчиков В.А. Муниципальное право. — М., 2000. — С. 27.

- *територіальна* — спільне проживання осіб (жителів), котрі входять у громаду на певній території (у межах певної адміністративно-територіальної одиниці — село, селище, місто — ч. 1 ст. 140 Конституції);
- *інтегративна* — територіальна громада виникає на основі об'єднання всіх жителів, які мешкають на певній території незалежно від того, чи є вони громадянами даної держави, тобто членами територіальної громади можуть бути громадяни даної держави, а також іноземні громадяни, особи без громадянства, котрі постійно мешкають на певній території. Можливо включення в територіальну громаду біженців і переміщених осіб (за змістом ст. 1 Закону України від 21 травня 1997 р.);
- *інтелектуальна* — в основі конституювання територіальної громади лежать спільні інтереси жителів, які мають специфічний характер і виявляються у вигляді широкого спектра виникаючих між ними системних індивідуально-територіальних зв'язків (основний об'єкт діяльності територіальної громади — питання місцевого значення — ч. 1 ст. 140 Конституції України);
- *майнова* — територіальна громада є суб'єктом права комунальної власності (їй належать рухоме і нерухоме майно, прибутки місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що знаходяться у власності відповідних територіальних громад — ч. 1 ст. 142 Конституції України);
- *фіскальна* — члени територіальної громади є платниками місцевих податків і зборів (ст. 67 Конституції України; ст. 4, 6, 15 Закону України "Про внесення змін у Закон України "Про систему оподаткування" від 18 лютого 1997 р.)³⁴.

Практичний інтерес становить визначення ролі територіальної громади в реалізації так званих муніципальних прав особистості. Такі права виникають тільки у суб'єкта, котрий є членом територіального колективу, і реалізуються тільки у сфері місцевого самоврядування.

У широкому розумінні муніципальні права особистості базуються на "тріаді інтересів", що виникають у сфері місцевого самоврядування:

- інтересі території;
- інтересі територіальної громади;
- інтересі конкретного жителя — члена такої громади.

³⁴ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 15. — Ст. 119.

Виникнення інтересу території, на якій функціонує особистість, котра є невід'ємною частиною територіальної громади, прямо пов'язане з домінуючими на сучасному етапі процесами "самоутвердження" територій, викликаними децентралізацією державного управління. Інтереси самої територіальної громади виникають і виявляються на основі сукупності інтересів її індивідів-членів (спільні інтереси — насамперед, у задоволенні соціальних, комунально-побутових, локально-культурологічних та інших потреб) і в індивідуалізованому інтересі конкретної особистості — члена територіальної громади (особистісні інтереси, що виявляються насамперед у сфері комунікативних зв'язків на локальному рівні і, як наслідок, самореалізація особистості в рамках територіальної громади). Нарешті, інтереси конкретної особистості — члена територіальної громади є його муніципальними правами у вузькому розумінні і виникають у процесі реалізації ним практично всіх своїх життєвих прагнень. При цьому конкретний житель виступає як суб'єкт-об'єкт місцевого самоврядування, концентруючи в собі і виявляючи зовні його демократичний заряд і позитивний потенціал.

Таке взаємне врахування всієї сукупності інтересів, що складаються на рівні місцевого самоврядування і реалізуються у вигляді муніципальних прав особистості, їх взаємокомпромісність та гармонізація є гарантом існування і функціонування системи місцевого самоврядування, толерантності і протекціонізму до неї центральної влади.

Таким чином, територіальна громада є природним і єдиним соціальним утворенням, яке діє в просторових межах держави, в рамках якої реалізуються природні і повсякденні потреби та інтереси жителів певних територій системного характеру (муніципальні права особистості).

§ 2. ВИДИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

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

³⁵ Див.: Баймуратов М.Л. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины: Дис. д-ра юрид. наук. — Одесса, 1996. — С. 25-26.

Розглядаючи дію механізму захисту інтересів громадян як членів територіальних колективів, Д. Гараджаєв і В. Куранін виділяють систему територіальних колективів, що складається з основних територіальних колективів (місто, район, село, селище) і факультативних територіальних колективів (мікрорайон, квартал, вулиця, будинок, інші територіальні утворення). Розходження між цими групами полягає насамперед у тому, що органи самоврядування першої групи — місцеві ради, які засновують свою діяльність на широких повноваженнях, закріплених у чинних законах. Діяльність же колективів другої групи не одержала адекватного відбиття в законодавстві, що стримує їх формування³⁰.

У той же час О. Кирюшин, досліджуючи просторову граничність діяльності територіальних колективів, розглядає їх: а) у рамках населеного пункту (місто, селище, село); б) у межах адміністративно-територіальних одиниць (районів, областей, країв); в) у межах великих економічних районів." І. Ільїнський розрізняє первинні (село, селище, місто без районного розподілу) і регіональні (район, округ, область) територіальні колективи³⁸.

На думку С. Іванова та А. Югова, всі існуючі територіальні колективи за ступенем організаційної оформленості доцільно поділити на три види. До першого виду вони відносять колективи найбільшого рівня — макроколективи, що представляють великі групи людей, які мешкають у межах окремих самостійних держав або національно-територіальних утворень. Другий вид — територіальні колективи, які складають громадяни, котрі мешкають у межах адміністративно-територіальних утворень: областей, міст, районів, міських селищ. Третій вид — територіальні мікроколективи, які складаються з населення, котре мешкає усередині адміністративно-територіальних одиниць на окремих територіях, що не мають офіційно встановлених меж³⁹.

⁶ Див.: *Гараджаєв Д., Курант В.* Защита прав граждан как членов территориального коллектива // Юридический вестник. — 1995. — № 2. — С. 91. ' Див.: *Кирюшин А.И.* Территориальное общности людей в условиях развитого социализма // Научный коммунизм. — 1984. — № 4. — С. 45.

⁸ Див.: *Ильинский И.П.* На пороге обновлений // Советы народных депутатов. - 1989. - № 6. - С. 35.

⁹ Див.: *Иванов С.И., Югов А.А.* Территориальное коллектив в системе социалистического самоуправления народа // XXVII съезд КПСС и повышение эффективности конституционного регулирования. — Свердловск, 1988. — С. 94.

Конституція і профільне законодавство України про місцеве самоврядування закріплюють дещо іншу систему територіальних колективів (громад), що дає нам її видову характеристику. Ця характеристика обумовлена дефінітивним визначенням місцевого самоврядування і пов'язана з системою органів місцевого самоврядування.

Виходячи з ч. 1 ст. 140 Конституції України, що містить визначення місцевого самоврядування, можна виділити такі види територіальних громад:

- а) територіальну громаду села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів декількох сіл;
- б) територіальну громаду селища;
- в) територіальну громаду міста.

Аналогічного висновку можна дійти при аналізі положень п. 1 ст. 6 Закону України від 21 травня 1997 р. Пункти 2-4 цієї статті на законодавчому рівні регламентують правила укрупнення (об'єднання) і роз'єднання територіальних громад у сільській місцевості. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування й обирати єдиного сільського голову. Таке добровільне об'єднання здійснюється за рішенням місцевого референдуму відповідних територіальних громад сел. Воно є згодою на утворення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна. Вихід зі складу сільської громади здійснюється за рішенням референдуму відповідної територіальної громади.

Проте з положень п. 5 ст. 6 цього Закону, яка встановлює, що в містах з районним поділом територіальні громади районів у містах діють як суб'єкти права власності, отже, прямо згадує територіальні громади районів, можна дійти висновку, що зазначена вище класифікація може бути доповнена територіальною громадою району в місті, хоча така громада, на нашу думку, має факультативний характер.

З аналізу положень ч. 3 і 4 ст. 140 Конституції України, які закріплюють систему місцевого самоврядування в республіці, можна виділити:

- а) територіальні громади основні (базового рівня) — сільські, селищні, міські громади, в рамках яких безпосередньо здійснюється життєдіяльність населення — жителів певних територіальних одиниць;

б) територіальні громади факультативні (асоційованого рівня) — територіальні громади районів і областей в рамках яких реалізуються колективні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст.

В основі виділення таких видів територіальних громад лежить розуміння того, що немає жодного мешканця села, селища або міста, який одночасно не був би жителем області або району області (за винятком міст обласного підпорядкування та міст Києва і Севастополя, що мають спеціальний статус).

Видова характеристика територіальних громад має не тільки наукове, а й велике практичне значення. Кожний вид громад, особливо сільські і міські, відрізняються особливостями організації повсякденного життя, мають свої соціологічні, економічні і культурологічні характеристики, специфічні інтереси, які формуються на їх базі, що безпосередньо впливають на існування цих важливих соціальних спільнот, реалізацію ними функцій і повноважень, закріплених у законодавстві.

§ 3. ФУНКЦІЇ І ПОВНОВАЖЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Найважливішим компонентом правового (конституційного) статусу територіальних колективів є належні їм функції.

У науковій літературі останнім часом з'явилося чимало публікацій щодо теорії статусу територіальної громади, але в цілому питання конституційно-правового статусу цих локальних спільнот, а особливо такого елементу, як їхні функції, майже не досліджувалися. Адже тільки за допомогою поняття функцій надається конкретна визначеність цього інституту конституційного права. Функціональний аналіз діяльності територіальної громади (її динамічна спрямованість) сприятиме проникненню в політико-правову природу цього суб'єкта місцевого самоврядування, розкриватиме обсяг, характер і зміст його діяльності.

Функції територіальних громад — це основні напрями та види муніципальної діяльності цих спільнот щодо реалізації права громадян на участь в місцевому самоврядуванні, які виражають волю й

інтереси місцевих жителів та забезпечують здійснення ними взаємовідносин з державою, її органами, органами місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України⁴⁰. Функції територіальних громад зумовлені природою локальної демократії, її принципами, цілями і завданнями, реалізувати які прагне місцеве самоврядування.

Центральним питанням у дослідженні функцій територіальних громад є питання про їх класифікацію (поділ, групування, систематизацію). Однак успішне ви рішення цього питання можливе лише за умови виявлення будь-яких об'єктивних критеріїв, які служитимуть відправним пунктом класифікації. Такими критеріями є визнання об'єктивного характеру комплексу завдань, одо постають перед місцевим самоврядуванням. Класифікація функцій територіальних громад пов'язана з предметною характеристикою їхньої діяльності, тобто з тим, на які групи суспільних відносин вона впливає.

Діапазон функцій, які здійснюються територіальними громадами, дуже широкий. Систему їхніх функцій, як і інших суб'єктів місцевого самоврядування, складають функції, аналогічні державним, зокрема об'єктивним (політичним, економічним, соціальним, культурним, екологічним — з числа внутрішніх та зовнішніх функцій), а також властиві виключно або переважно суб'єктам місцевого самоврядування (територіальним громадам, їхнім представницьким органам)⁴¹.

Досліджуючи функції територіальних колективів, І. Видрін відносить до них такі:

- інтегративну функцію, яка полягає в зміцненні міжособистісних зв'язків, об'єднанні зусиль людей в інтересах усіх і кожного;
- функцію соціального контролю за діяльністю і поведінкою членів колективу, яка, проте не має цілком регламентувати поведінку конкретної особистості;
- виробничу функцію, яка служить цілям задоволення повсякденних потреб членів територіального колективу;

⁴⁰ Див.: *Ватянок О.* Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права // *Право України*. — 1998. — №8. — С.24; *Баташов О.В.* Основні напрями і види діяльності територіальних громад: проблеми класифікації // *Вісник Одеського інституту внутрішніх справ*. — 1998. — №1. — С. 19; *Батаное О.В.* Функції територіальних громадян суб'єктів місцевого самоврядування в Україні: Автореф... к.ю.н. / 12.00.02. - К., 2000. - С.7.

⁴¹ Див.: *Поюріко В.Ф.* Нова Конституція України: огляд, коментарі і текст Основного Закону. - К., 1997. - С. 85.

- виховну функцію, пов'язану з формуванням політичної свідомості та активності членів колективу;
- політичну функцію яка покликана, з одного боку, представляти різні інтереси населення за місцем проживання, з іншого — забезпечувати реалізацію громадянами конституційного права на участь в управлінні державними і громадськими справами⁴².

На думку О. Батанова, функції територіальних громад можна диференціювати за такими критеріями:

- за об'єктами, тобто цілями і завданнями муніципальної демократії; предметами відання, тобто певними галузями місцевого життя, що породжують питання місцевого значення. Такими сферами є політична, економічна, соціально-культурна, сфера захисту навколишнього природного середовища. Відповідно до цих галузей місцевого життя слід розрізняти об'єктні функції територіальних громад — політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні;
- відповідно до статусу адміністративно-територіальних одиниць, в межах яких функціонують територіальні громади (функції територіальних громад села і селища; функції територіальних громад міст (районного підпорядкування) і територіальних громад районів у містах (де вони утворюються); функції територіальних громад міст обласного підпорядкування, міст Києва і Севастополя);
- за засобами і методами діяльності територіальних громад⁴³.

Політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні функції, які складають комплекс об'єктних функцій територіальних громад, мають важливе конституційне значення для системи функцій самого місцевого самоврядування.

Серед цих функцій виділяються *політичні*, які виявляються в забезпеченні реалізації громадянами конституційного права брати участь в управлінні державними та громадськими справами. Вони полягають у формуванні (обранні) громадянами органів місцево-

⁴² Див.: *Видрин І.В.* Територіальний колектив як суб'єкт місцевого самоуправління (державно-правові аспекти) // Правоведеіе. Известия вмсших учебніх заведений. — 1992. — № 4. — С. 89-90. ⁴³ *Батанов О.В.* Основні напрями і види діяльності територіальних громад: проблеми класифікації // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. — 1998 — № 4 — С. 20.

го 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. Не випадково відзначалося, 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. Так, крім голосування, система місцевого самоврядування забезпечує й інші реальні можливості для участі громадян — членів територіальних громад у вирішенні не тільки регіональних, а й загальнодержавних справ, зокрема вплив на уряд через "групи тиску" чи шляхом безпосереднього контакту з обраним депутатом. Конституційні норми мають відобразити зростаючу роль територіальних громад у прийнятті управлінських, юридично значущих рішень, через систему місцевого самоврядування і шляхом посилення їх причетності до нормотворчо-го процесу.

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 тощо⁴⁴. Тому виробнича функція, яка служить цілям задоволення повсякденних потреб, не може бути синонімом економічної функції, бо остання не обмежується тільки виробництвом.

Про наявність у територіальних громад *соціальних і культурних функцій* свідчить, зокрема, систематичне вирішення ними різноманітних соціально-культурних питань місцевого значення, реалізація програм соціального і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Так, до відання представницьких органів територіальних громад віднесено управління закла-

⁴⁴ Див.: Коментар до Конституції України / За ред. В.Ф. Опришка, Л.Є. Горьового, МІ. Корнієпка. - К, 1996. - С. 129.

дами освіти, охорони здоров'я, культури, оздоровчими, які належать територіальним громадам, створення умов для розвитку культури, сприяння відродженню осередків народної творчості, національно-культурних традицій, художніх промислів і ремесел.

Функція територіальних громад щодо захисту навколишнього середовища (*екологічна функція*) полягає у створенні місцевих програм та участі в підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля. Широкі повноваження в цій галузі надані громадянам — членам територіальних громад. У порядку, визначеному законодавством, вони мають право брати участь в обговоренні матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції екологічно небезпечних об'єктів та вносити пропозиції в державні та господарські органи з цих питань, а також у проведенні громадської екологічної експертизи, вносити пропозиції про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду, виконувати функції громадських інспекторів охорони навколишнього природного середовища тощо (ст. 9 Закон⁴⁵ України "Про охорону навколишнього середовища" від 25 червня 1991 р.)⁴⁵.

Політична, економічна, соціальна, культурна, екологічна функції територіальних громад певною мірою аналогічні внутрішнім функціям держави, мають об'єктивний характер, зумовлені цілями і завданнями муніципальної демократії та спрямовані на вирішення питань місцевого значення. Вони мають переважно внутрішній характер, їх реалізація, відповідає інтересам певної територіальної громади. Але локалізація функцій та інтересів має досить умовний характер, тому що територіальні громади не можуть існувати ізольовано одна від одної. Вони постійно контактують між собою, пов'язані певними господарськими, соціально-культурними зв'язками, мають спільні інтереси в інших галузях місцевого життя. Це зумовлює виділення у системі об'єктних функцій зовнішніх функцій територіальних громад, що мають регіональне значення та виступають у вигляді "територіальна громада — територіальна громада"; "територіальна громада — держава", "територіальна громада — аналогічні інституції іноземних держав".

Відповідно до цього зовнішні функції територіальних громад можна класифікувати за певними критеріями, зокрема: 1) за об'єктами зовнішньої діяльності територіальних громад, тобто за пев-

⁴⁵ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 546.

ними галузями і сферами життя (наприклад, зовнішньополітична, зовнішньоекономічна, зовнішньосоціальна, зовнішньокультурна, зовнішньоекологічна); 2) за рівнями управління (наприклад, стосунки між територіальними громадами; зв'язки між громадами, державою та її органами; міжнародні зв'язки територіальних громад)⁴⁶.

Зовнішній характер цих функцій зумовлений діяльністю місцевих жителів поза адміністративно-територіальними межами існування окремої територіальної громади, вирішенням певних питань та реалізацією місцевих інтересів, які мають значення для декількох територіальних громад.

Так, *зовнішньополітична функція* територіальних громад виявлення у формуванні асоційованого рівня самоврядування — районних і обласних рад, що представляють спільні інтереси територіальних громад, 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. Така діяльність є одним із перспективних напрямів регіонального розвитку на сучасному етапі. До факторів, що враховуються при формуванні вільних економічних зон, слід віднести волю місцевих жителів (наприклад, проведення місцевого референдуму).

Зовнішні соціально-культурні функції територіальних громад мають свій вияв 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 та статтями часописів, що дозволяє зарубіжній спільноті та мешканцям міст і селищ-партнерів глибше пізнати різноманітність культурного життя України. Найбільш ефективними є форми безпосереднього співробіт-

⁴⁶ Баташов О.В. Основні напрями і види діяльності територіальних громад: проблеми класифікації // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. — 1998. — № 4. — С. 22.

ництва (професійні та молодіжні обміни, масовий і спеціалізований туризм, співробітництво навчальних і професійних закладів тощо), які дозволяють реалізувати міжнародні гуманітарні зв'язки, що входять до системи глобальних кроскультурних комунікацій. Завдяки цьому Україна безпосередньо має позадержавну систему міжнародного культурного співробітництва, що спрямована на вирішення важливих завдань зовнішньої політики Української держави і суттєво доповнює систему міждержавних культурних відносин⁴⁷.

Соціально-культурні та господарські зв'язки територіальних громад на міжнародній арені активізуються завдяки практиці співробітництва міжнародних неурядових організацій місцевих влад, міжнародних міжурядових організацій, а також безпосереднім контактам органів місцевого самоврядування різних країн світу⁴⁸.

Виділення зовнішньо-екологічної функції серед зовнішніх функцій територіальних громад зумовлено тим, що екологічні проблеми сучасності вже вийшли за межі конкретної територіальної одиниці, маючи не тільки регіональний і державний, а й транснаціональний характер (наприклад, катастрофа на ЧАЕС). Але ці проблеми мають вирішуватися не тільки на міжурядовому рівні, а й у межах місцевого самоврядування (наприклад, створення спільних природоохоронних проектів за участю суб'єктів державного управління та місцевого самоврядування).

Таким чином, комплекс зовнішніх функцій територіальних громад має свій вияв поза "кордонами" певної територіальної громади. Такі функції характеризують включність локальних колективів в оточуюче співтовариство, відображають їх особливе місце у системі місцевого самоврядування та розкривають роль цих спільнот у здійсненні регіональної та загальнодержавної політики.

Однак поділ функцій територіальних громад на внутрішні і зовнішні не позбавляє їх взаємного зв'язку. Всі функції являють собою ту чи іншу систему функцій, в межах якої кожній функції, відповідно до її змісту і значення, відведено місце. Внутрішні і зовнішні функції територіальних громад перебувають в постійній взаємодії, яка

⁴⁷ Див.: *Баймуратов М.* Міжнародні зв'язки органів місцевого самоврядування у системі глобальних кроскультурних комунікацій // *Право та культура: теорія і практика: Матеріали міжнарод. наук.-практ. конф.*, Київ, 15-16 травня 1997 р. — К., 1997.—С. 128-130.

⁴⁸ Див.: *Баймуратов М.А.* Международные программы сотрудничества органов местного самоуправления // *Юридический вестник.* — 1995. — № 4. — С. 79-84.

здійснюється в межах єдиної функціональної діяльності та зумовлена природою муніципальної демократії. Зовнішні функції територіальних громад похідні від внутрішніх потреб і завдань, вирішити які прагне місцеве самоврядування. Зовнішні функції виступають як певне продовження внутрішніх функцій територіальних громад. Їх щільний взаємозв'язок зумовлений спільною спрямованістю на вирішення питань місцевого значення та подальший розвиток локальної демократії в Україні⁴⁹.

З точки зору, деяких учених, зокрема М. Баймуратова та О. Батанова, важливе значення має відігравати класифікація функцій територіальних громад відповідно до статусу адміністративно-територіальних одиниць, в межах яких здійснюють місцеве самоврядування певні локальні колективи⁵⁰.

Відповідно до цього можна виділити функції територіальних громад сіл і селищ, територіальних громад міст (районного підпорядкування) і територіальних громад районів у містах (де вони утворюються) та територіальних громад міст обласного підпорядкування, міст Києва та Севастополя. Такий поділ та групування функцій територіальних громад майже не має свого відображення у спеціальній літературі. Складність проблеми класифікації за даними критеріями в тому, що комплекс функцій, які виконують "різнірівневі" територіальні громади, за своєю природою не відрізняється, вони спрямовані на вирішення однакових питань — питань місцевого значення. Тобто за своєю сутністю, об'єктами управлінського впливу вони тотожні. Однак, на думку авторів, чітке розмежування функцій територіальних громад, згідно з поділом території України на адміністративно-територіальні одиниці, відповідно до якого будується система державних органів і система місцевого самоврядування, стане на перешкоді втручання місцевих органів державної виконавчої влади та органів територіальних громад, які функціонують на вищих "поверхах" адміністративно-територіального устрою, у справи тери-

⁴⁹ *Батанов ОМ.* Основні напрями і види діяльності територіальних громад: проблеми класифікації // *Вісник Одеського інституту внутрішніх справ.* — 1998. — № 4. — С.23. ⁵⁰ Див.: *Баймуратов М.О., Батанов ОЗ.* Деякі теоретичні аспекти становлення функцій територіальних громад в Україні // *Вісник Одеського інституту внутрішніх справ.* — 1999. — № 1. — С.31-36; *Батанов ОЗ.* Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні: Автореф. к.ю.н. / 12.00.02. — К., 2000.—С. 13.

торіальної громади, яка працює на нижчому рівні адміністративно-територіального поділу, сприятиме цивілізованому співробітництву територіальних громад з іншими суб'єктами місцевої влади відповідно до принципів місцевого самоврядування.

В аспекті становлення і реалізації функцій територіальної громади становить інтерес характер її взаємовідносин з іншими інститутами місцевого самоврядування. Найбільше значимими тут є відносини з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади. Зміст зв'язків "територіальна громада — місцева рада" і "територіальна громада — місцева державна адміністрація" складають відносини, пов'язані:

- а) з формуванням громадами місцевих представницьких установ;
- б) зі здійсненням населенням за місцем проживання управління державними і громадськими справами у повсякденній діяльності місцевих рад і державних адміністрацій. Особливість таких відносин полягає в тому, що територіальні колективи виступають управляючими суб'єктами не безпосередньо, а опосередковано — через інститути державної влади і управління, а також місцевого самоврядування;
- в) зі здійсненням територіальними громадами функцій контролю за місцевими органами управління і місцевого самоврядування. У цій групі переважають форми безпосередніх зв'язків жителів з органами місцевого самоврядування. У межах цієї групи реалізуються відносини, пов'язані з проведенням звітів депутатів місцевих рад, дострокового припинення їхніх повноважень тощо. Здійснення контролю територіальною громадою за місцевими органами управління, які є агентами центральної влади, здійснюється опосередковано через місце ві ради.

У системі цих зв'язків формуються і реалізуються контрольна і фінансово-бюджетна функції територіальної громади. Контрольна функція виявляється, наприклад, у здійсненні загального контролю за діяльністю представницьких органів місцевого самоврядування, сформованих самою територіальною громадою (ч. 1 ст. 141 Конституції України). Стаття 142 Конституції визначає принципові засади формування і структуру фінансової основи місцевого самоврядування в Україні. Це зумовлено насамперед тим, що ефективне функціонуван-

ня системи місцевого самоврядування залежить від наявності у володінні та вільному розпорядженні територіальних громад фінансових та інших ресурсів, необхідних для виконання покладених на них завдань. Складовою матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування є прибутки місцевих бюджетів та інші кошти, якими можуть розпоряджатися органи, обрані територіальними громадами. Самостійність місцевих бюджетів забезпечується наявністю власних прибуткових джерел і правом визначення напрямів їх використання. Іншим органам і організаціям заборонено втручатися в складання, затвердження та виконання місцевого бюджету. Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах кошти бюджетів для виконання спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій та установ, утворювати для цього відповідні органи і служби. Також територіальні громади встановлюють місцеві податки і збори відповідно до законодавства.

Матеріально-технічна функція територіальних громад полягає в управлінні об'єктами комунальної власності, піклуванні про підтримку систем, що забезпечують життєдіяльність населених пунктів (водопостачання, пожежна безпека, каналізація, транспортне сполучення). Територіальні громади мають право володіти, користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що їм належить. Вони можуть передавати об'єкти комунальної власності в тимчасове або постійне користування, здавати в оренду, продавати згідно із законами про приватизацію, а також перерозподіляти на конкурсній основі між власними підприємствами, організаціями та установами⁵¹. Своє соціальне призначення місцеве самоврядування може оправдати, лише ефективно управляючи комунальним майном, формуючи та раціонально використовуючи фінанси. Держава визнає за місцевим самоврядуванням право самостійно вирішувати всі ці питання. Тому територіальні громади, здійснюючи місцеве самоврядування, беруть на себе відповідальність за ефективність управління комунальним майном та місцевими фінансовими ресурсами.

У цілому ці функції служитимуть формуванню матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування.

Велике значення має функція соціального контролю та захисту інтересів і прав місцевого самоврядування. Вона полягає в реаліза-

⁵¹ Див.: Коментар до Конституції України / За ред. В.Ф. Опришка, Л.С. Горьового, М.І. Корнієнка. - К., 1996. - С.316.

ції різних інтересів, захисті гарантованих Конституцією і законодавством України прав жителів — членів територіальних громад та вживанні заходів щодо зміцнення громадського порядку.

Взаємовідносини територіальної громади з органами самоорганізації населення також різні. Останні розглядаються як самостійний інститут системи місцевого самоврядування і мають забезпечити: перехід від організації роботи за місцем проживання до розвитку колективної діяльності самих жителів; постійну участь їх у соціальному контролі за діяльністю державного апарату; вплив на формування думки територіальних громад тощо⁵². Таким чином, формується інформаційна функція територіальних громад, яка має двосторонній напрям: вона виявляється не тільки у відносинах "територіальна громада — органи самоорганізації населення", а й у відносинах "територіальна громада — конкретний мешканець відповідної території". Тут вона реалізується в інформуванні членів громади про роботу органів місцевого самоврядування, стан муніципального господарства, реалізації принципу гласності в муніципальній діяльності, що є важливою умовою забезпечення активної участі населення у вирішенні питань місцевого значення, контролю за роботою органів місцевого самоврядування. Ця функція може реалізовуватися через розвиток інститутів муніципальної статистики, інформаційної служби та муніципального маркетингу³³.

Таким чином, територіальні громади, реалізуючи право на місцеве самоврядування, здійснюють широке коло функцій технологічного характеру, що сприятиме більш ефективному вирішенню питань місцевого значення, які постають перед жителями певних територій.

Характеристика основних напрямів і видів муніципальної діяльності жителів відповідних територій дозволяє дійти висновку, що комплекс функцій їхніх локальних колективів і спільнот утворює певну систему, елементи якої (окремі функції) спрямовані на вирішення окремих завдань місцевого значення, а в цілому вона (система функцій) має на меті здійснення територіальними громадами права на місцеве самоврядування.

⁵² Див.: *Вьдрин И.В.* Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления (государственно-правовые аспекты) // Правоведение. И.чвестия высших учебных заведений. — 1992. — № 4. — С. 89-90.

⁵³ Див.: *Башіуртов М.О., Батанов ОЗ.* Деякі теоретичні аспекти становлення функцій територіальних громад в Україні // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. - 1999. - № 1. - С. 34.

Критеріями виділення окремих функцій, їх класифікації і систематизації є об'єктивний характер комплексу завдань, вирішити які прагне місцеве самоврядування і предметна характеристика діяльності територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування. Наскільки багатогранні і різнопланові завдання, які постають перед місцевим самоврядуванням, настільки різноманітні за змістом і напрями діяльності територіальних громад, тобто їхні функції. Діапазон функцій, які здійснюються територіальними громадами, дуже широкий. Систему цих функцій складають функції як аналогічні функціям держави, так і ті, що властиві виключно або переважно суб'єктам місцевого самоврядування.

Охарактеризовані функції щільно взаємопов'язані та взаємно доповнюються. Визначення та чіткий розподіл функцій територіальних громад як основних суб'єктів місцевого самоврядування сприятиме зміцненню правового статусу цих інститутів, удосконаленню механізмів їх функціонування і реалізації, а також створенню системи гарантій прав і свобод громадян — членів територіальних громад, їхніх самодіяльних об'єднань та формувань у процесі їх самоврядування, взаємної відповідальності держави та самоврядування громадян.

Поглиблений розвиток демократичних процесів передбачає чітке закріплення в конституційному законодавстві політико-правового статусу територіальних громад як первинного суб'єкта місцевого самоврядування. Це прямо пов'язано зі становленням і розвитком функцій територіальної громади та її повноважень, які мають бути закріплені в законодавстві та соціальній практиці виявлятися в процесах становлення правосуб'єктності територіальної громади.

Визнання особи або організації суб'єктом права виникає при поширенні на конкретну особу або організацію дії відповідних правових норм. Кожний суб'єкт права внаслідок дії того або іншого закону, незалежно від участі в тих чи інших правовідносинах, має певний комплекс прав і обов'язків. Всі вони складають зміст правосуб'єктності або правового статусу конкретної особи чи організації.

Правосуб'єктність як категорія юридичної науки служить цілям визначення кола суб'єктів, які можуть бути учасниками суспільних відносин, регульованих правовими нормами. Той, хто має правосуб'єктність, і є суб'єктом права, тобто учасником правовідносин⁵⁴. Дослідження правосуб'єктності територіальних громад є

⁵⁴ Див.: *Хилфшиа Р.О.* Общее учение о правоотношениях. — М., 1974. — С. 117.

перспективним напрямом вітчизняної науки муніципального права. У теорії права існує поділ правосуб'єктності на загальну, галузеву і спеціальну. Галузева правосуб'єктність — це здатність особи бути учасником правовідносин тієї або іншої галузі права, спеціальна обмежується певним колом правовідносин у рамках даної галузі права; загальна правосуб'єктність — це здатність особи в рамках даної правової системи бути суб'єктом права взагалі.

Віднесення до однієї з наведених категорій правосуб'єктності територіальної громади становить певні труднощі. Якщо порівнювати правосуб'єктність територіальної громади з правосуб'єктністю громадських об'єднань, то між ними можна виявити певну подібність. Громадські об'єднання відрізняються від органів держави специфічними формами об'єднання громадян у різноманітні колективи і спілки на добровільній, самодіяльній основі зі специфічними методами роботи, заснованої на організаційній ініціативі їхніх членів на засадах самодіяльності і самоврядування. Визначальним тут є те, що права й обов'язки громадських об'єднань конкретизуються в більшості випадків їхніми статутами або положеннями, які приймаються самими громадськими об'єднаннями.

Територіальна громада як колективний суб'єкт права за загальними ознаками має подібність з таким суб'єктом права, як громадська організація, тому що її діяльність добровільна і має самодіяльний характер. Проте якщо вона виникає і набуває необхідної організованості на основі волевиявлення її членів, то тоді існує тому, що держава за допомогою законодавчих актів уже визначила її існування як спільноти людей (громадян держави, іноземних громадян, апатридів, біженців), котрі мешкають у конкретному населеному пункті, мають нерухоме майно, а також є платниками місцевих податків і зборів.

Як зазначала Н. Руда, факт виникнення територіальної громади фіксується не з моменту волевиявлення тих, хто об'єднався між собою й у встановленому порядку зареєстрував свій статут або положення, а з моменту, коли парламент прийняв законодавче рішення про утворення територіального колективу, наділив його правом самостійно вирішувати питання місцевого значення⁵⁵.

На відміну від членства в громадській організації, членом територіальної громади індивід може стати не тоді, коли він добровільно

⁵⁵ Див.: Руда Н. Правовий статус територіального колективу // Місцеве самоврядування в Україні. — К., 1994. — С. 68.

фіксує своє членство, виконуючи певні статутні вимоги, а тоді, коли народився або став мешкати в тому чи іншому населеному пункті. При цьому він повинен мати певне нерухоме майно у межах цієї адміністративно-територіальної одиниці і бути платником комунальних податків. Правосуб'єктність фізичної особи як члена територіальної громади виникає з 18-літнього віку.

Відмітною рисою громадського об'єднання і територіальної громади є й їхній об'єктний склад — вони впливають на об'єкти, що значно відрізняються один від одного. Істотною різницею між об'єктами, на які впливають аналізовані нами суб'єктів, є те, що до об'єктів місцевого самоврядування відносяться не тільки питання місцевого значення (які при глобалізації аналізу можна визнати як ідентичні для цих двох видів суб'єктів), а й делеговані державою повноваження.

Уявляється, що в перспективі територіальна громада стане тим колективним суб'єктом права, який буде характеризуватися належною нормативною урегульованістю (закони, укази, постанови), тісно взаємозалежною із саморегулюючими локальними (корпоративними) нормами (статути, положення, рішення, прийняті самими територіальними колективами). Уявляється, що в цьому питанні законодавець пішов шляхом демократичних країн, закріпивши у ст. 19 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. право органів місцевого самоврядування на прийняття статутів територіальної громади села, селища, міста, у рамках яких можуть закріплюватися специфічні особливості організації та діяльності окремих самоврядних одиниць. Це стало свідченням довіри держави до органів локальної демократії і, що не менш важливо, за допомогою такої локальної нормотворчості з'явилася реальна можливість найбільш повного врахування інтересів територіальних громад⁵⁶.

Статут (устав, положення, хартія) територіальної громади має детально конкретизувати її права й обов'язки, визначати вид (модель) обраного представницького органа, його структурний і кількісний склад, порядок укладення різноманітних договорів та угод, де буде визначатися процедура їх затвердження і прийняття, обсяг матеріальної та іншої відповідальності, а також спосіб і умови внесення змін⁵⁷. Подібні "комунальні конституції", на думку О. Карло-

⁵⁶ Див.: Баймуратов М.А. Конституционно-проектная регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов. — С. 99. ⁵⁷ Див.: Руда Н. Вказ. твір. - С. 70.

ва, мають стати робочим інструментом для депутатів і співробітників виконавчого апарату, взагалі громадян⁵⁸.

Законодавство України про місцеве самоврядування, зокрема профільний Закон України від 21 травня 1997 р. у ст. 19, закріпило право територіальної громади села, селища і міста на прийняття їхніми представницькими органами на основі Конституції й у межах цього Закону статутів відповідних територіальних громад. Основною метою прийняття таких документів є урахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування певною територіальною громадою. Разом з тим, слід враховувати, що право — не єдиний нормативний регулятор діяльності колективного суб'єкта права. Об'єктивно необхідним і не менш важливим нормативним регулятором суспільних відносин є і соціальні норми, які виробляються самими колективними об'єднаннями, — корпоративні норми. Вони можуть фіксуватися як у факультативних актах (статутах, положеннях), так і в локальних — внутрішньоорганізаційних нормах. Звідси можна дійти висновку, що фактично реальне положення колективних суб'єктів права нормативно відбивається і закріплюється як в основних державних законодавчих актах, так і у факультативних локальних нормах.

Виходячи з цього, уявляється, що першочергове значення в цьому питанні одержує розробка узагальненого наукового поняття правового статусу територіальної громади. У свою чергу, необхідно, щоб профільний закон про місцеве самоврядування визначав уніфіковане для всіх територіальних громад сіл, селищ, міст коло повноважень, яке б забезпечило їхні реальні суб'єктивні права, гарантуючи широку й активну участь жителів як членів територіальної громади у всіх сферах місцевого самоврядування.

Так, соціальні місцеві інтереси громадян окремо і територіальної громади в цілому, опосередковані нормами права, виступають у вигляді їхніх суб'єктивних прав. Щодо цього слід зазначити, що якщо в сучасній юридичній літературі досить широко дискутується проблема законних інтересів особистості, то щодо законних інтересів колективних суб'єктів права це питання на загальнотеоретичному рівні достатньою мірою не розроблене⁵⁹.

⁵⁸ Див.: Карлов А. А. Вказ. твір. — С. 83.

⁵⁹ Руда П. Вказ. твір. — С. 69.

На думку Б. Гурнея, у вузькому розумінні статус місцевих колективів в означає порядок обрання членів місцевих асамблей і сукупність норм, що регулюють їхню діяльність. Видання цих норм не належить до компетенції місцевих представницьких органів. Може мати місце і гнучка система "основних законів", що дозволяє розробляти статуси стосовно до особливостей кожного виборчого округу або типів виборчих округів. Встановлення єдиного статусу місцевих колективів не є обмеженням ідеї децентралізації, тому що "...хоча законом і встановлено однаковий порядок, місцевим колективам... надається можливість вносити до нього з урахуванням місцевих умов досить значні зміни"⁶⁰.

Вже відзначалося, що територіальні громади і сформовані ними органи місцевого самоврядування мають виступати захисниками прав жителів — членів територіальних колективів. При цьому основними напрямками діяльності із захисту прав членів територіальної громади є:

- діяльність органів місцевого самоврядування та органів громадського самоврядування із забезпечення реалізації прав членів територіальної громади, у тому числі діяльність депутатів місцевих рад;
- особиста участь членів територіальної громади в захисті власних інтересів;
- судовий захист прав членів територіальної громади.

Найбільш широкі повноваження із захисту інтересів членів територіальної громади надані місцевим радам, які забезпечують реалізацію соціальних прав громадян у сфері надання житла, соціального забезпечення, медичної допомоги, освіти тощо.

Ефективність діяльності місцевих рад у захисті прав членів територіальної громади можлива за умови широкого залучення населення до процесу вироблення і прийняття рішень, формування й урахування громадської думки на рівні мікрорайону, кварталу тощо, що фактично випадають з поля діяльності депутатів. Вирішення проблеми можливе на основі положення або типового статуту "Про правовий статус територіальних громад і громадського самоврядування громадян в Україні", структура яких, на думку Д. Гараджаєва і В. Кураніна, має включати:

- порядок формування органів громадського самоврядування;
- визначення ролі місцевих рад з підтримки цих органів;

⁶⁰ Гурней Б. Введение в науку управления. — М., 1969. — С. 197-198.

- повноваження (компетенцію) територіальних громад і громадського самоврядування;
- створення самостійної фінансової бази органів громадського самоврядування на основі закріплення в законі бюджетного фінансування діяльності цих органів⁶¹.

Тільки в такому разі синтез права і дійсної (матеріальної) можливості самостійного вирішення соціальних програм у масштабі факультативних територіальних колективів стане ефективним заходом задоволення інтересів жителів — членів територіальної громади.

Розробляючи питання визначення правового статусу територіальної громади, слід враховувати специфіку цього суб'єкта права, яка полягає, на думку Н. Рудої, у тому, що організаційне забезпечення закону тут здійснюється без участі державних органів та їхніх посадових осіб, а безпосередньо самими територіальними громадами⁶².

Разом з тим, слід відзначити й те, що повноваження територіальних громад, за винятком форм здійснення безпосередньої демократії, у Законі "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. прямо не регламентовані, їх можна вивести опосередковано з повноважень органів місцевого самоврядування, сформованих територіальними громадами, і повноважень їх виконавчих органів.

Ігнорування правосуб'єктності територіальних громад — єдиного на території соціального субстрату, який має власні інтереси і визначає соціально-політичну, економічну, демографічну та культурологічну "фізіономію" території, її потенціал у міжрегіональних (внутрішньодержавних, міжнародних, зовнішньоекономічних) відносинах, — є істотним "бар'єром" на шляху становлення регіоналізму як державної політики — системоутворюючої домінанти, яка визначає не тільки напрями розвитку державності в Україні, а й є ефективним засобом сприяння демократії, стабільності і розвитку країни⁶³.

Тому не випадково становлення повноцінних територіальних громад, які мають реальну правосуб'єктність перебувати в центрі уваги законодавця, свідченням чого є передбачене Концепцією адміністративної реформи в Україні завдання "затвердження територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування"⁶⁴.

⁶¹ Див.: *ГараджаєвД., Курант В.* Вказ. твір. — С. 92.

⁶² Див.: *Руда Я.* Вказ. твір. - С. 69.

⁶³ Див.: *ОрзихМ.* Регионализм в Украине: критический анализ современной ситуации // Юридический вестник. — 1996. — № 4. — С. 64.

⁶⁴ Концепція адміністративної реформи в Україні. — К., 1998. — С. 26.

§ 4. ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Основними формами діяльності територіальних громад є форми їх безпосереднього (прямого) волевиявлення, спрямовані на забезпечення здійснення територіальними громадами безпосереднього самоврядування в межах Конституції і законів України.

Існування і законодавче закріплення таких форм діяльності є свідченням не тільки широкої локальної децентралізації, але й доповненням її внутрішньомуніципальною децентралізацією, що виявляється розвитком і вдосконалюванням громадських засад в діяльності місцевих співтовариств і розкріпаченням самодіяльної активності членів таких співтовариств — жителів певних територій, об'єднаних у громаду.

Становлення і розвиток форм діяльності територіальних громад в Україні є дуже актуальними проблемами у становленні і функціонуванні самого інституту місцевого самоврядування, тому що вони засновані на розкріпаченні громадянської ініціативи місцевих співтовариств, зростанні соціальної активності кожного жителя, залученні населення до самоврядного процесу⁶⁵.

Разом з тим, визнаючи нагальну потребу в розвитку організаційної самодіяльності населення, деякі автори справедливо виступають проти інституціонального змішування державно-апаратних і громадсько-самодіяльних структур, тобто проти змішування публічно-владного і громадського. Так, М. Краснов вважає, що "наважившись... на внутрішнє життя громадських формувань, держава (в особі республіканського законодавця або місцевої ради) в зав'язку уб'є управлінські клітини, які при правильному догляді за ними могли б у майбутньому скласти тканину реального самоврядування і вже у всякому разі стати осередками формування психології свободи і відповідальності"⁶⁶.

До форм безпосереднього волевиявлення територіальних громад, які набули свого законодавчого закріплення, належать *місцеві вибори, референдуми, загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання.*

⁶⁵ Див.: *Прішукіна ОВ.* Правове регулювання безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні України: Дис... к.ю.н. — Харків, 2002. ⁶⁶ *Краснов М.А.* Местное самоуправление: государственное или общественное? //

Сов. государство и право. — 1990. — № 10. — С. 82.

Місцеві вибори і місцеві референдуми в Україні мають конституційну і законодавчу регламентацію.

Незважаючи на конституційне закріплення територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, вона, внаслідок об'єктивних причин, не може здійснювати перманентне і цілеспрямоване управління локальними процесами в рамках адміністративно-територіальних одиниць (виняток, як уявляється, складають форми самоорганізації населення, у рамках яких вирішує свої потреби тільки частина членів територіальної громади) з метою реалізації питань місцевого значення. Підтвердженням цього є різно-рівневі і різноцільові (різнотелеологічні) інтереси жителів конкретних населених пунктів — членів територіальних громад, які в межах порівняно великої території (село, селище, місто) без управлінської ланки практично не піддаються координації та іншому управлінському впливу. Звідси набуває об'єктивного характеру необхідність формування представницьких органів територіальної громади, які, будучи сформовані самою громадою з числа її членів, могли б у концентрованому вигляді відбивати її інтереси з метою їх подальшого вирішення.

Наявність у Конституції України великої кількості норм, що регламентують існування та функціонування місцевого самоврядування, свідчить про конституційно обумовлене ставлення до місцевого самоврядування як інституту, який має найважливіше значення з державної точки зору, що підтверджується формулою ст. 38 Конституції про право всіх громадян "брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському і місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними в органи державної влади й органи місцевого самоврядування". Здається, що при розширеному тлумаченні цієї формули право всіх громадян "брати участь в управлінні державними справами..." не тільки не обмежується гарантією мати своїх представників в органах державної влади, а фактично поширюється на всі органи влади народу, включаючи органи місцевого самоврядування. При розумінні місцевого самоврядування як специфічного рівня і форми влади слід акцентувати увагу на специфіці питань-, що підлягають вирішенню через органи місцевого самоврядування, а також на розмірах території, в межах якої функціонує відповідна територіальна громада. Місцеве самоврядування виступає як специфічна діяльність з вирішення питань місцевого значення, тобто безпосереднього

забезпечення життєдіяльності членів територіальної громади. Отже, цю діяльність має здійснювати не кожний її представник, а тільки той, хто, по-перше, відповідає вимогам закону, які висувуються до кандидатів у депутати, а по-друге, що, як уявляється, є не менш важливим, має достатні знання та кваліфікацію, і йому виявили довіру члени територіальної громади. Здається, у цьому і виявляється сутність місцевих виборів.

Відповідно до Конституції України (ст. 71, 141) територіальні громади сіл, селищ, міст на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають терміном на чотири роки депутатів сільських, селищних, міських рад, а також сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради і головує на її засіданнях. Основні принципи, особливості і порядок підготування і проведення виборів депутатів місцевих рад (сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних) і сільських, селищних, міських голів визначаються Законом України "Про вибори депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів" від 14 січня 1998 р.⁶⁷

Таким чином, територіальні громади сіл, селищ, міст, що функціонують на базовому рівні місцевого самоврядування, за допомогою місцевих виборів формують представницькі органи місцевого самоврядування не тільки свого, а й асоційованого рівня місцевого самоврядування (районні, обласні ради).

Місцеві вибори є такою формою діяльності територіальної громади, в якій найбільш яскраво і рельєфно виявляється її статус первинного суб'єкта місцевого самоврядування. Тому що за допомогою місцевих виборів територіальна громада формує представницький орган, який, відповідно до чинного законодавства, діятиме від її імені і реалізуватиме в більшій частині її функції та повноваження.

Місцевий референдум є найвищою нормативною формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення, а також основним актом локальної нормотворчості територіальної громади, який дозволяє їй брати участь в управлінні місцевими справами.

Згідно зі ст. 7 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р., місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого

⁶⁷ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 3-4. — Ст. 15.

волевиявлення. Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією України, цим та іншими законами до відання місцевого самоврядування. На нього не виносяться питання, віднесені законом до відання органів державної влади. Рішення, прийняті ним, є обов'язковими для виконання на відповідній території. Порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, які ним вирішуються, визначається законом про референдуми.

Відповідно до ст. 70 Конституції право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років.

Згідно із Законом України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" від 3 липня 1991 р.⁶⁸, місцеві референдуми проводяться в межах адміністративно-територіальних одиниць. Рішення, прийняті місцевим референдумом, мають вищу юридичну силу щодо рішень рад, на території яких він проводиться. Ці рішення не потребують будь-якого затвердження державними органами і можуть бути скасовані або змінені лише в порядку, передбаченому цим Законом.

Відповідно до Закону предметом місцевого референдуму може бути прийняття, зміна або скасування рішень з питань, віднесених законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць; прийняття актів, які визначають зміст рішень рад та їхніх виконавчих органів.

У ст. 6 Закону визначаються питання, які виносяться на місцеві референдуми. Оскільки вони мають належати лише до відання місцевого самоврядування, на них не виносяться питання про скасування законних рішень органів державної влади і самоврядування, віднесені до відання органів суду і прокуратури та пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, які належать до компетенції відповідної місцевої ради та її виконавчих органів.

Проведення референдумів з питань, які не належать до відання органів місцевого самоврядування, не допускається, а результати їх визнаються такими, що не мають юридичної сили.

Загальні збори громадян за місцем проживання — це одна із форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення (ч. 1 ст. 8 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р.). Під загальними зборами розуміється збір всіх

⁶⁸ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 33. — Ст. 443.

або частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення.

На відміну від місцевого референдуму, який *в формою вирішення* питань місцевого значення шляхом голосування всіма членами громади, загальні збори проводяться на рівні "мікрोगрад", у межах окремих частин сіл, селищ, міст як адміністративно-територіальних одиниць (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів тощо), а тому *є формою участі* окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань, що належать до відання місцевого самоврядування.

Історична практика місцевого самоврядування свідчить, що загальні збори громадян є однією з найбільш масових форм безпосередньої демократії. Вони доступні для громадян і є одним із ефективніших засобів їх самоорганізації. Загальні збори забезпечують громадянам реальну можливість поєднання колективного обговорення питань і прийняття рішень з їх особистою активністю та ініціативою, які виявляються в різних організаційних та організаційно-правових формах (запитаннях, виступах, участі в голосуванні тощо). Тому вони відіграють важливу роль у системі місцевого самоврядування, виступають формою залучення громадян до здійснення найрізноманітніших управлінських функцій.

Загальні збори громадян за місцем проживання скликаються сільськими, селищними, міськими головами, виконавчими органами відповідних рад, органами територіальної самоорганізації населення для обговорення найважливіших питань, що зачіпають інтереси громадян, формування органів місцевого самоврядування та інші питання місцевого життя.

У загальних зборах мають право брати участь громадяни, мешканці територіальних громад з правом голосу, тобто фізичні особи, які проживають у територіальній громаді, є її членами і відповідають усім вимогам закону про вибори до органів місцевої влади. З цим статусом деякі автори пов'язують право здійснювати вплив на політичні, економічні, культурні, соціальні, екологічні та інші процеси розвитку територіальної громади⁶⁹. І хоча Закон забороняє будь-які обмеження права громадян на участь у загальних зборах (залежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань,

⁶⁹ Див.: Закон про місцеве самоврядування в Україні: Наук.-практ. коментар. — К., 1999. - С. 31-32.

статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками), фактично у них не можуть брати участі іноземні громадяни та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні на відповідній території та фактично є членами відповідних територіальних громад.

На нашу думку, таке положення не відповідає вимогам Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, яка прийнята Радою Європи в лютому 1992 р.⁷⁰ та передбачає заходи щодо прискореної інтеграції іноземців у територіальні громади на локальному рівні, у тому числі шляхом їх залучення до участі в місцевих виборах та інших формах діяльності громади. Хоча ця Конвенція ще не набула юридичної сили, однак процес приєднання до неї держав — членів Ради Європи триває. Виходячи з того, що Україна є членом цієї організації і буде обов'язково підписувати цю міжнародну міждержавну угоду, необхідно вже сьогодні трактувати питання участі іноземців у різних формах діяльності територіальних громад, у тому числі в їх загальних зборах, відповідно до положень Конвенції. Також потребує зміни назва ст. 8 "Загальні збори громадян" Закону України від 21 травня 1997 р. на "Загальні збори жителів".

Пункт 2 ст. 8 Закону встановлює, що рішення загальних зборів громадян враховують у своїй діяльності органи місцевого самоврядування — сільські, селищні, міські ради, що представляють відповідні громади.

Згідно з п. 3 ст. 8 згаданого Закону⁷¹, передбачається, що порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання (періодичність, місце проведення, способи оголошення про збори прийняття й оприлюднення рішень та ін.) визначається законом та статутом територіальної громади.

Спеціальними формами безпосереднього волевиявлення територіальних громад, відповідно до чинного законодавства про місцеве самоврядування, є місцеві ініціативи та громадські слухання.

Право територіальної громади, її членів на *місцеві ініціативи* закріплено у ст. 9 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. Це право може бути обумовлене, виходячи із тлу-

⁷⁰ Див.: Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне 1992 г. // Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. — М., 1994.

мачення ст. 140 Конституції України, згідно з якою місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Розвиваючи це положення, ст. 9 згаданого Закону закріплює право членів територіальної громади ініціювати розгляд у раді (у порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування.

Це можуть бути питання, пов'язані з управлінням майном, що знаходиться в комунальній власності; затвердженням програм соціально-економічного та культурного розвитку і контролем за їх виконанням; встановленням місцевих податків і зборів відповідно до закону; забезпеченням місцевих референдумів та реалізацією їх результатів; утворенням, реорганізацією та ліквідацією комунальних підприємств, організацій і установ, а також здійсненням контролю за їхнього діяльністю та ін.

Відповідно до п. 2 ст. 9 Закону порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Таким чином, надаючи таке право органам місцевого самоврядування, Закон допускає різні варіанти, що дає можливість найбільш оптимально врахувати історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості здійснення місцевого самоврядування, але на основі Конституції та в межах цього Закону.

Слід мати на увазі, що місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на засіданні ради, яка відбувається у відкритій формі за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Цим самим Закон забезпечує гласність і відкритість роботи органів місцевого самоврядування (п. 3 ст. 9 Закону).

Згідно з п. 4 статті рада, розглянувши питання, внесені на розгляд шляхом місцевої ініціативи, приймає рішення. Це рішення, яким би воно не було, обов'язково має бути обнародоване. Порядок обнародування визначається органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Слід зазначити, що порядок обнародування такого рішення залежить від території громади, чисельності її мешканців, технічних і фінансових можливостей тощо. Як правило, це відбувається через їх опублікування в одній або декількох щоденних газетах, повідомлення через інші засоби масової інформації (ра-

дію, телебачення тощо), шляхом видання відомчого бюлетеня ради, у крайньому разі — через вивішування публічних оголошень на дошці об'яв, встановлених у певних місцях.

Відповідно до с.т. 13. Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. територіальна громада має право проводити *громадські слухання* — зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, які належать до відання місцевого самоврядування.

Правова природа цієї, як і більшості інших форм діяльності, територіальної громади також витікає зі змісту ст. 140 Конституції України, яка первинним суб'єктом місцевого самоврядування проголошує територіальну громаду як певну самоорганізацію громадян, об'єднаних за територіальною ознакою з метою задоволення в межах закону своїх колективних потреб і запитів та захисту законних прав та інтересів. Тому в Конституції йдеться про підвищення ролі різноманітних форм безпосередньої участі територіальних громад — жителів сіл, селищ, міст в управлінні місцевими справами. І хоча Конституція України не конкретизує самих форм участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, вона залишає їх для врегулювання окремими законами.

Конкретизуючи на законодавчому рівні громадські слухання, ст. 13 встановлює, що територіальна громада, по-перше, має право проводити такі слухання, по-друге, ці слухання проходять у формі зустрічей членів територіальної громади з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, по-третє, Закон надає членам територіальної громади право під час слухань заслуховувати звіти депутатів відповідних рад про їхню роботу в цілому або з якогось конкретного питання, а також порушувати проблеми та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування (п. 3 ст. 13 Закону). Цим ще раз підкреслюється те значення, яке відіграє територіальна громада у вирішенні важливих питань місцевого значення.

Слід відзначити, що Закон не визначає порядок організації, періодичність, терміни проведення громадських слухань, надаючи право

регулювати ці питання територіальній громаді. Однак, закріплюючи в п. 2 ст. 13 Закону положення про те, що такі громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік, законодавець наголошує на важливості цієї форми безпосередньої участі територіальних громад в управлінні місцевими справами.

Представницький орган місцевого самоврядування, приймаючи статут територіальної громади села, селища, міста і передбачаючи в ньому таку форму безпосередньої участі територіальних громад в управлінні місцевими справами, як громадські слухання, має враховувати необхідність забезпечення відповідної регулярності таких слухань, тобто проведення їх через приблизно рівні відрізки часу, а також найбільш зручний як для жителів, так і для депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування час.

Таким чином, безпосереднє волевиявлення членів територіальної громади, пов'язане з їхнім входженням у сферу суспільно-політичного життя, можна класифікувати за декількома основами⁷¹. По-перше, це самореалізація власних запитів, у тому числі самостійне прийняття публічно-владних рішень: а) нормативних; б) індивідуальних; в) кадрових (на місцевих виборах і референдумах). По-друге, це самозаява членами територіальної громади своїх запитів (на загальних зборах громадян за місцем їхнього проживання, за допомогою місцевих ініціатив). По-третє, це участь територіальної громади у виконанні органами місцевого самоврядування владно-управлінських функцій: а) участь в обговоренні проектів місцевих планів і програм, проектів нормативних актів, прийняття рішень про їх реалізацію; б) участь у здійсненні вже прийнятих планів, програм, актів; в) оцінка результатів діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, загального положення справ у рамках своєї громади, в окремих галузях місцевого життя (місцеві референдуми, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання). По-четверте, це контроль з боку членів територіальної громади за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів (місцеві вибори, громадські слухання).

⁷¹ Див., наприклад: *Вьдрин І.В., Кокотов А.П* Муниципальное право России. — М, 1999.-С. 288.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Дайте визначення поняття територіальної громади
2. Визначте ознаки територіальної громади.
3. Визначте видову характеристику територіальних громад
4. Які існують функції і повноваження територіальних громад?
- о. Визначте форми діяльності територіальних громад

РОЗДІЛ ІХ. ПРАВОВИЙ СТАТУС МІСЦЕВИХ РАД

§ 1. МІСЦЕВІ РАДИ ЯК ПРЕДСТАВНИЦЬКІ ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Місцеві ради є традиційним інститутом представництва територіальних спільнот (громад), які репрезентують та реалізують її інтереси перед юридичними і фізичними особами, державою та її органами. Іншими словами, вони реалізують публічний інтерес місцевого значення.

Україна протягом тривалого часу знала магдебурзьке право та практику самоврядування і володіє традицією функціонування місцевих рад як представницьких органів громад. Починаючи з Давньоруської держави така традиція мала *тяглість* для українських земель, як у складі Великого князівства Литовського, так і в період Речі Посполитої та Гетьманату. Така традиція у дещо обмеженому вигляді існувала на українських землях також у складі Російської імперії в рамках інститутів земства та губернського територіального устрою, а також Австро-Угорської імперії.

Разом з тим, традиція функціонування місцевих рад як представницьких органів місцевого самоврядування була порушена в період Радянського Союзу. Організацію публічної влади складав дивний симбіоз, що пов'язано з інтеграцією інститутів публічної влади до партійних структур. Цьому слугували конституційні застереження про провідну політичну роль Компартії як "керівної і спрямовуючої сили" та про роль рад як основи публічної влади, які склали своєрідну ієрархію. При цьому процес формування місцевих рад був повністю підконтрольним партійним органам відповідного рівня, як

правило, із числа партійних функціонерів. Вибори до місцевих рад мали символічний характер, і вони проводилися на безальтернативній основі, що вихолощувало представницький характер діяльності місцевих рад. По суті, місцеві ради розглядалися як механізм легітимації рішень органів Компартії та провідник її інтересів на місцевому рівні.

З реформою системи місцевого управління за часів незалежності України стало можливим поновлення тягlosti національної традиції місцевого самоврядування. Разом з тим, і до сьогодні існують певні проблеми у забезпеченні реальної самостійності місцевих рад як представницьких органів влади.

У системі органів місцевого самоврядування можна виділити дві категорії органів — представницькі та виконавчі. Конституційний Суд України дав визначення кола осіб, яким належить представницький мандат¹. Він пов'язує зміст мандата з фактом обрання посадової особи виборцями, здійсненням відповідних повноважень та можливістю виступати від їхнього імені перед іншими органами влади. Виходячи з цього переліку можна говорити про систему місцевих представницьких органів, які складають місцеві ради — сільські, селищні, міські, районні у містах, районні та обласні. Сільські, селищні, міські голови визнаються головною посадовою особою територіальної громади з представницьким мандатом, що фактично означає визнання їх представницької природи.

Система взаємовідносин місцевих рад з вищими посадовими особами місцевого самоврядування визначають особливості організаційних моделей місцевих рад. В їх основу покладено такі основні критерії: *ступінь автономності органів місцевого самоврядування; форми взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування; місце і роль представницького органу — ради у системі місцевого самоврядування*. Сьогодні у світі поширеними є англо-американська, континентальна та іберійська моделі місцевого самоврядування.

Згідно з *англо-американською моделлю* (Велика Британія, США, Австралія) органи місцевого самоврядування володіють широкою автономією, органи держави на місцях відсутні. Адміністративний контроль за органами місцевого самоврядування здійснюється через інспекції профільних міністерств та відомств, періодичного зві-

туваїша органів місцевого самоврядування перед державою та жорсткого судового контролю за його правовими актами. Оскільки в цій Системі діє механізм позитивного закріплення повноважень (доктрина *иїга иїєз*) місцевого самоврядування значення судового контролю норм є істотним, а інколи й вирішальним.

Континентальна модель (Франція, Німеччина, Польща, Росія, Україна, Чехія) зумовлена порівняно високим ступенем централізації владних повноважень у системі публічної влади. Повноваження органів місцевого самоврядування регулюються за негативним принципом: все, що не віднесено до компетенції держави, вважається компетенцією місцевого самоврядування. При цьому поширеною є практика делегування державою своїх повноважень органам місцевого самоврядування, які при їх виконанні виступають її публічними агентами на місцях. Держава репрезентована на місцях своїми повноважними інститутами (префекти, місцеві держадміністрації), які здійснюють державне управління на місцях. Основне призначення органів держави на місцях є здійснення адміністративного контролю, який полягає у реєстрації актів, що мають юридичне значення, та нормативно-правових актів місцевого самоврядування. У разі невідповідності таких актів законодавству представники держави оскаржують їх чинність в органах адміністративної юстиції.

Іберійська модель (Бразилія, Іспанія, Португалія, Мексика) є подібною до континентальної. Її специфіка полягає в тому, що головні посадові особи (алькад, регідор, префект) місцевого самоврядування є одночасно головами місцевих рад та їх виконавчих органів і затверджуються главою держави, уряду чи профільного міністерства як представники держави у відповідній територіальній спільноті з правом контролю за діяльністю ради.

У літературі виділяють також *радянську модель* (СРСР, КНДР, Куба), яку не можна вважати місцевим самоврядуванням. Ця модель передбачає ієрархію рад, подвійне підпорядкування виконавчих органів місцевій раді відповідного рівня та вищестоящим виконавчим органам влади. Добір кадрів у системі управління здійснюється політичною партією, оскільки місцеві ради складаються за партійними списками і їх депутати повинні дотримуватися принципу демократичного централізму. Така система повністю виключає автономність місцевих органів і робить їх ширмою для легітимації узурпованої партією публічної влади.

¹ Рішення КСУ у справі про сумісництво посад народного депутата України і міського голови № 7-рн/99 від 06.07.1999 р. // КСУ РВ. - 1:440.

Серед організаційно-правових форм місцевого самоврядування у СІЛА виділяють такі моделі: сильна рада — слабкий мер, сильний мер — рада, рада — менеджер, комбіновану форму, комісійну форму. У Німеччині функціонують південнонімецька рада, північнонімецька рада, бургомістрат, магістрат. У Великій Британії діє система сильних рад, а адміністративні функції здійснюють комітети за відповідними напрямками роботи. У Франції місцеві ради також займають сильні позиції, вибраний радою мер розглядається одночасно як державний агент, підзвітний раді та префекту².

Згідно з Конституцією в Україні реалізована система сильний мер — рада. Оскільки місцеві ради та сільські, селищні, міські голови обираються населенням відповідних територіальних спільнот, то вони володіють однаковим ступенем легітимності. Правда, Закон про місцеве самоврядування не регулює детально питання засобів та ресурсів здійснення повноважень сільським, селищним, міським головою. Це призводить до обструкції діяльності виконавчих комітетів окремими місцевими радами.

Згідно з Європейською хартією, місцеве самоврядування здійснюється радами або зборами, які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи (ст. 2, абз. 2). Місцеві ради є повноважним суб'єктом місцевого самоврядування, оскільки їхні повноваження мають повний та виключний характер. Це забезпечується найтіснішим зв'язком місцевих рад із територіальними спільнотами, які у вітчизняній доктрині та законодавстві традиційно називаються територіальними громадами.

У літературі визначаються такі основні ознаки місцевих рад як представницьких органів влади³:

- ради є колегіальними органами, до складу яких входять депутати, обрані безпосередньо населенням шляхом виборів;
- вони здобувають мандат довіри безпосередньо від населення територіальної громади, яка є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень;
- їхня діяльність поширюється на всю територію громади;

- Більш детально аналіз системи відносин між місцевими радами та їх виконавчими органами див.: *Кравченко В.В., Пітцик М.В.* Муніципальне право України. Навч. носіб. - К.: Атіка, 2003. - С. 347-356.

Фрицький О.Ф. Місцеві ради — представницькі органи місцевого самоврядування України // Муніципальне право України. Підручник / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. — 2-е вид., пер. і доповн. — К.: Юрінком Інтер, 2006. — С. 242- 243.

- на основі закону вони наділені правом представляти інтереси громади;
- приймають рішення від імені громади;
- є органами загальної компетенції, до відання яких відносяться всі питання, які потребують нормативного регулювання;
- посідають провідне місце у системі органів місцевого самоврядування;
- виражають загальну волю населення територіальної громади, надаючи їм загальнообов'язкового характеру і здійснюючи у такий спосіб місцеву владу;
- у своїй діяльності поєднують місцеві інтереси з державними.

Статус місцевих представницьких органів також розкривається через принципи їх організації та діяльності. Такі принципи закріплені у законодавстві України та виводяться з його положень.

Принцип обов'язковості полягає в реалізації питань місцевого самоврядування через функціонування саме представницьких органів влади. Згідно з абз. 2 ст. 3 Європейської хартії про місцеве самоврядування таке право реалізується, зокрема, саме через виборні представницькі органи (ради, збори). Це не виключає права населення приймати рішення безпосередньо, наприклад, шляхом проведення загальних зборів громадян за місцем проживання (ст. 8 Закону України про місцеве самоврядування).

Таким чином, місцеві ради виступають в якості організаційної основи, ядра представницьких інститутів участі громадян у місцевому самоврядуванні. На відміну від загальних зборів громадян, місцеві ради можуть приймати більш виважені, фахові, раціональні та якісні рішення. Разом з тим, статутом територіальної громади має бути деталізована процедура проведення загальних зборів.

Принцип представницького характеру місцевих рад. Така юридична природа владних установ впливає з їх функцій по забезпеченню реалізації загальних справ місцевого самоврядування. Саме місцеві ради є інструментом представницької демократії, які можна розглядати як носії публічних завдань на власній території. Публічний характер місцевих рад полягає в тому, що на рівні територіальних громад вони реалізують повноту повноважень місцевого самоврядування, а на рівні району, області — поєднання місцевих та загальнодержавних інтересів на основі тісної взаємодії з місцевими державними адміністраціями.

Специфічне положення в інституті представництва місцевого самоврядування посідають районні у містах ради. По суті, у містах з районним поділом відповідні ради є носієм представницької влади самостійної територіальної громади — територіального колективу району в місті. У вітчизняній літературі це питання є дискусійним. На думку В. Лаврика, функціонування районних рад у містах є проблематичним, оскільки це прямо не передбачено ні Конституцією, ні законами України⁴. Далі він зазначає, що така рада є складовою суб'єкта місцевого самоврядування, а саме міста. Тому автор пропонує прийняти спеціальний закон про представницькі органи влади у містах з районним поділом.

Позиція В. Ворденюка з цього приводу є невизначеною. Він вважає, що право міських рад вирішувати питання організації управління районами у містах (ч. 5 ст. 140 Конституції) не можна тлумачити розширювально у контексті положень ч. 1 ст. 140 Основного Закону. Разом з тим, він говорить про легітимність функціонування районних рад у містах згідно з принципом правонаступності, закріпленого у абз. 3 п. 8 Перехідних положень (Розділ XV) Конституції України⁵. З цього автор робить висновок, що необхідно визнати право територіальної громади району в місті⁶.

На нашу думку, район у місті є просторовою межею функціонування відповідної територіальної громади, яка володіє правом брати участь у формуванні відповідних органів місцевого самоврядування. Закон про місцеве самоврядування делегує повноваження міським радам вирішувати питання про утворення районних в місті рад, які, в свою чергу, обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету (ч. 2 ст. 5 Закону). Конституція України дає широкий простір для законодавчого регулювання питання організації влади на рівні територіальної громади. Законодавець визнав за необхідне функціонування районних рад у містах з районним поділом, якщо про це приймає спеціальне рішення міська рада (ст. 41 Закону). Таким чином, системне тлумачення Конституції та Закону про місцеве самоврядування дає можливість зробити висновок, що районні у

⁴ Лаврик В. Законодавча база існування рад в містах з районним поділом // Право України. - 2000. - № 3. - С. 34-36.

⁵ Борденюк В. Деякі проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування у містах з районним поділом // Право України. — 2001. — № 2. — С. 54.

⁶ Там само. — С. 57.

місті ради, її голова та виконавчі органи є формою самоорганізації населення у містах з районним поділом. Тому в таких містах може бути сформована система ієрархії органів місцевого самоврядування.

Як правомірну можна розглядати практику, коли такі питання можна вирішувати шляхом їх деталізації у статуті територіальної громади або шляхом прийняття спеціального рішення на сесії міської ради. Однак відсутність законодавчого регулювання суттєво знижує гарантії реалізації прав на вирішення справ публічного значення територіального колективу району в місті, тому необхідною є уніфікація законодавства у цій сфері.

Тому в законі та, відповідно, у статутах територіальних громад необхідно чітко визначити механізм перерозподілу повноважень між міською радою та районними у місті рад, а також між районною у місті радою, її головою та виконавчими органами. У спеціальному законі слід уніфікувати модель організації органів місцевого самоврядування в містах з районним поділом.

Принцип виборності. Демократичну основу функціонування місцевих рад складає їх формування на основі загального рівного та прямого виборчого права при таємному голосуванні. Формування місцевих рад шляхом періодичних демократичних виборів необхідно розглядати як важливу умову легітимної публічної влади територіальних колективів. Відповідно до даного принципу неприпустимим є перенесення виборів до місцевих рад на більш пізній строк, ніж це визначено законодавством, оскільки така дія порушуватиме засади правонаступності публічної влади.

Принцип організаційно-правової самостійності місцевих рад. Механізмом реалізації права жителів територіальної громади через місцеві ради є їх компетенція. Компетенцію місцевих рад складають її предмет відання та компетенція. Предмет відання втілюється у функціях місцевих рад, які у концентрованому виразі визначають їх повноваження.

Принцип відповідальності. Здійснення владних повноважень пов'язане з відповідальністю за належне здійснення завдань, що випливають із публічно-правового статусу місцевих рад. Місцеві ради несуть відповідальність насамперед перед населенням, у цьому може виражатися довіра до них з боку населення, отже, їх легітимність. Ді-

⁷ Муниципальное право Украины. — К., 2003. — С. 175; Видрун И.В., Кокитов А.Н. Муниципальное право России. — М., 2000. — С. 155.

євим механізмом відповідальності в умовах конституційної держави можна розглядати періодичні демократичні вибори та ініціативу територіальної громади по достроковому розпуску ради на основі рішення, прийнятого на місцевому референдумі.

Принцип законності. За дотриманням законності у діяльності місцевих рад здійснюється державний правовий та відомчий контроль за виконанням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень держави (адміністративний контроль).

Уявляється, що при прийнятті рішень місцевими радами діє презумпція законності актів місцевого самоврядування, що впливає із їх верховенства на території відповіднотериторіальної громади, району, області.

Принцип гласності та публічності є важливим елементом у діяльності місцевих рад, який втілює їх демократизм. В. Кряжков характеризує гласність як політико-правовий принцип, реалізація якого передбачає відкрите та систематичне інформування населення органами публічної влади про свою роботу. Гласність розкриває образ діяльності органу влади, складає різновид відносин народного представництва, посилює зворотні зв'язки між населенням та владними структурами⁸.

Принцип колегіальності означає, що представницький орган місцевого самоврядування приймає рішення в колегіальному порядку. Колегіальність має два аспекти. По-перше, це спосіб організації управлінської діяльності місцевої ради, по-друге, спосіб організації місцевої представницької владної установи, будова якої пристосована для створення колективної думки та рішення, що формується загальною волею депутатів⁹. Необхідною умовою колегіальності є кворум, норма голосування, характер підготовки проектів та організаційні форми прийняття рішень ради.

⁸ Кряжков В.А. Информация в советской представительной системе: правовые и организационные проблемы. — Свердловск, 1987. — С. 26-27.

⁹ Видрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. — С. 161.

§ 2. ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ МІСЦЕВИХ РАД БАЗОВОГО І РЕГІОНАЛЬНОГО РІВНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Система місцевого самоврядування зумовлена територіальним устроєм держави. Тому місцеві ради формуються у відповідних адміністративно-територіальних одиницях. Принцип унітарного державного устрою передбачає поєднання централізації і децентралізації, збалансований розвиток регіонів і громад з урахуванням їх особливостей, правове, організаційне, матеріально-фінансове відособлення місцевого самоврядування, поєднання місцевих і державних інтересів при його здійсненні.

Децентралізація можлива тільки за певних умов¹⁰. Перша умова полягає в тому, що автори конституції чи законодавець повинні визнати існування визначених інтересів, які самі по собі є всезагальними, але менше порівняно з тими, досягнення яких прагне держава. Це, наприклад, інтереси певного міста.

Перша умова доповнюється наступною: управління зі встановленням подібних автономних інтересів має бути доручено органам, що володіють певною незалежністю відносно центральної влади, бо у протилежному випадку буде мати місце деконцентрація, а не децентралізація.

Досить важливою умовою децентралізації є фінансова автономія, тобто не тільки теоретичне право володіти і управляти майном, а й практична можливість для децентралізованого органу володіти необхідними ресурсами і вирішувати питання про їх використання.

Ці найважливіші ознаки всякого децентралізованого органу або органу місцевого самоврядування закріплені і в Європейській хартії місцевого самоврядування. Вона визначила їх як правову, організаційну та фінансову автономію. Суть правової автономії полягає в тому, що вона має свої власні повноваження, які визначаються конституцією або законом. Ці повноваження, зазначається в ЄХМС, мають бути повними і виключними, тобто такими, що не належать одночасно іншим органам. В межах своїх повноважень орган місцевого самоврядування має повну свободу дій для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, віднесеного до його відання. Це правило має діяти тоді, коли орган місцевого самоврядування здійснює де-

¹⁰ Ведень Ж. Административное право Франции. — М.: Прогрес, 1973. — С.312.

леговані йому державою додаткові повноваження. І тут він повинен мати свободу пристосовувати їх здійснення до місцевих умов.

Суть організаційної автономії полягає в тому, що орган місцевого самоврядування повинен мати можливість сам визначати свою внутрішню структуру з тим, щоб вона відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління. Головне ж полягає в тому, що, діючи в межах закону, орган місцевого самоврядування не знаходиться в підпорядкуванні інших органів і що будь-який адміністративний контроль за його діями може мати місце лише для забезпечення законності та конституційних принципів.

Фінансова автономія полягає у праві органів місцевого самоврядування, в межах загальнодержавної економічної політики, на володіння і розпорядження власними коштами, достатніми для здійснення своїх функцій і повноважень. При цьому принаймні частина цих коштів повинна, як це зазначається в ЄХМС, надходити за рахунок місцевих зборів і податків, ставки яких у межах закону мають визначати самі органи місцевого самоврядування. І навіть субсидії, які виділяються цим органам, не повинні обмежувати їх свободу у власній сфері діяльності.

Сукупність різних організаційних форм та інститутів місцевої демократії, через які здійснюються функції та повноваження місцевого самоврядування, утворює систему місцевого самоврядування. Особливістю її в Україні є те, що вона має незавершений характер. На регіональному рівні місцевого самоврядування його інтереси представляють районні та обласні ради, а виконання їх рішень забезпечують місцеві державні адміністрації відповідного рівня. Тобто на регіональному рівні існує дивний симбіоз публічної влади: державної влади, яка представлена місцевими державними адміністраціями, — місцевого самоврядування, представленого районними і обласними радами.

Конституційний законопроект, який включає реформу територіального устрою та місцевого самоврядування (проект Закону № 3207-1¹¹, конституційність якого, окрім деяких положень, була схвалена Конституційним Судом¹²), передбачає створення на регі-

ональному рівні виконавчих органів місцевого самоврядування. Діяльність місцевих адміністрацій передбачена лише на обласному рівні публічної влади. Вони здійснюватимуть функції, характерні для французьких префектур — адміністративний контроль над правовими актами органів місцевого самоврядування та координація територіальних управлінь міністерств і відомств.

Систему місцевого самоврядування в Україні складають: територіальні громади; сільські, селищні, міські ради; сільські, селищні, міські голови; виконавчі органи сільських, селищних, міських рад; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад, сіл, селищ і міст; органи самоорганізації населення. Конституційний Суд України у рішенні № 11-рп/2001 від 13 липня 2001 р. визначив, що система місцевого самоврядування визначається адміністративно-територіальним устроєм України¹³.

Особливістю системи місцевого самоврядування є те, що вона має три-, чотирирівневу структуру: органи місцевого рівня у рамках територіальної громади — районний рівень — обласний рівень. Однак у містах може існувати ще один рівень місцевого самоврядування зі своїми інститутами влади — райони у містах, а також у різних поселеннях за ініціативою жителів та рішенням сільської, селищної, міської ради можуть утворюватися органи самоорганізації населення — будинкові, квартальні, вуличні комітети. У великому місті, яке складає територіальну громаду, базовий рівень місцевого самоврядування може мати трирівневий характер — органи самоорганізації населення, район у місті — міський голова, міська рада, міськвиконком. Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, які представляють від імені територіальних громад та в їхніх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України. Тобто сільські, селищні, міські ради є представницькими органами місцевого самоврядування. Під цим слід розуміти виборний орган (раду), який складається із депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади та приймати від її імені рішення.

Сільські, селищні, міські, районні у містах (у разі їх створення), районні, обласні ради складаються із депутатів, які обираються населенням відповідної території на основі загального, рівного і прямо-

¹¹ Постанова Верховної Ради України № 2223-1У від 08.12.2004 р. про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України.

¹² Див.: Висновок КСУ № 1-в/2008 від 15.01.08 р. у справі про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 136, 140, 141, 142, 143 Конституції України/у^.сси.80У.иа/

¹³ Рішення КСУ № 11-рп/2001 від 13.07.2001 у справі про адміністративно-територіальний устрій // КСУ РВ. — 2:488.

її) виборчого права шляхом таємного голосування. Рада вважається правомочною за умови обрання не менш як двох третин депутатів від її загального складу. У разі якщо обрано менш як дві третини складу, до обрання необхідної кількості депутатів продовжує здійснювати повноваження рада попереднього скликання. При достроковому припиненні повноважень деяких депутатів, внаслідок чого до складу ради входить менш як дві третини депутатів, до обрання необхідної кількості депутатів така рада вважається правомочною за наявності більше половини депутатів від її загального складу. Строк повноважень ради — п'ять років.

Місцеві ради у межах Конституції і законів України наділяються певним обсягом компетенції. Навіть якщо така компетенція чітко не визначена Конституцією, коло функцій і повноважень місцевих рад може бути розширене законом. ЄХМС передбачає змістовні критерії наділення компетенцією органів місцевого самоврядування: вони повинні відповідати принципам пропорційності та субсидіарності, тобто наділення тією чи іншою функцією має "враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії" (ст. 4, абз. 3). Таким чином, компетенція місцевих рад повинна відповідати визначеним критеріям, зміст яких мало досліджений у вітчизняній доктрині та застосовується у судовій практиці лише недавно.

Принцип пропорційності застосовується у судовій практиці зарубіжних країн. Зокрема, у 1965 р. Конституційний суд ФРН в одному зі своїх рішень зазначив: "У Федеративній Республіці Німеччині принцип пропорційності є неписаним конституційним принципом. Він походить від принципу верховенства права, а отже, з природи основних прав, оскільки вони відбивають загальне право на свободу громадянина від держави і можуть бути обмежені державними органами тільки у разі переслідування абсолютно необхідного публічного інтересу".

У системі місцевого самоврядування принцип пропорційності пов'язаний із застосуванням адекватних засобів для реалізації компетенції органів місцевого самоврядування та неприпустимості надмірного втручання у приватне життя особи. Згідно з принципом пропорційності органи місцевого самоврядування покликані забезпечувати місцевий публічний інтерес з урахуванням державних інтересів.

Принципом інституціональної організації влади і управління є *принцип субсидіарності*, основна ідея якого полягає в тому, що по-

літична влада повинна втручатися тільки в межах, при яких суспільство і його складові групи не спроможні задовольнити різноманітні потреби. Тому відповідно до принципу субсидіарності формується система повноважень органів місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування являє собою рівень політичної участі у вирішенні питань, найбільше наближених до громадянина. Все, що можна вирішити на місцях, не повинно передаватися на вищий рівень влади. При цьому відповідальність органів самоврядування має визначатися з урахуванням економічних, фінансових та інших ресурсних можливостей.

Іншими словами, принцип субсидіарності можна сформулювати так: тягар відповідальності покладатиметься правовим актом на компетентний орган публічної влади тільки у тій мірі, яка відповідає характеру і масштабу завдань органу публічної влади. Тому необхідно враховувати матеріально-фінансові ресурси органи влади, досягнення покладених цілей діяльності органу влади за допомогою адекватних засобів з урахуванням процесуальної економії прийняття владних рішень. Зрозуміло, що згідно з принципом пропорційності органи місцевого самоврядування здійснюють свою компетенцію самостійно.

Провідниками такої відносної самостійності є місцеві ради. При цьому існують деякі особливості у статусі місцевих рад базового і регіонального рівнів. Сільські, селищні, міські ради представляють безпосередньо інтереси територіальної громади. У свою чергу, районні, обласні ради не є представниками інтересів громади, а представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст.

Особливості правового статусу місцевих рад базового рівня місцевого самоврядування. Місцеві ради базового рівня складають сільські, селищні, міські ради, а також районні у містах. Місцеві ради базового рівня взаємодіють, відповідно, із сільським, селищним, міським головою, який головує на її засіданнях. Такі прерогативи голови територіальної громади дають йому можливість впливати на хід та характер рішень, що приймаються відповідною місцевою радою.

Сільські, селищні, міські ради представляють відповідні територіальні громади перед юридичними і фізичними особами, представницькими органами інших територіальних громад, державою та її органами, і судами. Сьогодні в Україні дискутується питання про можливість представляти інтереси територіальної громади на від-

повідному міжнародному рівні з органами місцевого самоврядування зарубіжних країн. Опосередковано таке право визнається через функціонування єврорегіонів, у яких беруть участь органи місцевого самоврядування України.

Закон про місцеве самоврядування передбачає, що місцеві ради базового рівня забезпечують виконання функцій і повноважень місцевого самоврядування в інтересах територіальної громади. При цьому слід уточнити: йдеться про місцевий публічний інтерес, який враховує особливості певної територіальної громади. Відповідно до ЄХМС такі повноваження є повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним чи регіональним органом, якщо це не передбачено законом. Відповідно сільські, селищні, міські ради мають всю повноту повноважень з питань місцевого значення. Тому не допускається незаконний вплив на їх діяльність з боку місцевих державних адміністрацій чи територіальних управлінь міністерств та відомств, центральних органів державної влади. Такі незаконні дії органів державної влади можна оскаржити до окружного адміністративного або Конституційного Суду. Держава може втручатися у діяльність сільських, селищних, міських рад виключно на основі закону, з дотриманням принципів верховенства права, пропорційності, субсидіарності. При цьому держава може сприяти діяльності рад з метою їх вирівнювання за допомогою фінансових інструментів — субвенцій, дотацій тощо.

Особливості правового статусу місцевих рад регіонального (проміжного) рівня місцевого самоврядування. Місцеві ради регіонального (проміжного) рівня складають районні та обласні ради. На думку норвезького ученого Т. Ларсона, існування проміжного рівня влади зумовлено тим, що в регіонах поєднується місцеве самоврядування і місцеве управління, тобто публічна влада здійснюється як органами місцевого самоврядування, так і державними органами. Проміжна влада організовується за трьома моделями: організаційною, функціональною, змішаною (фрагментарною). Згідно з *організаційною моделлю* міністерства і відомства мають власні адміністрації на місцях, які контролюють акти органів місцевого самоврядування. *Функціональна модель* передбачає наявність на місцевому рівні представників держави на зразок французького префекта, який наділений повноваженнями здійснювати адміністративний контроль та координувати діяльність органів внутрішніх справ та безпеки на місцях, а також де-

які інші питання внутрішньої політики. При цих двох моделях функціонують місцеві регіональні асамблеї — ради, які формують місцеві уряди — управи. *Змішана модель* передбачає широку автономію регіональних рад та урядів, над якими здійснюється адміністративний контроль за допомогою періодичного їх звітування перед державою, інспекцій профільних міністерств та відомств, а також діяльності незалежної адміністративної юстиції¹⁴.

Таким чином, проміжний рівень управління можна розглядати в якості: 1) представництва інтересів територіальних колективів регіонального рівня; 2) інструменту місцевого самоврядування та здійснення функцій виконавчих органів місцевого самоврядування; 3) знаряддя центрального управління; 4) урівноваження державних інтересів та інтересів місцевого самоврядування; 5) інституту забезпечення інтересів регіональної громади, зокрема інтересів національних меншин, що потребує автономії.

Оскільки в Україні у позитивному законодавстві не визнається існування регіональних громад, а лише територіальних громад на рівні поселень (села, селища, міста), існують істотні проблеми інституційного забезпечення прав на саморозвиток цих територіальних спільнот. У цьому плані законодавство України необхідно привести у відповідність положеннями міжнародно-правових актів та загальноновизнаних принципів міжнародного права.

Питання взаємовідносин органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій в Україні має складну історію і характеризується наявністю цілого кола проблем, пов'язаних зі співіснуванням цих двох форм організації місцевої влади у межах певних адміністративно-територіальних одиниць.

Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією, Законом про місцеве самоврядування та іншими законами України. Представницький характер районних, обласних рад визначається тим, що вони формуються за рахунок рівного представництва відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Однак такий представницький характер районних, обласних рад нівельований у зв'язку

¹⁴ Ларссон Т. Організація проміжного рівня управління в європейських державах // Проміжний рівень управління в європейських державах: складність проти демократії? / За ред. Т. Ларссона, К. Номдена, Ф. Петітвілля. - К.: К.І.С., 2003. - С. 9-10.

з останніми змінами у виборчому законодавстві. Згідно з чинним законодавством України, вибори до районних і обласних рад здійснюються за пропорційною виборчою системою, що, на нашу думку, суперечить частині четвертій статті 140 Конституції. Чинна виборча система надає широкі можливості партійній бюрократії впливати на хід висування кандидатів до районних, обласних рад. Останні муніципальні вибори (у 2006 р.) засвідчили чимало фактів обрання депутатами місцевих рад осіб, які не проживають у відповідних територіальних громадах і, по суті, не обізнані з їхніми проблемами та потребами.

Районні, обласні ради не утворюють власного виконавчого органу. Для забезпечення діяльності ради діє виконавчий апарат, який здійснює переважно організаційно-матеріальні функції. Виконання їх рішень покладено на місцеві державні адміністрації відповідного рівня. Така модель регіонального самоврядування є конфліктною за своїм змістом, при ній не завжди вдається досягти порозуміння між радою та державною адміністрацією.

§ 3. ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ, ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ТА ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІСЦЕВИХ РАД

Місцева демократія реалізується у різних формах — місцевих виборів, референдумів, громадських слухань, зборів громадян за місцем проживання тощо. Головна роль у системі місцевої демократії відводиться місцевим виборам, на яких обираються депутати місцевих рад та сільські, селищні і міські голови. Закон України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" від 6 квітня 2004 р. (далі — Закон про місцеві вибори 2004 р.)¹⁵ по-новому регламентує вибори до місцевих рад. Однак положення цього Закону надто деталізовані, що не виключає зловживань в ході виборчого процесу, особливо на стадії голосування та підведення підсумків і оголошення результатів

¹⁵ Закон № 1667-ІУ від 06.04.2004 р. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів // www.rada.gov.ua

місцевих виборів. Ще одним недоліком Закону про місцеві вибори є неоптимальність виборчої системи: за допомогою пропорційної виборчої системи нівелюється конституційна функція місцевих рад як органів, що представляють спільні інтереси територіальних громад. Вибори сільських, селищних, міських голів здійснюються за системою відносної більшості, що викликає сумнів у їх легітимності.

Муніципальні вибори як інститут безпосередньої демократії є засобом формування представницьких органів місцевого самоврядування, а також заміщення посад сільських, селищних, міських голів. На думку В. Кампата М. Оніщука, місцеві вибори активізують участь громадян в управлінні публічними справами місцевого значення. Тому ця загальномуниципальна процедура має політичне значення, оскільки місцеві осередки політичних партій реалізують свій потенціал, беруть участь у формуванні кадрів органів місцевого самоврядування, здійснюють вплив на прийняття владних рішень у системі місцевого самоврядування¹⁶.

На думку В. Пиліна, муніципальні вибори є також однією із дієвих форм контролю громадян за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування, підвищують відповідальність їх перед населенням¹⁷. О. Кутафін та В. Фадеев вважають, що таким чином громадяни спрямовують діяльність цих органів, критично оцінюють їхню роботу. Кожна виборча кампанія сприяє соціальній активності громадян, виявленню їх найважливіших інтересів та потреб, створює необхідні передумови для їх задоволення¹⁸.

Аналіз норм законодавства України та доктринальних джерел дає можливість охарактеризувати даний правовий інститут. Інститут муніципальних виборів складає система принципів та норм, які визначають: а) обсяг суб'єктивних виборчих прав (як активного, так і пасивного); б) порядок формування та діяльності виборчих комісій, а також пов'язаних з ними організаційно-технократичних норм (зокрема, ступеня участі громадян у діяльності цих органів влади); в) правовий статус учасників виборчого процесу; г) процедури реалізації прав учасників виборів, пов'язаних з їх статусом (наприклад,

¹⁶ Оніщук М., Кампато В. Правові засади місцевого самоврядування в Україні. — К., 1998. - С. 28.

¹⁷ Муниципальное право Российской Федерации: Учебник/ Подред. И.С. Бондаря, - М.: ЮНИТИ; Закон и право, 2002. - С. 300.

¹⁸ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. — М.: Проспект, 2002. - С. 144.

як члена виборчих комісій, спостерігача, виборця тощо); д) порядок визначення результатів виборів та громадського контролю за їх правильністю; е) гарантії законності здійснення муніципальних виборів; є) юридичну відповідальність за порушення законодавства про муніципальні вибори.

Муніципальні вибори — це форма безпосереднього волевиявлення громадян, яке здійснюється періодично відповідно до вимог, визначених Конституцією та законами України, а також статутом територіальної громади, які індивідуально або у складі колегіального органу вирішують від імені населення питання місцевого значення. Муніципальні вибори у вузькому розумінні — це діяльність уповноважених суб'єктів з формування виборчих адміністрацій (територіальних, дільничних виборчих комісій), складання/уточнення списків виборців, реєстрації кандидатів на представницькі мандати, тобто виступають як система форм та способів здійснення контролю за виборчим процесом, а також гарантії правового захисту прав його учасників.

Призначення муніципальних виборів та принципи муніципального виборчого процесу. Муніципальні вибори призначаються Верховною Радою України. Своєчасність їх є однією із ознак конституційної держави, умовою наступності публічної влади. Згідно із російським Федеральним Законом про основні гарантії виборчих прав і права на участь у референдумі громадян Російської Федерації (ч. 3, 4 ст. 10), у разі непризначення муніципальних виборів за зверненням виборців, виборчих об'єднань (блоків), органів публічної влади, прокурорів вибори призначаються за рішенням суду загальної юрисдикції¹⁹.

Територіальні виборчі комісії утворюють відповідні виборчі округи в відповідними виборчими дільницями при дотриманні приблизно рівної кількості виборців у рамках виборчого округу, а при виборах міської ради виборчий округ складають просторові межі громади міста.

Важливим фактором демократичності муніципальних виборів є гарантії участі громадськості у формуванні виборчих адміністрацій (територіальних, окружних виборчих комісій). У процесі формування виборчих адміністрацій домінують політичні партії. Територіальні виборчі комісії формуються місцевими радами відповідного рівня за поданням керівних органів місцевих осередків політичних партій.¹⁹ Див.: *Вмдрин И.В., Кокотов А.Н.* Указ. соч. — С. 253.

Кандидатури членів виборчих адміністрацій подають відповідно сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради. Відповідно дільничні виборчі комісії створюються територіальною виборчою комісією за поданням кандидатур їхніх членів керівними органами місцевих осередків політичних партій.

Необхідною умовою легітимності проведення муніципальних виборів є дотримання принципів виборчого процесу, які відіграють особливу роль на стадіях висування та реєстрації кандидатів на представницький мандат, виборчої кампанії.

Значення цих принципів полягає у їх загальнорегулятивному характері, встановленні в якості принципів муніципального виборчого процесу Р. Максакова виділяє такі: принципи гласності, періодичності, відповідальних виборів, змішаного фінансування місцевої виборчої кампанії, інформаційного та матеріально-технічного забезпечення місцевих виборів. Вона вважає проблематичними принципи обов'язковості та альтернативності місцевих виборів²⁰.

Серед основних принципів муніципального виборчого процесу можна виділити такі: верховенство права, публічності і гласності, обов'язковості, альтернативності, партиципації, політичного плюралізму, рівності прав суб'єктів виборчого процесу, свободи передвиборної агітації, неупередженості до кандидатів з боку органів публічної влади, їх посадових осіб, заборони незаконного втручання будь-кого у виборчий процес, забезпечення фінансово-організаційного контролю за його ходом, право суб'єктів виборчого процесу на оскарження дій та рішень виборчих органів влади.

Суб'єктивне виборче право та засоби його реалізації. За своєю природою висування кандидатів на представницький мандат в органах публічної влади має відображати реальний суспільний вплив осіб, які домагаються відповідного статусу.

Право-домагання у цьому контексті пов'язано зі змістом правосуб'єктності його носіїв та осіб, які сприяють їхній діяльності: 1) суб'єкти виборчого процесу можуть виступати в якості офіційних представників, які репрезентують інтереси окремих кандидатів (члени осередків політичних партій чи виборчих блоків, довіренні особи тощо); 2) закріплення у законодавстві цenzів, які встановлю-

²⁰ Див.: *Максакова Р.М.* *Вибори до органів місцевого самоврядування: проблеми теорії і практики: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького.* — К., 2003.

²⁰ Зам. 15.

ють засоби висунення кандидатів, та пов'язаного з цим змісту умов щодо їх висунання.

В якості активних учасників муніципального виборчого процесу виступають довірені особи кандидатів, уповноважені особи місцевих осередків політичних партій (блоків), громадських організацій, журналісти та інші представники засобів масової інформації, офіційні спостерігачі. За змістом діяльність цих учасників виборчого процесу є важливим елементом громадського контролю, засобом партиципації жителів територіальної громади, їх правового та політичного виховання. Набуття правосуб'єктності даною категорією учасників виборчого процесу тісно пов'язане з офіційною процедурою їх реєстрації чи акредитації при відповідній територіальній, окружній виборчій дільниці. Гарантією їхньої діяльності є вимога закону щодо належного інформування про хід підготовки та проведення виборів виборчими адміністраціями.

Закон про місцеві вибори удосконалив умови та способи висунання кандидатів на представницькі мандати. За змістом необхідною умовою для цього є громадський вплив конкретного претендента, його підтримка певною частиною виборців. Можливі три основні способи висунення кандидатів: а) висунання зборами виборців за місцем проживання, трудової діяльності або навчання; б) самовисунання за умови підтримання претендента певною кількістю виборців; в) висунання місцевими осередками політичних партій (блоків), громадськими організаціями. При цьому у виборах до міських, районних у містах, районних, обласних рад мають право висувати кандидатури лише керівні органи відповідних місцевих осередків політичних партій, позбавляючи територіальну громаду безпосереднього впливу на хід цього процесу.

Виборча система та набуття кандидатом представницького мандату. Система муніципальних виборів в Україні має специфічний, деякою мірою фрагментарний характер. Вибори до сільської та селищних рад здійснюються за системою відносної більшості голосів в одномандатних округах. Система виборів до інших місцевих рад здійснюється за пропорційним принципом, що дозволяє партійній бюрократії відігравати ключову роль у формуванні складу відповідних рад. Вплив її посилюється тим, що саме керівні органи партійних осередків визначають черговість кандидатів у партійному списку, за які, по суті, голосує виборець на місцевих виборах. Він не має можливості впливати на хід формування виборчих списків від політичних

партій, оскільки виборча система не передбачає елементи преференцій у ході голосування з боку виборців. У разі формування у міській раді більшості, яка знаходиться на протилежній політичній платформі до міського голови, можливе взаємне блокування їхньої діяльності, що дискредитує інститут місцевого самоврядування.

Місцеві ради несуть *відповідальність* насамперед *перед населенням*, у цьому виражається довіра до них населення, отже, їх легітимність. Дієвим механізмом відповідальності в умовах конституційної держави можна розглядати періодичні демократичні вибори та ініціативу територіальної громади по достроковому розпуску ради на основі рішення, прийнятого на місцевому референдумі.

Відповідальність місцевих рад перед державою полягає у дотриманні Конституції і законів України, а також за виконання делегованих державою повноважень (ст. 76 Закону). В останньому випадку реалізація делегованих повноважень має бути забезпечена державою шляхом передачі органам місцевого самоврядування відповідних фінансових та матеріальних ресурсів (ст. 67 Закону).

У разі виявлення судом систематичних порушень органами місцевого самоврядування законодавства, це є підставою для звернення уповноважених органів державної влади до Верховної Ради України про вирішення питання про дострокове припинення повноваження ради (ст. 78 Закону).

Відповідальність рад перед фізичними та юридичними особами (ст. 77 Закону) має цивільно-правовий характер. Шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам внаслідок неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовуються за рахунок коштів місцевого бюджету, а внаслідок неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування — за рахунок їхніх власних коштів у порядку, встановленому законом.

Згідно зі статтею 78 Закону про місцеве самоврядування можливе дострокове припинення повноважень місцевої ради у випадках:

- 1) якщо рада прийняла рішення з порушенням Конституції та законів України, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність із законом;
- 2) якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, встановлені законом, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання;

3) за рішенням місцевого референдуму.

Закон не передбачає можливість саморозпуску місцевої ради, хоча такої можливості не слід відкидати. Справа в тому, що місцева рада як орган місцевого самоврядування, який діє на засадах організаційної самостійності, може вирішити питання про дострокове припинення повноважень та клопотати перед компетентними органами влади про проведення дострокових виборів. Правда, у такому разі формально процедуру їх призначення повинен ініціювати сільський, селищний, міський голова або голова місцевої державної адміністрації.

Особливу увагу слід приділити факту припинення повноважень місцевої ради у разі систематичного і грубого порушення закону, під яке підпадає формулювання п. 1 ч. 1 ст. 78 Закону про місцеве самоврядування.

За рішенням місцевого самоврядування або постановою Верховної Ради України може бути вирішено питання про дострокове припинення повноважень місцевої ради. Підставою для такого рішення може стати порушення місцевою радою законності при ухваленні правових актів. Згідно з принципом верховенства права встановлення таких фактів належить судовим органам. Адміністративні суди відповідно до положень ст. 2 Кодексу України про адміністративне судочинство (далі — КАС) визначають критерії законності актів місцевих рад, і вони володіють достатніми правовими засобами для вирішення цього питання. Межі суддівського розсуду є досить широкими, і зумовлені вони насамперед змістом статей 7 та 171 КАС.

Грубе порушення законності у діяльності місцевих рад має своїм наслідком порушення змісту прав людини та основоположних свобод, який визначається через перевірку правових актів щодо відповідності-критеріям, визначеним у ст. 2 КАС. Якісною характеристикою цього можуть бути суттєві порушення під час виконання обов'язкових повноважень місцевих рад, сфера яких принаймні визначена у ст. 143 Конституції України. Прикладом грубого порушення законності у діяльності місцевих рад може бути порушення строків прийняття місцевого бюджету або непропорційне скорочення видатків за певними статтями місцевого бюджету, що призводить до порушення нормативів забезпечення населення публічними послугами на рівні мінімальних соціальних потреб тощо.

Систематичне неналежне здійснення владних функцій місцевими радами може полягати в упущеннях щодо комплексного розвитку

територіальних колективів (громад, районів, областей), неприйняття правових актів або невиконання функцій у сфері управління комунальною власністю, місцевих фінансів та неналежне здійснення муніципальної фінансової політики, забезпечення населення публічними послугами тощо. Також під ці випадки підпадає невиконання місцевими радами законних вимог органів влади, прийнятих ними в рамках своєї компетенції, які містять розпорядження діяти належним чином.

Для того, щоб Верховна Рада прийняла рішення про дострокове припинення повноважень місцевої ради, має бути проведено неупереджене парламентське розслідування обставин порушень законності місцевою радою. Підставою для застосування парламентських процедур є положення п. 1 ч. 1 ст. 78 Закону про місцеве самоврядування. Приводом для цього є наявність судових рішень або актів прокурорського реагування, в яких зафіксовані факти грубого і систематичного порушення законності у діях місцевих рад. При цьому важливе значення має преюдиціальний характер судових рішень, якими встановлені такі обставини.

На цій підставі Верховна Рада приймає рішення про створення тимчасової слідчої комісії, до складу якої повинні ввійти представники фракцій згідно зі своїм пропорційним представництвом у парламенті. Парламентське розслідування має проводитися у розумні строки, які б були достатніми для неупередженого розслідування обставин порушення законності і не призводили до зволікань із прийняттям відповідного висновку тимчасової слідчої комісії. Висновок комісії публічно заслуховується на пленарному засіданні Верховної Ради та обговорюється представниками парламентських фракцій, за результати якого приймається відповідне рішення.

По суті, прийняте парламентом рішення щодо можливого розпуску місцевої ради має політико-правовий характер, оскільки на його зміст впливають не тільки юридичні аргументи, а й розстановка політичних сил у парламенті, конкретна суспільно-політична обстановка у відповідній територіальній спільноті (громаді, районі, області). Якщо Верховна Рада прийняла рішення про дострокове припинення повноважень місцевої ради, то одночасно виноситься рішення про проведення дострокових виборів депутатів місцевої ради. До обрання нового складу з метою забезпечення наступності та безперервності продовжуються повноваження місцевої ради попереднього скликання.

§ 5. ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД

Повноваження депутата місцевої ради починаються з моменту офіційного оголошення на сесії відповідною територіальною виборчою комісією рішення про підсумки виборів та про визнання повноважень депутатів. Строк повноважень депутата — п'ять років.

Правовий статус депутатського мандата характеризується наступними моментами. По-перше, депутат є виборною особою, яка набуває свого статусу за результатами виборів у конкретному виборчому окрузі. Таким чином, він обирається частиною виборців територіальної громади. При відносинах представництва у районній чи обласній раді депутати обираються від територіальних громад у багатомандатному виборчому окрузі, тобто від певної територіальної громади в цілому.

По-друге, депутат представляє інтереси всієї територіальної громади у виборному органі влади, а не інтереси виборчого округу²¹. Однак це не означає, що він не повинен бути у курсі справ виборчого округу, в якому був обраний. Депутат місцевої ради зобов'язаний підтримувати зв'язки з виборцями, колективами і об'єднаннями громадян, які висунули його кандидатом у депутати, а також колективами інших підприємств, установ, організацій, державними органами, органами місцевого самоврядування та об'єднань громадян, розташованими на території виборчого округу²².

По-третє, депутат представляє відповідну місцеву раду перед своїми виборцями. Він підтримує постійний зв'язок зі своїми виборцями, регулярно інформує їх про роботу ради, виконання планів і програм економічного і соціального розвитку, місцевих екологічних програм, рішень ради, бере участь в організації виконання рішень ради та її органів, у масових заходах, що проводяться на території виборчого округу, вивчає громадську думку, потреби населення, інформує про них раду, вживає інших заходів щодо задоволення колективних іо-

треб та законних вимог громадян (ст. 13 Закону про статус депутатів місцевих рад). Також депутат розглядає пропозиції, заяви і скарги громадян, звітує перед виборцями не менше одного разу на рік або у будь-який час на вимогу виборців (ст. 14,15 цього Закону).

Повноваження депутата місцевої ради. Депутат як повноважний представник територіальної громади має виражати і захищати інтереси відповідної територіальної громади або її частини — виборців свого виборчого округу, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування. Він зобов'язаний підтримувати зв'язки з виборцями, трудовими колективами і об'єднаннями громадян, які висунули його кандидатом у депутати, а також колективами інших підприємств, установ, організацій, державними органами, органами самоврядування та органами об'єднань громадян, розташованими на території його виборчого округу. Мандат депутата місцевої ради є імперативним: виборці можуть давати накази своїм депутатам, а депутат є відповідальним перед ними і їм підзвітним. Депутат, який не виправдав довіря виборців, може бути в будь-який час відкликаний ними у порядку, встановленому Розділом VI Закону "Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів".

Повноваження депутата місцевої ради можна умовно поділити на дві групи: повноваження у раді і повноваження у виборчому окрузі.

Повноваження депутата у раді є різноманітними і стосуються як внутрішньоорганізаційних аспектів діяльності ради, так і виконання нею своїх повноважень як представницького органу місцевого самоврядування. Депутат місцевої ради користується правом голосу з усіх питань, що розглядаються на засіданнях ради та її органів, до складу яких він входить. Кожний депутат у раді та її органах, до складу яких він входить, має один голос. Депутат, який не входить до складу будь-якого органу ради, може брати участь у його роботі з правом дорадчого голосу.

Крім того, депутат місцевої ради має право:

- обирати і бути обраним до органів відповідної ради;
- пропонувати питання для розгляду радою та її органами;
- вносити пропозиції і зауваження щодо порядку денного засідання Ради та її органів, порядку розгляду обговорюваних питань та їх суті;
- вносити на розгляд проекти рішень, інших документів, що приймаються радою або її органами, поправки до них;

²¹ Не можна погодитися з думкою, що депутат представляє інтереси виборчого округу, де він обраний, оскільки це суперечить принципу суверенної влади народу (Див.: *Вьдрин І.В., Кокотов А.П.* Муниципальное право России. — С. 183-184). Інститут представництва депутатів полягає у забезпеченні безпосереднього впливу народу (у місцевому самоврядуванні — територіальної громади) у вирішенні питань загального (публічного) значення.

²² Див.: ст. 6. Закону України "Про статус депутатів місцевих рад" // Конституційне законодавство України. — К., 2002. — С. 560-575.

- висловлювати думку щодо персонального складу утворених радою органів і кандидатур посадових осіб, які обираються, призначаються або затверджуються нею;
- порушувати питання про недовіру органам, утвореним радою, особам, які входять до їх складу, а також особам, які обрані, призначені або затверджені радою;
- брати участь у дебатах, звертатися із запитом, ставити запитання доповідачам, співдоповідачам, головному на засіданні;
- вносити пропозиції про заслуховування на пленарному засіданні ради звіту чи інформації будь-якого органу або посадової особи, підзвітних чи підконтрольних їй, а також з питань, що входять до компетенції відповідної ради, інших органів і посадових осіб, які діють на її території;
- виступати з обґрунтуванням своїх пропозицій та з мотивів голосування, давати довідки;
- оголошувати на засіданнях ради та її органів у встановленому порядку тексти звернень, заяв, резолюцій, петицій громадян чи їх об'єднань, якщо вони мають суспільне значення.

Депутат з обговорюваного на сесії ради питання може передати головному тексті свого не виголошеного виступу, пропозицій і зауважень для внесення до протоколу засідання ради чи її органу, в якому він бере участь.

Пропозиції і зауваження, висловлені депутатами на пленарному засіданні ради і передані в письмовій формі головному, розглядаються радою чи за її дорученням комісіями ради або надсилаються на розгляд до відповідних органів та посадових осіб, які зобов'язані розглянути ці пропозиції і зауваження не пізніше як у місячний термін, якщо інше не встановлено радою, і про результати розгляду повідомити безпосередньо депутатів, які внесли пропозиції та зауваження, а також місцевого голову.

На пленарних засіданнях депутати періодично інформуються про хід виконання рішень, прийнятих радою, реалізацію пропозицій і зауважень, внесених депутатами, наказів виборців, а також з інших важливих питань діяльності ради та її органів.

Мандат депутата місцевої ради. Сьогодні юридична природа мандата депутата місцевої ради не є остаточно вирішеною. Згідно з Конституцією народ здійснює свою владу, зокрема, як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самовряду-

вання (ч. 2 ст. 5). Гарантується народне волевиявлення через періодичні демократичні вибори та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69). Обрання депутатів місцевих рад шляхом виборів є гарантією обрання якісного складу представницьких органів місцевого самоврядування²³. Відкликання депутата місцевої ради не вирішує проблему належного народного представництва, якщо зважати на колегіальний характер роботи ради, форми і методи діяльності депутата, зокрема, у постійних комісіях та інших органах ради²⁴. У зв'язку з цим обґрунтовано є думка О. Батанова про введення інституту муніципального омбудсмена, який повинен забезпечувати права і свободи жителів територіальних громад²⁵.

Закон України про статус депутата місцевих рад передбачає інститут відкликання представників (Розділ VI). Раніше Конституційний Суд України обходив цю проблематику, зазначивши, що питання дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради у разі відкликання його виборцями вирішується на основі оголошення відповідною територіальною виборчою комісією результатів голосування про його відкликання. Таке рішення не підлягає додатковому розгляду відповідною місцевою радою²⁶.

²³ У даному контексті можна запропонувати зменшення строку повноважень депутата місцевої ради (такий сьогодні складає чотири роки) до двох років, що забезпечить більш тісний їх зв'язок з територіальною громадою. І це також сприятиме більш якісному представництву у системі місцевого самоврядування, оскільки забезпечить реальну картину взаємовідносин між депутатами та жителями відповідної територіальної громади. Однак зменшення строку повноважень депутатів місцевих рад є питанням політичним з міркувань економії витрат на "зайві" виборчі процедури.

²⁴ На нашу думку, питання ефективності здійснення депутатом своїх повноважень належить до внутрішньоорганізаційних ради. Такі питання місцева рада може вирішити цілком самостійно. Інша справа, то актуальним є прийняття Закону про місцевий референдум, де можна детально врегулювати процедуру відкликання депутата місцевої ради за ініціативою певної частини виборців територіальної громади.

²⁵ Див.: *Батанов О.* Місцевий уповноважений з прав територіальної громади в механізмі захисту прав людини (проблеми теорії і практики) // *Право України*. — 2001. — № 2. — С. 43-46. Оскільки захист основних прав депутатами не є їх професійною функцією, доречною є думка вченого стосовно того, що "запровадження інституту місцевого уповноваженого з прав територіальної громади дозволило б ліквідувати існуючі прогалини у сфері функціонування механізмів захисту прав і свобод людини та громадянина, стало б важливим кроком у розвитку демократичних процесів, спрямованих на зміцнення системи місцевого самоврядування, на захист особи — члена територіальної громади" (*Там само*. — С. 46).

²⁶ Див.: Рішення КСУ у справі про статус депутатів рад від 13 травня 1998 р. № 6-рн/98 // Конституційне законодавство України. — С. 738-743.

Зі змінами у виборчому законодавстві та внесенням деяких змін до Закону про статус депутатів місцевих рад²⁷ змінився і *статус депутатів міських, районних у містах, районних, обласних рад*, які формуються за пропорційною виборчою системою за списками політичних партій (блоків). У цьому відношенні в Україні винайшли так званий інститут "*партійного імперативного мандату*", як його нещодавно почали називати вітчизняні конституціоналісти та політологи. Сутністю цього специфічного мандата є відповідальність обраного кандидата перед своєю партією (блоком), якщо він після підведення результатів виборів не ввійде у сформовану фракцію, вийде з її складу за особистою заявою або перейде в іншу фракцію.

Ця проблема стала предметом суспільних дебатів, а згодом предметом розгляду Конституційного Суду. Орган конституційної юстиції визнав конституційним законодавче закріплення інституту відкликання депутата, зокрема "за рішенням вищого керівного органу політичної партії, за виборчим списком якої він був обраний депутатом ради... Такими підставами є невходження депутата до складу депутатської фракції відповідної місцевої організації політичної партії або його виходу зі складу такої депутатської фракції внаслідок подання ним особистої заяви про вихід з депутатської фракції, або його переходу в іншу депутатську фракцію"²⁸. Конституційний Суд лише обмежився констатацією факту, що не відповідає Конституції України положення Закону про статус депутатів місцевих рад, яке встановлювало "інші підстави" для відкликання депутата за рішенням керівних органів політичної партії, за виборчими списками яких він був обраний до місцевої ради²⁹.

Такі положення Закону про статус депутатів місцевих рад та конституційної юриспруденції (практики Конституційного Суду) свідчать про слабку структурованість політичної системи, нерозвиненість територіальних осередків політичних партій та їх неефективну

²⁷ Закон України № 602-V від 12.01.07 р. // Відомості Верховної Ради України. - 2007. - № 13-т-Ст. 134.

²⁸ Див. п. 4.4 мотивувальної частини Рішення КСУ № 11 -рп/2008 від 27.05.08 р.

²⁹ Правда, Конституційний Суд міг би розглянути питання щодо конституційності положень зазначеного закону щодо приписів Конституції України, згідно з якими депутати місцевої ради представляють відповідну територіальну громаду, а не політичну партію, що, по суті, впливає зі змісту реальних правовідносин. Разом з тим, Суд зробив загальне застереження, що суб'єкти конституційно не обґрунтували своєї правової позиції щодо неконституційності оспорюваних положень виборчого закону, а за власною ініціативою він відмовився вирішувати питання їх конституційності.

діяльність у місцевих радах. З іншого боку, посилення ролі партійної бюрократії обмежує свободу вираження власної позиції депутата, обраного до місцевої ради за виборчим списком партії (блоку), а також нівелює зв'язки депутатів з виборцями.

Якісними характеристиками статусу місцевого депутата є гарантії його незалежності, вимоги несумісності, депутатський імунітет, які втілюються у конкретних формах його діяльності.

Депутатський імунітет. Проблематичним тут є така гарантія депутата ради, як його недоторканність. Питання полягає в тому, чи гарантує мандат депутата місцевої ради правовий захист такого ступеня, який забезпечує йому імунітет від кримінального переслідування, та в якому обсязі. У російському законодавстві депутатам представницьких органів місцевого самоврядування гарантується депутатська недоторканість³⁰.

Згідно з конституційною гарантією місцевого самоврядування територіальна громада володіє верховенством у вирішенні питань місцевого значення, зокрема через інститут депутатів місцевих рад. Тому належною гарантією незалежного статусу депутатів слід розглядати інститут їх недоторканності, що передбачає внесення відповідних змін до законодавства України.

Верховенство територіальної громади з вирішення публічних справ місцевого значення більш якісно забезпечується в умовах чітких правових гарантій належної діяльності депутатів місцевих рад. Поки що слід констатувати, що на сьогодні статус депутата місцевої ради є надто уразливим при наявності рудиментарного інституту відкликання та відсутності його імунітету. Разом з тим, введення депутатського імунітету повинно відповідати вимогам раціональності. Депутатський імунітет представників місцевих рад має бути обмежений залежно від тяжкості його протиправного діяння³¹, а також він може

"Депутати, члени виборних органів місцевого самоврядування, виборні посадові особи місцевого самоврядування не можуть бути затримані (за винятком випадків затримання на місці злочину), піддані обшуку за місцем проживання або роботи, арештовані, притягнуті до кримінальної відповідальності без згоди прокурора — суб'єкта Російської Федерації" (ч. 7 ст. 18 Федерального закону "Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації від 12 серпня 1995 р." // Муниципальное право Российской Федерации. -С. 611). Тут може бути запропонована наступна прив'язка, відповідно до якої депутатський імунітет не поширюється на вчинення діянь депутатами місцевих рад, які Кримінальним кодексом України кваліфікуються як тяжкі злочини.

поширюватися тільки на випадки виконання депутатом своїх безпосередніх обов'язків та використання ним своїх прав, а також у межах відповідної територіальної громади, району, області. Питання про позбавлення депутатського імунітету може вирішувати Генеральний прокурор України.

Депутатський індемнітет у системі представництва місцевого самоврядування тлумачиться обмежено. Насамперед, слід виділити неприпустимість переслідування депутатів за висловлювані ними думки, позицію, яка може виражатися і при голосуванні. Разом з тим, депутатський індемнітет пов'язаний з правом депутата на винагороду за свою діяльність. Йому гарантується відшкодування його середнього заробітку за основним місцем роботи та інших витрат, пов'язаних з депутатською діяльністю, за рахунок відповідного бюджету тільки на період сесій, засідань постійних комісій рад, а також для здійснення депутатських повноважень у випадках, передбачених законом (ч. 3 ст. 49 Закону про місцеве самоврядування). Участь депутатів у роботі постійних комісій ради здійснюється на громадських засадах, окрім голів постійних комісій з питань бюджету за рішенням обласних рад (ч. 13 ст. 47 Закону). Таким чином, право на винагороду депутата місцевої ради тісно пов'язане з тимчасовим звільненням його від виконання службових чи виробничих обов'язків за основним місцем роботи на період діяльності в раді або її органах. *Несумісність депутатського мандату*. Депутат місцевої ради не може зловживати своїм депутатським мандатом. Насамперед, несумісність полягає у неприпустимості депутата виступати депутатом іншого представницького органу влади (Верховної Ради України та інших місцевих рад). Згідно із конституційним принципом застереження про закон (ч. 1 ст. 64), несумісність депутатського мандату місцевих рад обумовлена конституційними вимогами про несумісність деяких представницьких мандатів³².

Конституція України містить вичерпний перелік осіб, які, маючи представницький мандат, не можуть займатися іншими видами діяльності. В Україні основоположні принципи місцевого самоврядування закріплені у розділі XI Основного Закону, а тому дія принципу

³² Зокрема, Конституція України встановлює несумісність представницького мандату Президента України (ч. 4 ст. 103), членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади (ч. 1 ст. 120), суддів (ч. 2 ст. 127).

несумісності депутатського мандату з іншими видами діяльності поширюється також на депутатів місцевих рад³¹.

Гарантії незалежності депутата місцевої ради поділяються на організаційні, матеріальні, гарантії трудових прав³¹. Організаційні гарантії пов'язані з виконанням його обов'язків, зокрема брати участь у роботі сесій інших рад і зборах колективів підприємств, установ, організацій та громадян за місцем проживання, право на невідкладний прийом посадовими особами, одержання необхідної інформації, право вимагати усунення порушення законності (ст. 17, 19, 20 Закону про статус депутатів місцевих рад). Матеріальні та трудові гарантії депутата тісно пов'язані з його індемнітетом.

Робота депутата у представницькому органі місцевого самоврядування та його органах проводиться у різних формах. Депутат володіє правом на правотворчу діяльність з питань відання місцевого самоврядування. Така діяльність може бути реалізована у вигляді: а) розробки проектів правових актів і поправок до них; б) пропозицій про розробку та прийняття нових правових актів; г) проектів правових актів про внесення змін і доповнень у чинні нормативні акти місцевого самоврядування. Робота депутата здійснюється на пленарних засіданнях ради чи засідання у постійних комісіях, тимчасових слідчих комісіях ради.

Специфічною формою діяльності депутата є інститути *депутатського запиту та депутатського звернення*. Депутатський запит є одним із засобів депутатського контролю та контролю місцевих рад у цілому. Відповідно він може стосуватися діяльності органів публічної ради, а також підприємств, установ, організацій відповідної адміністративно-територіальної одиниці, які підзвітні і підконтрольні місцевій раді.

Конституційний Суд України розглядає як невідповідну юридичній природі депутатського запиту та як неконституційну взагалі практику запитів народних представників до суду, судді, органів слідства, дізнання, служби безпеки з питань, не пов'язаних з конкретними судовими справами та справами, що належать до їхньої юрисдикції³⁵. Методом аналогії права слід розглядати їх як зловживання

³³ Див.: абз. 3 п. 5, абз. 2 п. 6 рішення Конституційного Суду у справі щодо статусу депутатів рад // Конституційне законодавство України. — С. 741.

³⁴ Видриш І. В., Кокотос Л. ІІ. Муниципальное право России. — С. 190-192.

³⁵ Див.: абз. 6 п. 2, абз. 5 п. 3 рішення КСУ у справі про запити народних депутатів України від 19 травня 1999 р. № 4-рп/99 // Конституційне законодавство України. — С. 815, 816.

правами та як неконституційну практику депутатів місцевих рад, які вчиняють депутатський запит, який містить вимоги чи пропозиції:

- а) до судів, до голів судів та до суддів стосовно конкретних справ;
- б) до керівників органів служби безпеки з дорученням щодо перевірки будь-якої інформації про окремих громадян³⁰.

Депутатський запит є засобом отримання депутатом інформації або роз'яснення з певної проблеми. Це засіб індивідуального зв'язку з органами та установами, юридичними особами, тобто запитання не виноситься на порядок денний сесії.

Депутатське звернення є формою запитання до органів публічної влади, юридичних осіб, що знаходяться в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці, з питань депутатської діяльності. Депутат має право брати участь у розгляді порушених питань. Строк розгляду звернення депутата — один місяць.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Визначте правовий статус місцевих рад як представницьких органів місцевого самоврядування.
2. Визначте особливості правового статусу місцевих рад базового та регіонального рівня місцевого самоврядування.
3. Які особливості формування, відповідальності та припинення діяльності місцевих рад?
4. Визначте правовий статус депутатів місцевих рад.

⁶ Див.: п. 1.1, 1.2 резолютивної частини рішення Конституційного Суду України від 19.05.1999 р. № 4-рп/99 // Конституційне законодавство України — С. 817.

РОЗДІЛ X. ПОРЯДОК ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ РАД

§ 1. ПРЕДМЕТ ВІДАННЯ МІСЦЕВИХ РАД

Функції і повноваження місцевої та регіональної влади знаходяться у тісному взаємозв'язку. Функції за своїм характером зумовлюють зміст компетенції органів публічної влади певного рівня. При визначенні сфери повноважень слід мати на увазі загальноєвропейський принцип субсидіарності, визначений п. 2, 3 ст. 4 Європейської хартії про місцеве самоврядування.

Конституція України, визнаючи місцеве самоврядування як фундаментальну основу устрою держави і суспільства та характеризуючи його статус, використовує терміни "повноваження", "права", "компетенція". Як уже зазначалося, найбільш поширеною є позиція, що елементами компетенції є права та обов'язки, а в числі інших складових вказують предмети відання, функції, завдання, що стоять перед органом, територія його діяльності, відповідальність. Територіальна громада, органи місцевого самоврядування виявляють себе в якості суб'єктів, які реалізують певні функції у певній системі суспільних відносин, тобто межі їх діяльності, юридично закріплені в законодавстві, є предметом відання органу. Другим елементом компетенції є повноваження. Реалізуючи їх, територіальна громада безпосередньо і через відповідні органи регулює різноманітні суспільні відносини шляхом надання прав учасникам правовідносин — органам, підприємствам, установам, організаціям, посадовим особам і громадянам, а також установленням їхніх обов'язків.

Повноваження, як елемент компетенції, це сукупність прав і обов'язків владного характеру, які визначають вид і міру впливу те-

риторіальної громади, органів місцевого самоврядування на суспільні відносини на відповідному територіальному рівні з метою задоволення законних інтересів населення¹.

З компетенцією органів місцевого самоврядування тісно пов'язані його завдання та функції. До *основних завдань місцевого самоврядування* відносять: зміцнення засад конституційного ладу України; забезпечення реалізації конституційних прав людини і громадянина; створення умов для забезпечення життєво важливих потреб та законних інтересів населення; розвиток місцевої демократії.

Відповідно до завдань визначаються і *функції місцевого самоврядування*, під якими розуміють основні напрями діяльності територіальних громад, органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення (муніципальної діяльності).

Найважливішими з них є: залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення; володіння, використання, а також управління комунальною власністю; забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території; надання соціальних послуг населенню; забезпечення законності, громадської безпеки, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян; соціальний захист населення, сприяння працевлаштуванню; захист прав місцевого самоврядування.

Функції місцевого самоврядування отримали юридичне закріплення в Законі "Про місцеве самоврядування в Україні" у вигляді предметів відання органів місцевого самоврядування. Відповідно до функцій та завдань законодавство визначає їх повноваження. Існують такі основні способи встановлення меж повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування: законодавчий, судовий, адміністративний, договірний.

Основою правового статусу органів місцевого самоврядування є їх компетенція, тобто сукупність прав та обов'язків, а також коло об'єктів управління, на які поширюються їхні повноваження. Органи місцевого самоврядування наділені різними повноваженнями: власними і делегованими, виключними і спільними (конкуруючими, основними і додатковими тощо). Повноваження місцевих рад визна-

¹ Любченко Т.М. Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації / НЮАУ ім. Ярослава Мудрого: Автореф. дис... к.ю.н. — Х., 1998. — С. 6.

чені в Законі про місцеве самоврядування, який гарантує місцевим радам їх виключні повноваження, що включають організаційно-кадрові, нопмотворчі, фінансово-бюджетні, контрольні та деякі інші. Межі повноважень визначаються як законом, так і судовим прецедентним правом, публічним договором та управлінською практикою. Особливостями повноважень обласних і районних рад є те, що вони можуть їх делегувати місцевим державним адміністраціям.

Місцеве самоврядування як автономна форма публічної влади характеризується власною сферою компетенції. Органи державної влади не мають права підміняти територіальні громади, органи місцевого самоврядування, втручатися у сферу їхньої компетенції, за винятком випадків, коли це необхідно для забезпечення законності та правопорядку і в передбачений законом спосіб.

Як уже зазначалося, у структурі компетенції органу виділяють:

- 1) *предмети відання* — сфери суспільного життя, на які спрямована його регулююча діяльність. Це означає, що кожний органи публічної влади функціонує лише в тих сферах суспільних відносин, які визначаються метою його утворення та закріплені законом.
- 2) *повноваження* — права та обов'язки органу, якими він наділяється щодо предметів його відання, тобто для вирішення питань, які становлять ці предмети. Наявність в органу прав і обов'язків (повноважень), наданих для здійснення відповідних владних дій, характеризують його юридичну компетентність.

При аналізі змісту поняття "компетенція місцевого самоврядування" необхідно враховувати такі фактори:

- 1) конституційна модель місцевого самоврядування в Україні передбачає, що ядром його компетенції є предмет відання та повноваження територіальної громади, вони обумовлюють і визначають зміст предметів відання та повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- 2) компетенцію місцевого самоврядування не можна розглядати як суму предметів відання і повноважень суб'єктів муніципальних правовідносин — територіальної громади, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, оскільки до їхньої компетенції законом віднесені як самоврядні, так і делеговані повноваження, реалізація яких пов'язана з виконанням функцій та завдань виконавчої влади.

Функціональна самостійність передбачає наділення органу публічної влади повноваженнями, які здійснюються виключно ним і у їх здійснення не вправі втручатися жодних інших органів влади. Визнання адміністративним судом неправомірними актів місцевих рад здійснюється на підставі звернення особи, права якої порушено. Таким чином, необхідними елементами компетенції місцевих рад є предмет відання, функції і повноваження органу влади.

Предмети відання — це сфери суспільного життя, на які спрямований регулятивний вплив органу публічної влади. Це означає, що кожен орган публічної влади функціонує лише в тих сферах суспільних відносин, які визначаються метою його утворення та закріпленні законом. Розмежування предмета відання визначається згідно з принципами пропорційності та субсидіарності. Так, місцеві ради повинні здійснювати свою діяльність виходячи з того, що вони забезпечують реалізацію публічного інтересу відповідної територіальної спільноти (громади, району, області) за допомогою адекватних засобів, визначених законом, тобто пропорційно. Згідно з принципом субсидіарності місцева рада може здійснювати ті повноваження, здійснення яких вона може реально забезпечити, виходячи із наявних ресурсів.

Аналіз повноважень місцевих рад дозволяє виділити *предмет відання, що складає суттєвий зміст місцевого самоврядування*. Насамперед, при делегуванні повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям (ст. 44 Закону про місцеве самоврядування) не можуть передаватися повноваження щодо остаточного прийняття рішень з питань місцевого значення. Місцеві ради володіють верховенством щодо наступних питань: а) адміністративно-територіального устрою (ради вирішують ці питання на основі та у межах закону — п. 41 ст. 26, п. 25, 26 ст. 43 Закону); б) структури місцевого самоврядування та вступу у добровільні об'єднання територіальних громад; в) самостійне вирішення кадрових питань, зокрема проходження муніципальної служби; г) прийняття комплексних програм соціально-економічного та культурного розвитку територіальної громади; д) статутне право та муніципальна правотворчість; е) прийняття та контроль за виконанням місцевих бюджетів, муніципальна фінансова політика (місцеві податки і збори, позики тощо); є) управління комунальною власністю, її приватизація, створення відповідних комунальних служб; ж) бла-

гоустрій, архітектура та будівництво; з) використання земельних та інших природних ресурсів.

У ході реалізації компетенції місцеві ради повинні дотримуватися принципів верховенства права і законності при прийнятті нормативно-правових актів чи актів індивідуальної дії. У законодавстві про місцеве самоврядування чітко не визначено критерії правового змісту цих актів органів місцевого самоврядування. Закон про муніципальну службу², як і Закон про державну службу,³ лише в загальних рисах встановлює відповідальність муніципальних службовців за належне здійснення владних повноважень і майже не визначає критерії відповідності верховенству права публічних послуг, що надаються населенню територіальних громад. За своєю природою такі акти органів місцевого самоврядування є публічно-владними, а тому вони підпадають під перевірку адміністративними судами на предмет відповідності критеріям, визначеним Кодексом адміністративного судочинства (ст. 2 та ін.).

Основний критерій судової перевірки правових актів місцевих рад є якість публічних послуг, які покликані забезпечити органи місцевого самоврядування жителям територіальних громад, тобто ступінь забезпеченості муніципальних прав і свобод фізичних та юридичних осіб.

Враховуючи те, що в Україні не прийнятий Кодекс поведінки публічних службовців, значення положень ст. 2, ч. 3 КАС полягає в тому, що на їх основі можна визначити критерії правомірності рішень і дій суб'єктів владних повноважень, якими виступають також місцеві ради. Відповідно до ст. 2, ч. 3 КАС у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності цих суб'єктів адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони у відповідності з такими вимогами.

1) *Вчинені на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України*. Це положення відтворює конституційний принцип законності (ст. 19 ч. 2). Таким чином, закріплюється положення, згідно з якими суд пов'язаний Конституцією і законами України. Це означає, що

- Див.: Закон України № 2493-III від 07.06.2001 р. "Про службу в органах місцевого самоврядування" // Юридичний вісник України. — 2001, 28 липня — 3 серпня 2001. - С. 7-13.

³ Закон про державну службу застосовується щодо муніципальних службовців, якщо інше не врегульовано Законом про муніципальну службу.

- у разі виявлення судом рішення місцевої ради, не заснованого на законі, воно визнається недійсним і потерпілий має право на компенсацію.
- 2) *Адміністративні рішення і дії, вчинені з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано.* Це положення не дозволяє суб'єкту владних повноважень виходити за межі власних повноважень, оскільки можлива постановка питання про порушення кримінальної справи за перевищення службових повноважень посадовою особою.
 - 3) *Адміністративні рішення і дії, вчинені обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії).* Ця вимога визначає, що рішення адміністративного органу має серйозні вади нелегітимності, якщо воно не обґрунтовано. Ознаками необґрунтованості рішень суб'єктів владних повноважень можуть бути: відсутність наведених правових підстав прийнятого рішення (посилання на положення чинного законодавства); неповнота дослідження фактичних обставин, що мають істотне значення для справи і безпосередньо впливають на наслідки її вирішення; відсутність логічного зв'язку з положеннями закону, на які посилається суб'єкт владних повноважень при прийнятті владного рішення, та фактичних обставин справи.
 - 4) *Адміністративні рішення і дії, вчинені безсторонньо (неупереджено).* Адміністративний суд має перевірити, чи існує упередженість у відповідних компетентних органах щодо органів, яка стосується прав та законних інтересів певної особи. Зокрема, упередженість може виражатися у неповноті з'ясування всіх обставин, які мають значення для вирішення цього питання.
 - 5) *Адміністративні рішення і дії, вчинені добросовісно.* Така вимога означає, що місцева рада повинна піклуватися про встановлення фактичних обставин у обсязі, необхідному для прийняття обґрунтованого рішення. Відповідно громадянин покликаний сумлінно співпрацювати із компетентними органами влади.
 - 6) *Адміністративні рішення і дії, вчинені розсудливо.* Цей критерій визначає, що рішення компетентних органів повинні ґрунтуватися на всебічному дослідженні фактичних обставин

справи і правильному застосуванні положень закону, як ои у цій звичайній ситуації повелася розумна людина, спроможна передбачувати наслідки своїх дій.

- 7) *Адміністративні рішення і дії, вчинені з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації.* Це положення конкретизує конституційний принцип рівності та недопущення дискримінації.
- 8) *Адміністративні рішення і дії, вчинені пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія).* Цей критерій вперше зафіксований у чинному законодавстві України та означає вимогу розміряти наслідки вчинюваних дій з метою діяльності органу влади. Наприклад, при цьому досягнення певної мети діяльності компетентного органу влади не повинно призводити до втрати особою свого права на прийняття виваженого рішення.
- 9) *Адміністративні рішення і дії, вчинені з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення.* Згідно із вимогою довіри всі процедурні рішення, пов'язані зі здійсненням прав чи законних інтересів певної особи повинні здійснюватися за її участю. У процесі думка громадянина має бути заслухана, він може надати певні матеріали або свідчення, клопотати про залучення певних посадових осіб.
- 10) *Адміністративні рішення і дії, вчинені своєчасно, тобто протягом розумного терміну.* Цей критерій є новелою українського законодавства. Він означає, що суб'єкт владних повноважень або суддя на свій розсуд дають час, протягом якого має бути здійсненя певна процесуальна дія. При цьому розсуд є обмеженим — критерій розумного строку означає, що для певної процесуальної дії виділяється стільки часу, скільки необхідно у звичайних випадках для належного її вчинення. Визначення строку вчинення процесуальної дії не може призводити до зволікання у прийнятті певних процесуальних дій або рішень.

§ 2. ФУНКЦІ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ МІСЦЕВИХ РАД

Здійснення місцевого самоврядування передбачає мету, завдання та функції. Це має важливе значення для визначення предмета відання та повноважень органів місцевого самоврядування. Ці категорії частково перемешуються з категорією "компетенція", яка має формалізований характер і визначається процедурно-правовим характером діяльності органів місцевого самоврядування.

У загальному вигляді метою діяльності органів місцевого самоврядування є реалізація публічного інтересу відповідної територіальної спільноти (територіальної громади, району, області).

Завдання органів місцевого самоврядування конкретизують мету їхньої діяльності. До основних їхніх завдань належать: зміцнення засад конституційного ладу України; забезпечення реалізації конституційних прав людини і громадянина; створення умов для забезпечення життєво важливих потреб та законних інтересів населення; розвиток місцевої демократії.

Відповідно до завдань визначаються і функції місцевого самоврядування, під якими розуміють основні напрями діяльності територіальних громад, органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення (муніципальної діяльності). Найважливішими з них є: залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення; володіння, використання та управління комунальною власністю; забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території; надання соціальних послуг населенню; забезпечення законності, громадської безпеки, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян; соціальний захист населення, сприяння працевлаштуванню; захист прав місцевого самоврядування.

Є різні погляди на природу функцій у системі місцевого самоврядування. На думку В. Ногорілка, функції опосередковують основні напрями і види діяльності органів публічної влади⁴. Зокрема, О. Батанов визначає функції територіальних громад як основні напрями та види муніципальної діяльності цих спільнот, які виражають волю та інтереси місцевих жителів та забезпечують здійснення ними правовідносин з державою, її органами, суб'єктами місцевого

⁴ Погорілко В.Ф. Основи конституційного ладу України. — К., 1997. — С. 15.

самоврядування в межах Конституції і законів України⁵. На думку І. Дробуш, функції представницьких органів місцевого самоврядування — це основні, тобто найбільш загальні та постійні напрями і види їхньої муніципальної діяльності, які виражають волю та інтереси відповідних територіальних громад і забезпечують вирішення питань місцевого значення при оптимальному поєднанні інтересів певної території з інтересами загальнодержавними⁶.

Разом з тим, необхідно акцентувати увагу на тому, ідо здійснення функцій місцевого самоврядування спрямоване насамперед на реалізацію публічного інтересу відповідної територіальної спільноти, яке повинно відповідати критеріям верховенства права, пропорційності, субсидіарності, правової визначеності, належної правової процедури.

Відповідно під функціями місцевих рад слід розуміти основні напрями та види діяльності місцевих рад з метою реалізації публічних інтересів відповідної територіальної громади, району, області на основі Конституції та законів України за допомогою правових засобів, що зумовлено їхній соціальним призначенням як представницьких органів місцевого самоврядування.

Це визначення розкриває основні параметри розуміння функцій місцевих рад. Вони відображають певні стійкі та загальні сфери діяльності місцевих рад, розкривають соціальне призначення цих органів влади, які реалізують публічний інтерес територіальної спільноти, виражають легітимність діяльності місцевих рад і зв'язаність їх принципом верховенства права, вимоги належної правової процедури при здійсненні владних функцій місцевими радами, природу діяльності цих органів на засадах пропорційності та субсидіарності і насамкінець — представницьку природу місцевих рад.

О. Фрицький визначає такі види функцій місцевих рад як представницьких органів місцевого самоврядування: за критерієм об'єкта впливу — політичну, економічну, соціально-культурну, екологічну; за способами і засобами діяльності — представницьку, нормотворчу, фінансова-бюджетну, контрольну, матеріально-технічну, оборонну; зовнішні об'єктні — зовнішньоекономічну, зовнішню соціальну, зо-

⁵ Батанов О.В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис... к.ю.н. / ІДИ ім. В.М. Корецького МАНУ. — К., 2000. — С. 6.

⁶ Дробуш І.В. Функції органів місцевого самоврядування в Україні. — К.: ІДП НАНУ, 2003. — С. 27.

внішню культурну, зовнішню екологічну; за суб'єктами здійснення, тобто за сферами юрисдикції відповідних рад⁷. На думку російського вченого Г. Атаманчука, можна виділити такі технологічні функції: інформаційну, прогнозування і планування, комплексного розвитку територій, контролю⁸. Окрім того, І. Дробуш розглядає також такі технологічні функції: бюджетно-фінансову, матеріально-технічну, нормотворчу, соціального контролю⁹. Найбільш досконало функції систематизовано у системі місцевого самоврядування О. Батановим за предметним, технологічним критеріями та критерієм способів і засобів¹⁰.

Функції місцевих рад отримали юридичне закріплення в Законі про місцеве самоврядування у вигляді їх повноважень.

Повноваження місцевих рад — це напрями діяльності місцевої ради, яку вона зобов'язана ефективно здійснювати з метою реалізації публічного інтересу відповідної територіальної спільноти. Вони не є правами місцевої ради, оскільки визначені позитивно у законі і зобов'язують здійснювати відповідні управлінські функції під страхом відповідальності шляхом дострокового припинення повноважень місцевої ради. Разом з тим, місцеві ради володіють певною свободою при реалізації своїх повноважень, рамки якої визначені законом.

Важливе значення має спосіб визначення повноважень місцевих рад, що впливає на режим конституційності та законності публічного управління. Як правило, предмет їх відання і повноваження визначаються позитивно. Згідно з принципом *ui ius iure* орган публічної влади не вправі виходити за межі повноважень, визначених законом. У ст. 5 Конституції визначено, що вихід за межі повноважень є узурпацією владою, і це переслідується у порядку кримінального судочинства. Тому бажаним є закріплення інших повноважень" за місцевими радами у статуті відповідної територіальної громади.

⁷ Муніципальне право України. Підручник / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. — 2-е вид., перероб. і допов. — С. 267-270.

⁸ *Лтаманчук Г.В.* Теорія державного управління. — М., 1997. — С. 181-184.

⁹ *Дробуш І.В.* Функції органів місцевого самоврядування в Україні. — С. 59-73.

¹⁰ *Батанов О.В.* Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис... к.ю.н. — С. 9.

¹ Такі повноваження у доктрині розглядаються як добровільні (на відміну від обов'язкових, які визначені у Конституції і законах України), оскільки орган місцевого самоврядування за власною ініціативою береться за їх виконання, виходячи із наявних у його розпорядженні ресурсів.

Однак повноваження можуть закріплюватися негативно. Прикладом цього є конституційна заборона привласнення функцій судів іншими органами та посадовими особами і заборона впливу в будь-якій формі на діяльність суддів (ст. 124, ч. 1 та ст. 126, ч. 2 Конституції). Конституційна гарантія місцевого самоврядування (ст. 7) також означає, що у предмет відання місцевого самоврядування (ст. 143) не може втручатися жодний орган влади. Таким чином, за органами правосуддя та місцевого самоврядування визначено остаточну сферу повноважень. При цьому важливе значення мають принципи поділу влади (ст. 6) та законності управління (ст. 19).

У загальному вигляді найважливіші питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, визначені Конституцією України (ст. 143). Деталізуються та конкретизуються повноваження місцевого самоврядування в Законі про місцеве самоврядування, галузевому законодавстві та інших правових актах. Водночас слід зазначити, що переважна більшість цих повноважень здійснюється через представницькі органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи.

Закон України про місцеве самоврядування 1997 р. закріплює повноваження органів місцевого самоврядування згідно з принципом розподілу владних функцій: окремо визначається компетенція представницьких органів — сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів та сільського, селищного, міського голови.

У законодавстві України закріплено дуалістичний підхід у визначенні повноважень місцевих рад, при якому виділяються дві основні групи предмета відання — власні та делеговані державою. При реалізації власних повноважень радами держава вправі здійснювати тільки правовий контроль, делегованих повноважень — галузевий по лінії центральних міністерств та відомств. Російський учений В. Комарова також виділяє повноваження за напрями діяльності (прийняття та зміна статутів муніципальних утворень, контроль за їх дотриманням; володіння, використання і розпорядження комунальною власністю; питання місцевих фінансів, бюджету, податків і зборів; комплексний соціально-економічний розвиток муніципального утворення)¹².

Власні повноваження — це повноваження, які належать органам місцевого самоврядування відповідно до їх призначення — надавати комплекс ефективних публічних послуг таким чином, щоб бути максимально наближеними до народу. Закон про МС визначає делегова-

¹² Див.: Муніципальное право Российской Федерации. — С. 227-266.

ні повноваження як повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, що передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад (СЄ. І).

Делеговані повноваження передбачають передачу повноважень з вищого на нижчий рівень влади з метою максимального наближення публічних послуг до народу з урахуванням відповідних кадрових, фінансових, матеріальних та інших ресурсів. З цією метою делегування поєднується із передачею відповідних ресурсів. Якщо це не було здійснено належним чином, у влади вищого рівня немає правових підстав вимагати від влади нижчого рівня виконання відповідних зобов'язань. Орган місцевого самоврядування може ухилитися від виконання цих повноважень, однак повинен вжити всіх залежних від нього заходів щодо отриманих необхідних ресурсів, що передбачається делегацією. У частині делегованих повноважень органи місцевого самоврядування несуть всю повноту відповідальності перед виконавчою владою.

Звичайно, такий або інший розподіл повноважень не має бути жорстким. Він може в розумних межах змінюватися шляхом делегування державним органом частини своїх повноважень органу місцевого самоврядування або ж їх перерозподілу на договірних засадах.

Виконання місцевим співтовариством і його органами не тільки власних питань, а й деякої частини державних повноважень історично було завжди. Цей процес об'єктивно необхідний і взаємовигідний як для населення, так і для держави в цілому. Він обумовлений економічною, соціальною, управлінською та організаційно-технічною вигодами.

Серед власних повноважень місцевих рад виділяють добровільні та обов'язкові¹³. *Обов'язкові повноваження* рад складає предмет відання, який визначає сутнісний зміст права місцевого самоврядування. Таке право за своєю юридичною природою не належить до фундаментального (конституційного), оскільки його зміст більше залежить від історичних, економічних, соціальних та демографічних особливостей розвитку конкретної територіальної громади, а тому складає сутнісний зміст муніципальних прав громадян. На думку німецького вченого К. Штерна, сутнісний зміст місцевого самоврядування складають¹³ Див.: Сравнительное конетитуциогое право.

"такі життєво необхідні елементи, вилучення яких неможливе без зміни типу та структури інституту"¹⁴. Такі повноваження підлягають обов'язковій реалізації, і у разі іормативно-регулюючого упущення в цій сфері представницькі органи місцевого самоврядування повинні нести публічно-правову відповідальність.

До обов'язкових належать всі повноваження, визначені за органами місцевого самоврядування чинним законодавством. Органи публічної влади несуть позитивну конституційну відповідальність за належне здійснення своїх повноважень. Це може бути предметом оцінки громадськості або у виключних випадках, навіть, судом. Зокрема, якщо місцева рада не збирається на сесії та не приймає відповідні рішення протягом півроку, то на підставі відповідного судового рішення Верховна Рада України може прийняти рішення про достроковий її розпуск та призначити до неї дострокові вибори. Як свідчить практика, органи місцевого самоврядування здійснюють переважно обов'язкові повноваження, питома вага яких складає близько 90 % всіх повноважень.

У процесі своєї діяльності, реалізації компетенції місцеві ради приймають нормативно-правові акти, визначені Законом (рішення), з метою врегулювання суспільних відносин. Рішення місцевих рад у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць мають силу закону, тобто вони складають масив муніципальних нормативних актів.

У науковій літературі дискутується питання стосовно того, яким має бути *співвідношення власних і делегованих повноважень у загальній компетенції органів місцевого самоврядування*. Існує думка, що органам самоврядування може передаватися лише незначна частина повноважень органів виконавчої влади, принаймні вони не повинні переважати власні повноваження органів самоврядування, основне соціальне призначення яких полягає у вирішенні питань місцевого життя. Тобто ситуація, що склалася в Україні, не сприяє тому, щоб логічно обґрунтувати основні засади місцевого самоврядування.

Делеговані повноваження можуть бути передбачені у статуті територіальної громади, виходячи з її національно-культурних, історичних, соціальних та економічних особливостей. Для їх ефективно-

¹⁴ Цит. за: Гриценко Е.В. Правовые аспекты обеспечения гарантии местного самоуправления в Федеративной! Реепублике Германии // Журнал российского права. - 2001. - № 9. - С. 107.

го здійснення необхідне існування самодостатніх громад, які б володіли достатніми ресурсами для їх реалізації.

Однак слід зазначити, що з розвитком урбанізації та індустріалізації, становлення і розвитку держав загального благоденства місцеві громади стають все більше залежними від загальнонаціональних і державних інтересів, а разом з тим зростає і обсяг державних справ, які виконувалися на місцях. Нині у багатьох державах з розвинутим місцевим самоврядуванням частка комунальних справ має тенденцію до скорочення, а державних повноважень продовжує зростати¹⁵. Такий розвиток місцевого самоврядування, на думку В. Барабашева, посилює державну природу муніципальних інститутів і поставив виборні муніципальні органи у сильну адміністративну і фінансову залежність від уряду та міністрів. Це перетворило муніципальне управління в різновид виконавчої діяльності, яка здійснюється в рамках загальної державної політики. Тому не дивно, що і в Україні співвідношення делегованих та самоврядних повноважень визначено на користь делегованих.

Щодо делегованих повноважень, які передаються органами місцевого самоврядування органам державної виконавчої влади, то тут ситуація неоднозначна. Слід зазначити, що Закон про місцеві державні адміністрації залишив поза увагою питання їх підзвітності та підконтрольності органам самоврядування щодо виконання делегованих повноважень. Проект Закону про внесення змін до Конституції № 3207-1 передбачає створення виконавчих органів районних і обласних рад, який покликаний вирішити цю проблему. Разом з тим, він зберігає право МДА брати участь у формуванні та виконанні місцевого бюджету. Очевидно, це пов'язано з можливою участю МДА у механізмі вирівнювання розвитку регіонів, і саме на них лежатиме відповідальність за здійснення ефективної державної політики щодо стимулювання розвитку депресивних територій.

Згідно зі ст. 25 Закону про місцеве самоврядування закріплюється загальна компетенція сільських, селищних, міських рад. Предметна сфера їхніх повноважень визначена ст. 26 Закону. Ці повноваження можна умовно систематизувати за такими напрямками діяльності: установчі, пов'язані зі створенням органів влади та призначенням посадових осіб (п. 2-6, 8, 17-21, 32, 47); прогнозування

¹⁵Пілин В.В. Проблемні наділення державними повноваженнями органів місцевого самоуправління // Государство и право. — №9. — 1999. — С.13.

і планування (п. 7, 22); нормотворчі (п. 1, 48); контрольні (п. 9-16); бюджетно-фінансові (п. 23-28); управління комунальною власністю, архітектура та будівництво (п. 29-31, 33, 46, 51); управління земельними ресурсами, охорона довкілля (п. 34-38); благоустрою та забудови (пп. 41, 44); забезпечення громадського порядку і законності (п. 39, 45, 50)

Повноваження районних, обласних рад. Особливу увагу слід звернути на аналіз природи повноважень регіональної влади. Регіональну владу складають органи місцевого самоврядування — районні, обласні ради та органи державної виконавчої влади — місцеві держадміністрації відповідного рівня. Фактично на регіональному рівні має місце інтеграція місцевого самоврядування та державного управління. Закон про місцеве самоврядування передбачає конфліктну модель перерозподілу повноважень між районними, обласними радами та місцевими держадміністраціями. Зокрема, передбачена можливість делегування повноважень районними, обласними радами місцевим державним адміністраціям відповідного рівня. Оскільки така модель є конфліктною, то необхідно з'ясувати роль судової практики у визначенні предмета відання місцевої і регіональної влади.

До відання районних, обласних рад Конституція України (ст. 143) відносить:

- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контроль за їх виконанням;
- затвердження районних і обласних бюджетів, які формуються з державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проєктів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролю за їх виконанням;
- вирішення інших питань, віднесених законом до їхньої компетенції.

Розмежування владних повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Ця проблема стала предметом багатьох дискусій у вітчизняній юридичній літературі. На думку М. Корнієнка, складність її обумовлена однорідністю функцій держави та місцевого самоврядування, а також покладенням обов'язків на місцеві державні адміністрації з виконання функцій відповідних

районних, обласних рад¹⁶. Тому він робить справедливий висновок, що місцеві державні адміністрації у цьому відношенні беруть на себе виконання функцій органів місцевого самоврядування¹⁷.

При здійсненні відомчого контролю місцевими державними адміністраціями сільський, селищний, міський голова несе відповідальність за виконання делегованих їм повноважень. Тому за таких обставин, вважає Ю. Делія, особливо при виникненні суперечностей між цими органами, механізм контролю може виявитися декларативним¹⁸. Навпаки, на думку І. Дробуш, "органам місцевого самоврядування може передаватися лише незначна частина повноважень органів виконавчої влади", тобто вони не повинні переважати власні повноваження органів місцевого самоврядування¹⁹. Цьому автору опонує М. Корнієнко, оскільки не існує суттєвої різниці між "власни-ми" та "делегованими" повноваженнями виконавчих органів місцевого самоврядування²⁰. На думку М. Баймуратова, у певних сферах публічно-владної діяльності виникає конкуруюча компетенція між органами місцевого самоврядування та державними органами²¹.

У цілому переважна більшість вітчизняних учених тяжіє до думки, що законодавство України не встановлює чіткого механізму розмежування компетенції між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Разом з тим, дивно видається позиція авторів, що нібито розподіляються предмети відання між державними органами виконавчої влади (а чомусь не держави в цілому) та органами місцевого самоврядування.

При вирішенні цієї дискусійної проблеми необхідно виходити із єдиної публічно-владної природи держави і місцевого самоврядування як специфічного механізму реалізації суверенної волі народу. Юридичний режим реалізації прав територіальної громади ґрунтується на функціональному розподілі владних повноважень в Укра-

¹⁶ Див.: Муніципальне право України. — К., 2003. — С. 103-104

¹⁷ Гам ато. -С. 105.

¹⁸ Делія Ю. Делеговані повноваження: немає підконтрольності без відповідальності // Право України. - 1999. - № 4. - С. 46.

¹⁹ Дробуш І. Компетенційні спори між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями: шляхи їх вирішення // Управління сучасним містом. - 2001. - № 4-6 (2). - С. 75.

²⁰ Муніципальне право України. — С. 104.

²¹ Баймуратов М. Законодавство України про місцеве самоврядування: актуальні питання реалізації // 36. наук, праць Академії державного управління. Вин. 1. — К., 1999.-С. 302.

їні на засадах децентралізації. Зокрема, на думку дослідника, такий механізм перерозподілу владних повноважень ґрунтується на тому, що держава делегує виконання своїх повноважень на основі закону, в якому проявляються елементи австрійської моделі децентралізації публічної влади. З іншого боку, існує проблема конкуруючої (спільної) компетенції держави і місцевого самоврядування.

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

§ 3. СТРУКТУРА МІСЦЕВИХ РАД

Структура місцевих рад обумовлена їх представницьким, колегіальним характером, необхідністю вироблення рішень шляхом відкритого, вільного обговорення проблем, досягнення компромісу і консенсусу між депутатами, які належать до різних соціальних груп і політичних напрямів. Визначальний вплив на структуру рад має також їх предметна підвідомчість. Оскільки вони є органами загальної компетенції, об'єктивно виникає необхідність поєднання глибокої, фахової попередньої підготовки різних питань з їх остаточним вирішенням шляхом загального голосування всіх депутатів. Крім того, значний персональний склад представницьких органів вимагає чіткої координації діяльності депутатів і оперативного вирішення поточних організаційних питань. Ці чинники обумовлюють наявність у структурі місцевих рад таких основних елементів, як голова, постійні та тимчасові комісії, депутатські групи і фракції. Водночас особливості правового статусу обласних і районних рад обумовлюють певну специфіку їх структури — наявність президії й заступника голови ради.

Сільський, селищний, міський голова — очолює представницький орган місцевого самоврядування і є головною посадовою особою відповідної територіальної громади, обирається її членами на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки в порядку, визначеному Законом про муніципальні вибори. На відміну від депутатів, він здійснює свої повноваження на постійній основі. Вибори голови проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості по єдиному одномандатному виборчому округу, межі якого збігаються з межами відповідної територіальної громади. Завдяки поєднанню в особі голови властивостей керівника виконавчого органу ради та її спікера має досягатися розумна гармонія в роботі ради та її виконавчих органів. Однак, як уже зазначалося, з посиленням ролі політичних партій у процесі формування міських рад цього не завжди можна досягнути, оскільки спостерігається протистояння по лінії міська рада — міський голова, який очолює виконком.

Сільський, селищний, міський голова принаймні один на рік звітують перед місцевою радою про свою роботу перед територіальною громадою. На вимогу не менше половини депутатів відповідної ради він зобов'язаний робити це у визначений нею термін. Наслідком цього може бути схвалення його роботи або прийняття рішення про несхвалення. Якщо це рішення приймається не менш як двома третинами загального складу відповідної ради, то повноваження сільського, селищного, міського голови припиняються достроково та призначаються дострокові вибори.

Секретар сільської, селищної, міської ради обирається радою за пропозицією голови з числа її депутатів на строк повноважень ради і працює на постійній основі. Він не може суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, у тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої роботи в позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток, якщо інше не передбачено законом.

Секретар сільської, селищної, міської ради: скликає сесію ради у разі невмотивованої відмови сільського, селищного, міського голови або його неспроможності скликати її; повідомляє депутатам і доводить до відома населення інформацію про час і місце проведення сесії ради, питання, які передбачається внести на розгляд ради; веде засідання ради та підписує її рішення у разі невмотивованої відмо-

ви сільського, селищного, міського голови або його неспроможності скликати сесію; організовує підготовку сесій ради, питань, що вносяться на розгляд ради; забезпечує своєчасне доведення рішень ради до виконавців і населення, організовує контроль за їх виконанням; за дорученням сільського, селищного, міського голови координує діяльність постійних та інших комісій ради, дає їм доручення, сприяє організації виконання їхніх рекомендацій; сприяє депутатам ради у здійсненні їх повноважень; організовує за дорученням ради здійснення заходів, пов'язаних з підготовкою і проведенням референдумів та виборів до органів державної влади і місцевого самоврядування; забезпечує зберігання у відповідних органах місцевого самоврядування офіційних документів, пов'язаних з місцевим самоврядуванням відповідної територіальної громади, забезпечує доступ до них осіб, яким це право надане у встановленому порядку; вирішує за дорученням сільського, селищного, міського голови або відповідної ради інші питання, пов'язані з діяльністю ради та її органів; може за рішенням ради одночасно здійснювати повноваження секретаря виконавчого комітету відповідної ради.

Постійні комісії ради є її робочими органами, які створюються з числа її депутатів для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, що належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради та її виконавчого комітету. Перелік, функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій визначаються регламентом відповідної ради та Положенням про постійні комісії, що затверджується радою.

Постійні комісії обираються радою на першій сесії на строк її повноважень у складі голови і членів комісії. До їх складу 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. Всі інші питання структури комісії вирішуються самою комісією на її засіданні. Зокрема, таким чином обираються заступник голови і секретар постійної комісії, створюються підкомісії та робочі групи.

Оскільки крім сільських, селищних рад інші місцеві органи формуються за пропорційною виборчою системою, зросла роль політичних партій (блоків) у формуванні та діяльності постійних комісій. Тому постійні комісії формуються, як правило, на основі пропорційного представництва депутатських фракцій та груп. Відповідно при

створенні постійних комісій необхідно визначати за пропорційним принципом керівний склад постійних комісій місцевих рад. Як правило, при цьому визначається керівний склад конкретних постійних комісій шляхом жеребкування.

Діяльність постійних комісій місцевих рад є важливою, оскільки окрім профільної підготовки проектів рішень місцевої ради вони здійснюють контроль за діяльністю виконавчих органів місцевої влади за напрямом своєї діяльності.

Тимчасові контрольні комісії є органами ради, які обираються з числа її депутатів для здійснення контролю з конкретно визначених нею питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування. Рішення про створення тимчасової контрольної комісії ради, її назву та завдання, персональний склад та голову вважається прийнятим, якщо за це проголосувало не менше однієї третини депутатів від загального складу ради. Контрольні комісії подають звіти й пропозиції на розгляд ради. Повноваження тимчасової контрольної комісії припиняються з моменту прийняття радою остаточного рішення щодо результатів її роботи, а також у разі припинення повноважень ради, яка створила цю комісію.

Депутатські групи і фракції є добровільними об'єднаннями депутатів, які створюються за їх взаємною згодою для спільної роботи щодо здійснення депутатських повноважень у виборчих округах і трудових колективах. Депутатська група може бути створена в будь-який час у період строку повноважень ради за рішенням зборів депутатів, що входять до її складу. Вона складається не менш як із трьох депутатів. На зборах обирається керівник депутатської групи, за поданням якого вона реєструється радою. Можливість формування депутатських фракцій закріплена Законом про місцеве самоврядування.

Депутатські групи. В якості структурного утворення депутатські групи місцевих рад мають розмиту юридичну природу, оскільки їхній статус законодавчо не врегульований. Вони є добровільним об'єднанням, яке створюється з метою координації зусиль з прийняття владних рішень та реалізації і захисту прав та законних інтересів територіальної громади, яку представляють відповідні депутати.

За своєю природою депутатські групи складно уявити структурним підрозділом місцевої ради, оскільки вони не приймають рішення, обов'язкові для жителів територіальної громади, їхня діяльність має

відповідати внутрішньому розпорядку відповідної місцевої ради. З іншого боку, депутатські групи можуть сприяти координації зусиль депутатів, забезпеченню їх дисципліни, організації при голосуванні, проведенні виховної роботи серед жителів територіальної громади тощо. Таким чином, вони можуть значно впливати на фактичну діяльність відповідної місцевої ради.

Роль депутатських груп в обласних, районних радах може проявлятися у консолідації зусиль депутатів — представників певної групи територіальних громад, що сприятиме підвищенню ефективності функції таких рад в якості асоціації, що представляє спільні інтереси територіальних громад.

Отже, статус депутатських груп має бути врегульований у регламентах місцевих рад, хоча не виключений варіант "рамкового" регулювання їх статусу та форм діяльності у статуті територіальної громади, що сприятиме підвищенню ефективності роботи місцевих рад.

Особливості структури районної, обласної, районної в місті ради. Структура цих рад, як уже зазначалося, відрізняється від структури представницьких органів територіальних громад. У першу чергу, відрізняється статус голів — вони обираються відповідними радами з числа самих депутатів таємним голосуванням строком на п'ять років і є більш залежними від ради порівняно з сільськими, селищними, міськими головами. Голова ради працює у раді на постійній основі, не може мати інший представницький мандат, суміщати свою службу 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. Він виконує свої обов'язки до обрання голови ради нового скликання, крім випадків дострокового припинення повноважень голови ради відповідно до Закону про місцеве самоврядування.

У своїй діяльності голова ради є підзвітним раді і може бути звільнений з посади, якщо за його звільнення проголосувало не менш як дві третини депутатів від загального складу ради шляхом таємного голосування.

Голова районної, обласної, районної в місті ради може мати заступника, який обирається радою за поданням голови з числа депутатів цієї ради шляхом таємного голосування. У разі відсутності голови ради або неможливості виконання ним своїх обов'язків з інших причин його заступник здійснює повноваження голови відповідної

ради. Він працює у раді на постійній основі і на нього поширюються вимоги щодо несумісності його діяльності з іншою діяльністю, встановлені законодавством для голови ради.

Заступник голови ради обирається у межах строку її повноважень і здійснює свої повноваження до обрання заступника голови ради нового скликання, крім випадків дострокового припинення його повноважень. Він може бути достроково звільнений з посади за рішенням ради, яке приймається шляхом таємного голосування. Питання про звільнення може бути внесене на розгляд ради на вимогу не менш як однієї третини депутатів від загального складу ради або голови ради.

Президія (колегія) обласної, районної ради являє собою факультативний, дорадчий орган, до складу якого входять голова ради, заступник і голови постійних комісій (за посадою), а також уповноважені представники депутатських груп і фракцій. Цей орган покликаний виконувати внутрішні, допоміжні функції. Він попередньо готує узгоджені пропозиції та рекомендації з питань, що виносяться на розгляд ради, і може приймати рішення, які мають дорадчий характер. Президія діє на основі положення про неї, що затверджується радою. Відкриває і веде засідання президії голова ради, а в разі його відсутності — його заступник.

Президія ради не дублює діяльності постійних комісій ради; на її розгляд зазвичай виносяться питання, щодо яких є істотні розбіжності у позиціях депутатських груп і фракцій. Як свідчить практика, діяльність президії ради може бути ефективною лише у випадку, коли кількість депутатських груп і фракцій є невеликою, а їхні позиції не є полярними.

§ 4. ПОРЯДОК ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ РАД

Місцеві ради працюють сесійно, у форматі постійних комісій, тимчасових контрольних комісій. Для повного розкриття особливостей порядку діяльності місцевих рад будуть також розглянуті окремі процесуальні процедури їхньої діяльності.

Сесія місцевих рад. Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення), районна, обласна рада проводить свою роботу се-

сійно. Сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань постійних її комісій.

Перша сесія новообраної сільської, селищної, міської, районної у місті ради скликається відповідною територіальною виборчою комісією не пізніше як через місяць після обрання ради у правомочному складі. Її відкриває і веде голова виборчої комісії, який інформує раду про підсумки виборів депутатів та сільського, селищного, міського голови і визнання їхніх повноважень. Виконавчий апарат ради забезпечує депутатів ради нового скликання довідковими матеріалами про обраних депутатів, пропозиціями щодо порядку денного її проведення, питаннями, які передбачається внести на її розгляд згідно із законодавством.

Першу сесію районної, обласної ради скликає і веде голова відповідної територіальної виборчої комісії. Наступні сесії ради скликаються: сільської, селищної, міської — відповідно сільським, селищним, міським головою; районної у місті, районної, обласної — головою відповідної ради. Сесія ради скликається за необхідності, але не менше одного разу на квартал.

У разі невмотивованої відмови сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради або його неспроможності скликати сесію ради, вона скликається: сільської, селищної, міської ради — секретарем сільської, селищної, міської ради; районної у місті, районної, обласної ради — заступником голови відповідної ради.

Сесія сільської, селищної, міської, районної у місті ради скликається за пропозицією не менш як однієї третини депутатів від загального складу відповідної ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради, а сесія районної, обласної ради — також за пропозицією не менш як однієї третини депутатів від загального складу відповідної ради або голови відповідної місцевої державної адміністрації. Якщо у цьому разі уповноважені посадові особи у двотижневий термін не скликають сесію, вона може бути скликана депутатами відповідної ради, які становлять не менш як однієї третини складу ради, або її постійною комісією.

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

стійних комісій протоколюються, а протоколи підписуються головою і секретарем комісії.

За результатами вивчення і розгляду питань постійні комісії готують висновки і рекомендації, які приймаються більшістю голосів від загального складу комісії і підписуються головою комісії, а у разі його відсутності — його заступником або секретарем комісії. Член комісії, не згодний з її рішенням, має право викласти свою точку зору на сесії ради в порядку виступу або повідомити про неї у письмовій формі головуючого на засіданні ради.

Закон про місцеве самоврядування передбачає, що рекомендації постійних комісій підлягають обов'язковому розгляду органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, яким вони адресовані. Однак чинне законодавство не містить санкцій на випадок невиконання рекомендацій постійних комісій місцевої ради згаданими суб'єктами праввідносин. З іншого боку, такі рекомендації можуть бути оцінені як втручання у внутрішню діяльність юридичних осіб, які засновані на праві приватної власності та оскаржені у судовому порядку.

Постійна комісія для вивчення питань, розробки проектів рішень ради може створювати підготовчі комісії і робочі групи із залученням представників громадськості, учених і спеціалістів.

Питання, які належать до відання кількох постійних комісій, можуть за ініціативи комісії, а також за дорученням ради, її голови, заступника голови районної у місті, районної, обласної ради, секретаря сільської, селищної, міської ради розглядатися постійними комісіями спільно. Висновки і рекомендації, прийняті постійними комісіями на їх спільних засіданнях, підписуються головами відповідних постійних комісій.

Вимоги належної правової процедури у діяльності місцевих рад. Важливий аспект діяльності місцевих рад полягає у дотриманні вимог належної правової процедури при прийнятті правових актів. До вимог належної правової процедури у діяльності місцевих рад належать: 1) публічність та відкритий характер діяльності; 2) колегіальний характер прийняття рішень, урахування більшістю позицій меншості; 3) належний порядок оприлюднення нормативно-правових актів, тобто рішень місцевих рад; 4) принцип розслідування, який означає вимогу розгляду всіх істотних обставин, що стосуються проекту рішення місцевої ради; 5) неприпустимість посягання на сутність прав лю-

дини й основоположних свобод в актах місцевого самоврядування; 6) дотримання демократичних процедур прийняття рішень; 7) неприпустимість прийняття свавільних і довільних рішень. До основних процесуальних процедур у діяльності місцевих рад слід віднести прийняття статуту територіальної громади, правотворчу, установчу та контрольну діяльність.

Прийняття статуту територіальної громади. Як установчий акт територіальної громади статут ґрунтується на положеннях Конституції і законів²³. Оскільки за органами місцевого самоврядування існує остаточна компетенція, то саме в статуті територіальної громади можна закріпити додаткові повноваження органів місцевого самоврядування, тобто добровільні повноваження. Статут територіальної громади приймається сільською, селищною, міською радою. Також висловлюється позиція щодо можливості прийняття статуту на місцевому референдумі, для цього необхідно внести зміни до Закону про місцеве самоврядування.

Щодо суб'єктів ініціювання статуту громади, то це питання також фактично залишилося поза увагою законодавства. Тому видається необхідним окреслити коло суб'єктів локальної правотворчої (статутної) ініціативи. На думку О. Батанова, таке право може бути надане мешканцям — членам територіальної громади, які володіють виборчим правом; громадським та політичним об'єднанням громадян, зареєстрованим на даній території; органам самоорганізації населення; органам місцевого самоврядування відповідних територіальних громад; відповідним сільським, селищним, міським голо-

вам²⁴.

Статут територіальної громади підлягає державній реєстрації районним, міським управлінням юстиції. Таким чином забезпечується верховенство Конституції і законів України щодо актів локальної правотворчості, зокрема статутів територіальних громад. Однак на практиці органи юстиції надто формально підходять до питання реєстрації статутів територіальних громад²⁰.

²³ Про природу статуту територіальної громади див.:

Корнівко М.І. Статут територіальної громади: яким він може бути? //

Бир://^u.типісір1.foу.иа/c1а1а/1оасіз/751уb_2Ыгп_тупгуb_51;айакогпїенко.сіос

²⁴ *Батанов О.* Питання розробки та прийняття статуту територіальної громади //

Юридичний журнал. — 2004. — № 3.

²⁵ Так, майже протягом шести років так і не вирішено питання про реєстрацію статуту громади міста Києва. Лив. вище загадану працю.

Прийняття планів розвитку територіальної громади та поточних планів. Така діяльність виявляється у складанні поточних і перспективних планів роботи ради, які затверджуються на її пленарних засіданнях. До них включаються питання щодо термінів і порядку реалізації організаційних форм діяльності ради та її органів, а також графіки проведення контрольних заходів.

Важливим у діяльності місцевих рад є прийняття комплексних програм розвитку територіальної громади, району, області, яке дає можливість планувати роботу органів місцевого самоврядування на перспективу та виробити стратегію їхньої діяльності з урахуванням особливостей і ресурсних можливостей громади, району, області.

Пропозиції до планів можуть вносити голова, постійні комісії, депутати, виконавчий комітет. При формуванні планів враховуються також місцеві ініціативи, внесені на розгляд ради, пропозиції загальних зборів і органів самоорганізації. Проекти планів розробляються апаратом ради за участі керівника апарату, секретаря ради та під керівництвом голови.

Як свідчить практика, обласні ради, як правило, планують роботу в розрізі основних питань на рік, районні та міські, селищні, сільські ради — на півріччя. Діяльність виконавчих комітетів, постійних комісій програмується на квартал — півріччя. У кожному з планів роботи передбачається здійснення контрольних функцій безпосередньо як на рівні ради (сесійна діяльність), так і її органів.

Установча діяльність. Установча діяльність місцевих рад полягає у прийнятті рішень про створення органів самоорганізації населення, призначення на посаду у виконавчі органи місцевої ради кандидатур, які пропонуються сільським, селищним, міським головою, формування виконавчого апарату районних обласних рад, призначення вищих посадових осіб підприємств, установ, організацій, що належать до комунальної форми власності.

Установча діяльність вимагає проведення узгоджувальних консультацій між сільським, селищним, міським головою, керівниками постійних комісій, депутатських фракцій та груп у раді з метою ухвалення збалансованого і виваженого рішення. На цій підставі компетентна постійна комісія ради готує висновок щодо пропонованої кандидатури. Після її обговорення на засіданні місцевої ради приймається відповідне рішення. Якщо на певну посаду, згідно з вимогами закону, необхідно проведення виборів або конкурсу, то забез-

печуються рівні та чесні умови для відбору чи виборів кандидата на вакантну посаду.

Правотворча діяльність та прийняття рішень місцевими радами. Підготовка та прийняття рішень місцевими радами має низку особливостей, обумовлених структурою та компетенцією представницьких органів місцевого самоврядування. Рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень, які затверджуються на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, крім випадків, передбачених Законом про місцеве самоврядування. При встановленні результатів голосування до загального складу включається сільський, селищний, міський голова, якщо він бере участь у засіданні, і враховується його голос. Рішення ради приймається відкритим (у тому числі поіменним) або таємним голосуванням.

Важливим для прийняття виважених, фахових і компетентних рішень місцевими радами є підготовка і опрацювання їх проектів у постійних комісіях. Де пов'язано з тим, що постійна комісія може залучити до підготовки та обговорення проектів рішення фахівців, організувати громадські слухання щодо характеру майбутнього правового акта місцевого самоврядування.

На основі цього постійні комісії ради готують висновки і рекомендації, які приймаються на засіданні більшістю голосів від загального складу комісії і підписуються її головою. Висновки приймаються з питань попереднього розгляду кандидатур осіб, які пропонуються для обрання, затвердження, призначення або погодження радою, а також з питань попереднього розгляду проектів соціально-економічних програм і програм культурного розвитку, місцевого бюджету, звітів про виконання програм і бюджету, проектів рішень ради. Рекомендації приймаються за результатами контрольних заходів і мають обов'язковий для розгляду характер адресованим підприємствам, установам, організаціям, посадовим особам, які повинні повідомити про його результати і вжиті заходи.

Контрольна діяльність. Деякі місцеві ради запровадили систему контролю виконання, відповідно до якої на кожній сесії розглядається стан виконання рішень і зняття їх з контролю. Практикується проведення "днів контролю" тощо.

Органи місцевого самоврядування можуть виступати з ініціативою щодо перевірок, а також організувати їх проведення на під-

приємствах, в установах та організаціях, що не перебувають у комунальній власності, з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади. Відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтр-ольності органам місцевого самоврядування.

Обласні, районні ради здійснюють контроль шляхом: заслуховування звітів голів місцевих державних адміністрацій, їх заступників, керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджету, рішень ради із зазначених питань, а також про здійснення місцевими державними адміністраціями делегованих їм радою повноважень; прийняття рішення про недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації; прийняття рішень про звернення до суду щодо 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.

Сільська, селищна, міська рада здійснює контрольні повноваження шляхом: затвердження звіту про виконання відповідного бюджету; заслуховування на пленарних засіданнях ради звіту про виконання плану роботи ради, звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради, звітів постійних комісій, керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує, заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді, виконання ними доручень ради, повідомлень керівників органів внутрішніх справ про їхню діяльність щодо охорони громадського порядку на відповідній території, порушення перед відповідними органами вищого рівня питання про звільнення з посади керівників цих органів у разі визнання їхньої діяльності незадовільною; прийняття рішення про недовіру чи дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у випадках, передбачених законодавством; скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень; здійснення контролю за виконанням органами самоорганізації населення повноважень, наданих їм радами.

Контрольна діяльність ради може також втілюватися у формі заслуховування звітів та проведення перевірок підзвітних раді органів, установ та організацій. Зокрема, рада та її органи приймають рішення на основі документальної чи фактичної інформації, яка отримується шляхом:

- проведення постійними комісіями перевірок діяльності підзвітних і підконтрольних раді та виконкому органів;
- звітів постійних комісій, тимчасових контрольних комісій, керівників виконавчих органів ради про свою діяльність;
- звітів сільського, селищного, міського голови про виконання бюджету і діяльність виконавчих органів ради;
- заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді і виконання її доручень;
- заслуховування повідомлень керівників органів внутрішніх справ про їх діяльність щодо охорони громадського порядку на території громади;
- обов'язкових повідомлень місцевих державних адміністрацій про розгляд ними питань, які стосуються інтересів місцевого самоврядування, звітів державних адміністрацій перед обласними і районними радами про виконання делегованих радами повноважень;
- обов'язкового інформування керівниками підприємств, установ, організацій про результати розгляду депутатських звернень і рекомендацій постійних комісій місцевих рад;
- участі голови і депутатів місцевих рад у роботі загальних зборів громадян;
- виїздів депутатів разом з представниками засобів масової інформації на місця з метою вивчення громадської думки щодо діяльності органів місцевого самоврядування з виконання делегованих та власних повноважень;
- проведення консультативних референдумів на території громади.

§ 5. ПРАВОВІ АКТИ МІСЦЕВИХ РАД

Акти органів місцевого самоврядування подібні до адміністративних управлінських актів за характером та процедурою їх розробки та прийняття. Однак їх відмінність полягає в тому, що акти адміністрації підлягають адміністративному нагляду, тобто можуть бути скасовані вищестоящим органом. Акти ж органів місцевого самоврядування підлягають адміністративному контролю, тобто їх нечинність може бути визнана виключно у судовому порядку як за ініціативою місцевої держадміністрації або профільного міністерства чи відомства, так за результатами розгляду адміністративного позову фізичних та юридичних осіб.

Стосовно правових актів органів місцевого самоврядування, як і будь-яких органів публічної влади, діє презумпція єж законності. Це означає, що правовий акт органу місцевого самоврядування, прийнятий відповідно до визначених формальностей, має юридичну силу закону в межах юрисдикції органу (його повноважень, території поширення влади, процедури прийняття), який прийняв цей акт. Однак у судовому порядку він може бути визнаний нечинним згідно з певними правовими критеріями.

Критерії правового характеру актів органів влади визначені у судовій практиці лише фрагментарно. Згідно з усталеною практикою Конституційного Суду та Вищого господарського суду, вироблені лише окремі параметри правового змісту актів публічної влади:

Зокрема, Конституційний Суд України визначив лише в загальних рисах ознаки ненормативних правових актів, зазначивши, -що "...за своєю природою ненормативні правові акти, на відміну від нормативних, встановлюють не загальні правила поведінки, а конкретні приписи, звернені до окремого індивіда чи юридичної особи, застосовуються одноразово й після реалізації вичерпують свою дію"²¹⁵.

Пізніше президія Вищого господарського суду пов'язала природу актів органів публічної влади з їх властивістю породжувати правові наслідки та регулювання "тих чи інших суспільних відносин", їх обов'язковим характером для учасників цих відносин. Залежно від характеру та обсягу відносин, які врегульовані ним, акти поділяють-

ся на нормативні і ненормативні. Основним критерієм нормативності правового акту визнається наявність правил, які мають "загальний чи локальний характер та застосовуються неодноразово". Відповідно підставами для визнання акту недійсним є порушення належної правової процедури і "прав та охоронюваних законом інтересів" заінтересованого учасника правовідносин. Порушення правової форми акту може служити підставою для його скасування лише у випадку, якщо таке порушення "спричинило прийняття неправильного акта"²¹.

Оскільки, згідно з Розділом VII Кодексу адміністративного судочинства України, сьогодні функції адміністративного судочинства у спорах між юридичними особами і надалі вирішують господарські суди, то така практика має важливе значення для вирішення спорів щодо питань правового змісту рішень/дій органів місцевого самоврядування і нині, а також не виключено, що і в майбутньому — при остаточному утворенні системи адміністративних судів.

У правовій державі законодавство має бути систематизованим, що є гарантією його правового характеру і стабільності. При систематизації законодавства правові акти приймаються системно і не вносять додаткових суперечностей у правове регулювання, інакше це може загрожувати правовій безпеці (певності) індивіда.

Згідно з принципом верховенства права, законодавство не може регулювати конкретні життєві випадки, оскільки це є прерогативою адміністрації та органів юстиції (правосуддя). Правова норма означає те, що законодавець встановлює загальні рамки поведінки, які можуть конкретизуватися у договорі, в адміністративній практиці чи судовому прецеденті.

Виходячи з цього європейська практика виробила такі основні критерії до законодавчих положень: принцип рівності, заборона сваволі, принцип пропорційності (співмірності), заборона нерозумного застосування права, заборона надформалізму.

Згідно з *принципом рівності* з рівним слід поводитися по-рівному, з нерівними — нерівно; будь-який вид дискримінації забороняється.

Заборона сваволі передбачає, що будь-який акт органу управління/самоврядування має бути розумно обґрунтований згідно з правилами формальної юридичної логіки. Необґрунтовані акти є оспорюва-

²⁶ Рішення КСУ № 2-зп від 23.06.1997р. у справі про акти органів Верховної Ради України.

²⁷ Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з визнанням недійсними актів державних чи інших органів: Роз'яснення президії Вищого арбітражного суду України від 26.01.2000 № 02-5/35.

ними у сенсі п. 2, 3 ч. 3 ст. 2 КАС²⁸ (прийняті всупереч призначенню органу та необґрунтовано) та такими, що мають вади легітимності.

Принцип пропорційності передбачає, що будь-яке втручання у свободу дій громадянина допустиме настільки, наскільки це необхідно в рамках мети, яка переслідується в публічних інтересах; ступінь обмеження не повинен надміру обтяжуватися.

Заборона нерозумного застосування права означає, що норма, яка у певній конкретній ситуації втрачає свій сенс (зміст), не підлягає застосуванню.

Заборона формалізму передбачає, що неприпустимо накладати на громадян обмеження виключно із міркувань дотримання формальних вимог. Недотримання форми не повинно трактуватися на шкоду громадянину, якщо мета, яка переслідується формою, може бути досягнута і без її дотримання²⁹.

Зокрема, Судова палата у цивільних справах Верховного Суду України визнала неправомірними дії податкових органів, які відмовляли громадянам робити відмітку в паспорті про їх відмову від присвоєння ідентифікаційного номера. Така позиція податкової адміністрації базувалася на тому, що чинне законодавство не регулювало порядок вчинення таких відміток у паспорті. Однак Судова колегія визнала такі дії надміру формальними, оскільки облік таких платників можна було здійснювати за попередніми формами³⁰.

Правові акти місцевих рад ґрунтуються на місцевому публічному інтересі. Ця проблема майже не досліджена. Її намагався розглядати Ю. Тихомиров³¹.

Конституційний Суд України зробив спробу тлумачення окремих аспектів публічного інтересу, розкриваючи зміст поняття "інтереси держави": "Інтереси держави відрізняються від інших учасників суспільних відносин. В основі перших завжди є потреба у здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та ін.) дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, еко-

номічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання тощо". Далі Конституційний Суд зазначає, що "інтереси держави можуть збігатися повністю, частково або не збігатися зовсім з інтересами державних органів, підприємств та організацій чи з інтересами господарських товариств з часткою державної власності у статутному фонді", однак не виключаються її інтереси у приватних підприємств, товариств. І, нарешті, Конституційний Суд робить висновок, що поняття "інтереси держави" є оціночним, тому прокурор на свій розсуд, з урахуванням конкретних обставин, самостійно визначає правомірність своїх дій, обґрунтовуючи їх положеннями чинного законодавства³².

Стосовно місцевого самоврядування в іншому рішенні Конституційний Суд визначив таке: "...предметами відання місцевого самоврядування є не будь-які питання суспільного життя, а питання саме місцевого значення, тобто такі, що пов'язані передусім із життєдіяльністю територіальних громад"³³.

Таким чином, місцевий публічний інтерес стосується питань Життєдіяльності громад, що вимагає від органів місцевого самоврядування визначати форми і методи втручання у свободу їх жителів з урахуванням певних правових критеріїв.

Німецькі адміністративісти І. Ріхтер та Г. Шуперт виділяють такі нагальні критерії правового змісту актів адміністрації: а) принцип законності, з якого випливає верховенство закону та заснованість правових актів адміністрації на законі як формального парламентського Ікту; б) зв'язаність правом і свобода дій адміністрації у разі наявності Положень закону програмного характеру, що зумовлює його конкретизацію в адміністративних актах, невизначених правових понять та свободу розсуду³⁴.

І Правові труднощі перевірки законності договірною регулювання публічно-правових відносин виникають, у будь-якому випадку, *І... іє після принципового визнання законності цієї форми адміністративної діяльності. У кожному конкретному випадку необхідно*

Р Рішення КСУ № 3-рп/99 від 08.04.1998 р. (у справі про представництва прокуратурою України інтересів держави в арбітражному [господарському — М.С.] суді).

³² І т і і і н' п п я КСУ № 6-рп/2002 від 26.03.2002 р. (справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад).

³³ І / ' u і т е р І., Шуперт Г.Ф. Судебная практика по административному праву. — М., 2000. - С. 19-35.

²⁸ КАС передбачає у ст. 2 загальні критерії правового змісту дій/рішень органів публічної влади, які ми вже розглядали вище. Див.: Кодекс адміністративного судочинства України № 2747-ІУ від 06.07.2005 р.

²⁹ .'. kumaiin К. Основные права и свободы. — М., 2004. — С. 31.

³⁰ Ухвала судової палати в цивільних справах Верховного Суду України від 05.11.2003 //уууу.8Соигі.80У.иа/³¹

Тихомиров ІО. Публичное право. — М., 1995.

буде визначити її законність на основі скрупульозного встановлення спеціально-правового регулювання, що застосовується для конституювання правовідносин між державою і громадянами, а також — не в останню чергу — з конституційно-правових позицій. В останньому випадку законність конкретного договору повинна бути ретельно перевірено на предмет відповідності *принципам законності управління, верховенства закону та рівності*³⁵.

Зв'язаність правом актів місцевих рад можна розуміти як здійснення ними функцій місцевого самоврядування на основі закону, в рамках закону та виходячи із загальних цілей закону. При цьому в основі правових актів місцевих рад має бути конституційний принцип зв'язаності правом. Згідно з цим принципом ці акти визначають відповідальність місцевих рад перед індивідом та не допускається шляхом їх прийняття звууження змісту й обсягу існуючих основних прав і свобод (ст. 3, 22 Конституції України). При цьому слід мати на увазі презумпцію законності актів місцевих рад, що означає можливість їх адміністративного судового контролю, а отже, можливість визнання нечинними з міркувань верховенства права та принципу законності, що впливає з нього.

Свобода розсуду полягає в тому, що закони можуть містити програмні положення або норми загального характеру, які потребують конкретизації саме в правових актах місцевого самоврядування, оскільки, згідно зі ст. 143 Конституції і законів України, їм належать такі повноваження. При цьому місцеві ради самостійно визначають моделі реалізації таких програмних положень чи установчих правових норм. У випадку наявності конкретного припису чи норми у законі свобода розсуду може цзнати, що закон наділяє орган місцевого самоврядування правом самостійно визначати форми втілення цієї норми у життя. Якщо ж норма закону має конкретний характер та містить чітку вказівку на форми, способи і засоби її реалізації, то свободи розсуду немає.

Дискреція (розсуд) — це певні межі свободи вибору способу або способів управлінської дії, оскільки закон не дає чітких вказівок щодо вирішення певного питання³⁶.

Розсуд має місце, якщо управління при визначених законом обставинах може обирати між різними способами дії. Закон не співвід-

³⁵ Майер О. До вчення про публічно-правовий договір. — Мюнхен, 1960. ³⁶ Галлиаи Д., Полянскій В.В., Стариков Ю.И. Административное право: история развития и основные концепции. — М., 2002. — С. 91.

носить у цьому випадку обставини з *одним* правовим наслідком (на підміну від зв'язаного законом управління), а уповноважує управління самостійно визначати правовий наслідок, причому йому пропонується дві або кілька можливостей або вказується певна область дій. Розсуд може відноситися до того, *чи* хоче управління взагалі застосовувати допустимий засіб (рішення за розсудом), або до того, який із різних допустимих засобів воно може використати у разі, якщо буде діяти (вибір за розсудом)³⁷.

Принцип пропорційності означає, що способи управлінських рішень органів місцевого самоврядування повинні відповідати цілям діяльності цих органів і *не встановлювати надмірних обмежень та заборон* для громадян. Тобто звідси випливає, що місцеві ради навіть у разі нечіткості положень законів покликані самостійно визначати правові форми втілення цих положень в життя, що впливає із свободи розсуду при вчиненні управлінських дій у разі недоліків або прогалин у законі.

Правовою формою управлінської діяльності органів місцевого самоврядування є *прийняття правових актів*. Цей висновок впливає із конституційного принципу правової держави, дії якої повинні мати передбачуваний характер. Про зміст управлінських дій загального характеру населення територіальної громади має бути повідомлене належним чином, інакше такі правові акти можна визнати у судовому порядку нечинними, якщо вони звужують існуючий обсяг та об'єм основних прав і свобод.

Правові акти органів місцевих рад поділяються на дві категорії: нормативні та індивідуальні. До *нормативних актів місцевих рад* належать такі правові акти: а) статут територіальної громади, регламенти місцевих рад та їх структурних підрозділів; б) рішення місцевих рад нормативного характеру; в) публічно-правові договори. *Індивідуальні правові акти місцевих рад* складають: а) рішення місцевих рад ненормативного характеру; б) розпорядження голови районної, обласної, районної у місті ради. Специфічним правовим актом місцевого самоврядування є програми соціально-економічного та культурного розвитку громади, району, області, маючи рамковий і програмний характер. Програмність цих актів полягає в тому, що їх положення можуть бути покладені в основу правових актів органів місцевого самоврядування. Однак форми і засоби втілен-

³⁷ Миурер Т. Загальне адміністративне право. — Мюнхен, 1994.

ня їхні положень можуть фрагментарно проявляти досягнення цілей цих програм, що свідчить скоріше про їх рекомендаційний, а не зобов'язальний характер.

При аналізі правових актів місцевих рад привертають увагу їх основні форми: статут громади, нормативні акти, прості управлінські рішення та специфічна форма — публічно-правові договори. Кожен з цих правових актів органів місцевого самоврядування має свої особливості. Головною з них є те, що вони видаються на основі закону та на виконання конкретних приписів закону або конкретизують його зміст, що передбачає дискрецію (розсуд) органу місцевого самоврядування.

Статут територіальних громад можна назвати своєрідними "локальними конституціями". За юридичною природою вони приймаються сільськими, селищними, міськими радами та засновані на законі установчі акти, які визначають правові форми діяльності органів місцевого самоврядування та правових форм впливу місцевих жителів на публічне управління на місцях. Статут територіальних громад, на думку О. Батанова, є "важливою нормативною умовою функціонування територіальної громади та її органів, виступаючи необхідним елементом правової основи муніципальної демократії".

Рішення органів місцевого самоврядування за правовою формою поділяються на дві категорії: 1) рішення місцевих рад; 2) розпорядження голів районних, обласних, районних у містах рад. Згідно зі ст. 59 Закону про місцеве самоврядування вони можуть мати як нормативний, так і ненормативний характер.

Регламенти та положення місцевих рад регулюють внутрішню організаційні питання діяльності цих органів влади — процесуальні процедури правотворчі, контрольні, установчі та ін. Структурні підрозділи місцевих рад у своїй діяльності керуються положеннями. При цьому *необхідно відмежовувати* положення про структурні підрозділи та положення, які регламентують деякі демократичні процедури (громадські слухання, місцеві ініціативи тощо) для жителів територіальних громад.

Публічно-правовий договір у системі місцевого самоврядування є специфічним нормативно-правовим актом. Відповідно до п. 43 ст. 26 та п. 16 ст. 42 Закону про місцеве самоврядування 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 відповідної ради. Практика застосування публічно-правових договорів у сфері публічного управління в Україні є недостатньою, щоб робити певні висновки. Питання юридичної сили публічно-правових договорів ще майже не було предметом судового розгляду, тому заслуговує на увагу іноземний досвід.

У німецькій доктрині визнається, що управлінська діяльність в силу своєї багатогранності не може обмежуватися односторонньою реалізацією державного суверенітету через розробку і прийняття норм. Тому в публічному управлінні слід визнавати принципи урахування взаємної довіри, дотримання правил пропорційності (спів-мірності) та добросовісного виконання повноважень. Це дає можливість, на думку німецьких юристів, налагоджувати більш динамічні та гнучкі відносини у конкретному управлінському правовідношенні. На основі цього публічно-правові договори поділяють на дві групи: 1) такі, що мають *координаційно-правовий характер*, тобто укладаються між органами публічної влади; 2) такі, що мають *субординаційно-правовий характер*, тобто укладаються між органами публічної влади та громадянами.

Прості управлінські акти місцевих рад мають індивідуальний, тобто ненормативний характер. За правовою природою вони здійснюють фактичний вплив на виникнення, зміну, припинення управлінського правовідношення. Вони стосуються вчинення певних управлінських дій, які проявляються у формі призначення певних осіб на посаду, вирішення питання про виділення земельної ділянки, надання дозволу на будівництво, питання життєдіяльності територіальної громади (будівництво об'єктів комунального господарства, надання комунальних послуг) тощо.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Визначте предмети відання місцевих рад.
2. Що Ви розумієте під функціями та повноваженнями місцевих рад?
3. Визначте структуру місцевих рад та її елементний склад.
4. Визначте порядок діяльності місцевих рад.
5. Визначте правову природу актів місцевих рад.
6. Проаналізуйте видову характеристику правових актів місцевих рад.
7. Що Ви розумієте під правовим захистом правових актів місцевих рад?

РОЗДІЛ ХІ. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ТА ФУНКЦІЇ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ ГОЛІВ, ГОЛІВ РАЙОННОЇ, ОБЛАСНОЇ, РАЙОННОЇ В МІСТІ РАДИ

§ і. ПРАВОВИЙ СТАТУС ТА ФУНКЦІЇ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ ГОЛІВ

Правовий статус сільського, селищного, міського голови у контексті нормативно-правового регулювання є достатньо визначеним. На сьогодні він визначається ст. 141 Конституції України, Законом "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р., Законом "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" від 6 квітня 2004 р., Законом "Про службу в органах місцевого самоврядування" від 7 червня 2001 р., а в місті Києві ще й Законом "Про столицю України — місто-герой Київ" від 15 січня 1999 р., а також іншими законодавчими та підзаконними нормативно-правовими актами.

Відповідно до ч. 3 ст. 141 Конституції України, статус і повноваження сільських, селищних, міських голів визначаються законом. Так, згідно зі ст. 12 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. *сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села, селища, міста.*

Сільський, селищний, міський голова обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, прямого виборчого

права, шляхом таємного голосування (ч. 2 ст. 141 Конституції України, ст. 8 Закону України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" від 6 квітня 2004 р.) строком на чотири роки. При цьому, сільським, селищним, міським головою може бути обраний тільки громадянин України, який проживає на території відповідного села, селища, міста та на день виборів досяг повноліття.

Одним із найважливіших елементів конституційного-правового статусу сільських, селищних, міських голів є належні їм функції. Слід зазначити, що функції сільського, селищного, міського голови сприяють більш глибокому проникненню в політико-правову природу статутарно-діяльнісного статусу цього суб'єкта місцевого самоврядування, більш повно розкриває обсяг, характер та зміст його діяльності. *Функції сільського, селищного, міського голови* можна трактувати як основні напрями і види його муніципальної діяльності, за допомогою яких він виражає волю та інтереси відповідної територіальної громади, забезпечує її стабільне функціонування як первинного територіального співтовариства через вирішення питань місцевого значення, забезпечує здійснення цією громадою відносин з державою, її органами, органами місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України¹.

Найбільш важливим питанням в теорії функцій сільського, селищного, міського голови є питання про їх класифікацію (систематизацію).

Зміст цього терміна у загальному вигляді може бути визначений як "система супідрядних понять (класів об'єктів) якої-небудь галузі знання або діяльності людини, що використовується як засіб для встановлення зв'язку між цими поняттями або класами об'єктів"².

Характеристика основних напрямів та видів муніципальної діяльності сільського, селищного, міського голови дає можливість зробити висновок про те, що комплекс функцій його діяльності утворює певну структурно-рівневу систему, елементи якої спрямовані на вирішення окремих завдань місцевого самоврядування. В цілому ж вона має на меті здійснення сільським, селищним, міським головою в

¹ Див.: *Бальцій Ю.Ю.* Правовий статус міського голови в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — Одеса, 2006. — СЮ.

² *Миносян А.М.* Категории содержания и формы. — Ростов: Изд-во РГУ, 1962. — С. 18-20.

широкому розумінні права територіальної громади на місцеве самоврядування. У цьому контексті слід зазначити, що діапазон функцій, які здійснює сільський, селищний, міський голова, дужі-широкий,

Важливим моментом у побудові системи функцій сільського, селищного, міського голови є вибір критеріїв їх класифікації. Враховуючи, що функції у зв'язку з призначенням обумовлюють діяльність, то критеріями їх класифікації є основні елементи його діяльності.

Спираючись на досягнення правової думки в галузі теорії функцій держави, органів державної влади і управління, органів місцевого самоврядування, а також на результати аналізу характерних якісних рис муніципальної діяльності (її основних напрямів та видів) локально-організованих структур³, можна дійти висновку, що основними елементами такої діяльності є об'єкти, суб'єкти, способи, засоби і методи.

Таким чином, функції сільського, селищного, міського голови можна диференціювати:

- за об'єктами, тобто цілями і завданнями муніципальної діяльності; предметами відання, якими є певні сфери місцевого життя. Такими сферами є політична, економічна, соціальна, культурна, екологічна. Залежно від сфери реалізації цих функцій їх можна поділяти на внутрішні і зовнішні, хоча такий поділ є умовним;
- за суб'єктами, тобто відповідно до соціально-економічних, демографічних та правових особливостей здійснення сільського, селищного, міського самоврядування. На підставі цю критерію можна також виділити таку систему територіальних функцій: функції міських голів малих, середніх і великих міст України та функції голів міст Києва та Севастополя, які володіють спеціальним статусом;
- за способами, засобами і методами муніципальної діяльності міського голови. Тут можна виділити специфічну систему технологічних (процесуально-організаційних та процесуально-правових) функцій цього суб'єкта, що спрямовані на практичне здійснення муніципальної діяльності, до якої належать інформаційна, нормотворча, територіальна, бюджетно-фінансова та інші технологічні функції.

³ *Баймуратов М.О., Григор'єв В.А.* Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення і розвитку в Україні: Монографія. — Одеса: Юрид. л-ра, 2003. — 248 с.

Важливе місце серед функцій сільського, селищного, міського голови посідають *політичні функції*. Їх особливістю є те, що вони реалізуються сільським, селищним, міським головою спільно з іншими суб'єктами місцевого самоврядування (радою, її виконавчим органом, територіальною громадою і т. д.). Слід зазначити, що політичний аспект у діяльності сільського, селищного, міського голови, як і в діяльності всіх суб'єктів місцевого самоврядування, не знайшов свого належного відображення та закріплення в чинному законодавстві України. Винятком є виборче та референдне законодавство. Тому не випадково він належить до найбільш спірних та проблемних питань конституційного права. Разом з тим, виокремлення таких функцій та їх класифікація хоча б по сферах їх реалізації (на місцевих виборах, при ініціації та проведенні місцевих референдумів), як уявляється, є прагматичним та обґрунтованим. Такий підхід актуалізується і тим, що у вітчизняній юридичній літературі така діяльність суб'єктів публічно-владних відносин фактично не виокремлюється.

Слід зазначити, що політична функція сільського, селищного, міського голови опосередкована і повністю збігається з політичною функцією територіальної громади. Де обумовлено тим, що він є її головною посадовою особою і представляє її у повному обсязі. На думку О. Батанова, політична функція територіальних громад виявляється у забезпеченні реалізації громадянами — членами територіальних громад конституційного права брати участь в управлінні державними і суспільними справами⁴. Щодо цього показовою є позиція В. Бойцова, який зазначає, що територіальні колективи громадян задовольняють широке коло спільних інтересів саме у сфері політичних відносин, що особливо виявляється у період виборчих кампаній⁵. -Тому ця функція, перш за все, передбачає формування громадянами (членами територіальної громади) представницьких та інших органів місцевого самоврядування⁶. У цьому процесі об'єктивно великою є функціонально-і процесуально-організуюча роль сільського, селищного, міського голови і очолюваних ним ради та її виконавчого орга-

⁴ Батанов О.В. Територіальна громада — основа місцевого самоврядування в Україні: Монографія. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАЙ України, 2001. - С. 136.

⁵ Бойцов В.Я. Тсоретические попроси системи субг.ектов государственного права СССР: Автореф. дис.... д-ра юрид. наук. — Свердловск, 1972. — С. 48.

⁶ Нова Конституція України: огляд, коментарі і текст Основного Закону / Огляд та коментарі В.Ф. Погорілка. — К.: Наук, думка, 1998. — С. 85.

ну. Спільні політичні функції відповідної територіальної громади та сільського, селищного, міського голови спостерігаються і в забезпеченні проведення місцевого референдуму та реалізації його результатів (п. 12, 3 ст. 42 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р.).

Таким чином, сільський, міський голова, здійснюючи місцеве самоврядування на підвідомчій йому території, виконує певні функції політичного характеру, як одноосібно, так і у взаємодії з територіальною громадою та іншими суб'єктами місцевого самоврядування.

У результаті переходу України до ринкових відносин перманентно зростають роль та значення *економічної функції* сільського, селищного, міського голови. Вона знаходить своє нормативно-правове закріплення в чинному законодавстві і полягає: а) у розгляді та вирішенні економічних питань місцевого значення, зокрема, в діяльності по створенню підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, а також у здійсненні контролю за їх діяльністю; б) у внесенні проектів економічного розвитку міста на розгляд міської ради та виконанні прийнятих програм соціально-економічного та культурного розвитку.

Ефективність здійснення економічної функції обумовлена своєрідною дихотомією: вона залежить від проведення своєчасних, послідовних та ефективних економічних реформ у державі і, як наслідок, від реальної фінансової бази сільського, селищного, міського самоврядування.

З економічною тісно пов'язана *соціальна функція*. Від рівня економічного розвитку відповідної території безпосередньо залежать рівень і якість життя її населення. Прихильники теорії надання соціальних послуг у місцевому самоврядуванні акцентують увагу на здійсненні муніципалітетами та його органами одного основного завдання — організації обслуговування населення, що виражається на практиці у наданні соціальних послуг мешканцям відповідної території. Таким чином, основна мета муніципальної діяльності з упорядкування життя мешканців'комун лежить в основі соціальної функції місцевого самоврядування та її посадових осіб. Така діяльність є центральним магистральним напрямом діяльності місцевого самоврядування, оскільки воно реалізує повсякденні запити та інтереси населення'. Щодо цього відношенні показовою є точка зору англійського державознавця

⁷ Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. — М.: Изд-во "Белье альвы", 1996. — С. 238.

Е. Джексона, який вважає головним завданням місцевого самоврядування "забезпечення чистоти, здоров'я та комфорту в місцях мешкання, чистоти вулиць, правильності забудови, освіти для дітей, турботу про безпритульних, людей похилого віку та бідних"⁸.

Конституція України у ст. 1 закріпила, що Україна є соціальною державою, політика якої спрямована на створення умов, що забезпечують гідне життя та вільний розвиток людини. У соціальній державі місцеве самоврядування також має бути соціальним. Важливу роль в реалізації цієї державної політики на локальному рівні безпосередньо здійснює сільський, селищний, міський голова. Соціальна функція його являє собою основні напрями і види діяльності в соціальній сфері. Ця функція за своїм змістом не тільки взаємопов'язана і взаємодіє із соціальними функціями інших суб'єктів місцевого самоврядування, а й часто виявляється в їх сумісних діях. Так, наприклад, до відання місцевого самоврядування, серед багатьох інших, належать питання надання допомоги малозабезпеченим верствам населення, інвалідам, сім'ям загиблих військовослужбовців і т. д.

Аналіз соціальної діяльності органів місцевого самоврядування України свідчить про те, що сільський, селищний, міський голова як представник територіальної міської громади відіграє велику роль в реалізації соціальної політики місцевої ради та її виконавчого органу, фактично реалізуючи тим самим на практиці соціальну політику в суспільстві та державі в цілому.

Муниципальна діяльність сільського, селищного, міського голови в духовній сфері функціонування територіальної громади міста реалізується за допомогою здійснення ним *культурних функцій*. Ці функції представляють основні напрями його діяльності при вирішенні культурних питань місцевого значення, наприклад, його участь в організації та проведенні різних фестивалів, конференцій, семінарів, виставок, у відкритті різнопланових центрів та установ, які спеціалізуються у вирішенні культурних питань.

Слід зазначити, що культурна політика, особливо локальна, сприяє не тільки економічному розвитку певної території, а й формулюванню почуття єдності і спільності її жителів, що фактично відображає соціально-правову парадигму локальної демократії та лежить в її основі, і сильно впливає на них. Така політика може стати потуж-

⁸ /acBon E. Ілсаі Соуегттеп іп Еп§ Іаші апсі ^аіез. — келдіп Воккз. — 1959. — Р. 15-16.

ним інтеграційним чинником, за допомогою якого будуть полегшені й активізовані процеси залучення населення до участі в управлінні справами місцевого співтовариства, причому одним із позитивних проявів такої участі стане активізація соціального відродження і реабілітації найменш захищених верств населення. Звідси — привернення значної уваги до питань культури з боку сільського, селищного, міського голови, органів місцевого самоврядування, пріоритетне фінансування й авансування культурної діяльності через відповідні асигнування з місцевого бюджету, залучення різними правовими способами, наприклад, податковими пільгами підприємницьких структур до участі у становленні локальних культурних традицій, розвитку різних форм мистецтва та культурної творчості, є не тільки виправданим, а й об'єктивує роль сільського, селищного, міського голови як культурного лідера місцевого співтовариства.

На сучасному етапі особливу увагу привертає *екологічна функція* місцевого самоврядування, яка транспонується й у функцію сільського, селищного, міського голови. Вона має правовою основою положення, які витікають зі ст. 50 Конституції України, відповідно до якої кожен має право на безпечне для життя і здоров'я навколишнє середовище. Таким чином, функція сільського, селищного, міського голови щодо захисту навколишнього природного середовища полягає в його участі як повноважного представника відповідної територіальної громади у підготовці різних програм місцевого, регіонального та загальнодержавного значення по захисту навколишнього середовища. Політична, економічна, соціальна, культурна, екологічна функції сільського, селищного, міського голови є аналогічними внутрішнім функціям держави і мають об'єктивний характер. Вони спрямовані, перш за все, на вирішення питань місцевого значення.

Проте держава має не тільки внутрішні, а й зовнішні функції, які спрямовані на вирішення питань функціонування держави на міжнародній арені, у тому числі у відносинах між державами та з міжнародними організаціями. Виходячи з цього, можливим є виокремити зовнішні функції сільського, селищного, міського голови, які знаходять своє відображення та закріплення у п. 14 п. 3 ст. 42 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. Відповідно до законодавчих положень сільський, селищний, міський голова представляє територіальну громаду, раду та її

виконавчий комітет не тільки у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності, громадянами, але й у міжнародних відносинах відповідно до законодавства.

Зовнішньоекономічна функція сільського, селищного, міського голови знаходить свій вияв в укладанні в установленому законом порядку договорів з іноземними партнерами на придбання та реалізацію продукції, виконання робіт та надання послуг, яких потребує територіальна громада, в організації спільних підприємств, створенні вільних економічних зон та територій пріоритетного розвитку. Слід зазначити, що органи місцевого самоврядування, відповідно до законодавства, володіють правом ініціативи щодо внесення на розгляд до уряду пропозицій, які стосуються створення вільних економічних зон (п.п. 46 п. 1 ст. 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р.).

Зовнішні соціальні та культурні функції сільського, селищного, міського голови знаходять свій вияв в ініціації, організації та проведенні різних наукових і науково-практичних конференцій, засідань, слухань з актуальних проблем розвитку міської територіальної громади і міського господарства за участю представників органів місцевого самоврядування як України, так і зарубіжних країн, міжнародних міжурядових і неурядових (у тому числі неурядових організацій місцевих влад) організацій, підприємницьких структур і т. ін., а також фестивалів, Днів дружби з жителями поріднених міст та інших культурно-масових і просвітницьких заходів.

Виокремлення *зовнішньої екологічної функції* серед функцій сільського, селищного, міського голови обумовлено, перш за все, тим, що екологічні проблеми в їх широкому розумінні вийшли за межі конкретного міста та мають не тільки регіональний і внутрішньодержавний, але й транснаціональний характер (наприклад, наслідки аварії на ЧАЕС). Тому ці проблеми повинні розв'язуватися не тільки на зазначених рівнях, а й у межах та засобами місцевого самоврядування. Слід зазначити, що ця функція сільського, селищного, міського голови, як і інших суб'єктів місцевого самоврядування, в умовах перманентного зростання екологічних проблем незмінно зростатиме.

Виходячи з класифікації функцій держави, до зовнішніх функцій сільського, селищного, міського голови можна віднести і *оборон-*

ну функцію, оскільки захист суверенітету та територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є однією із найважливіших функцій держави і справою всього Українського народу (ст. 17 Конституції України). Така позиція обґрунтовується не тільки тим, що всі громадяни та органи України повинні сприяти її реалізації. Вона має під собою відповідну нормативну базу, хоча об'єктивно є вторинною, похідною і опосередкованою. Так, Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року наділяє органи місцевого самоврядування владними повноваженнями в галузі оборонної роботи (ст. 36). У ст. 1 Закону України "Про загальний військовий обов'язок та військову службу" від 25 березня 1992 року⁹ наголошується, що виконання цього Закону покладається на центральні органи державного управління, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. До їхніх функцій належать також організація та участь у здійсненні заходів, пов'язаних з мобілізаційною підготовкою та цивільною обороною, на відповідній території. Це належить до компетенції сільських, селищних, міських голів. Таким чином, органи місцевого самоврядування в особі його сільського, селищного, міського голови та виконавчого органу ради спільно з військовими комісаріатами забезпечують на своїй території дотримання всіма громадянами положень профільного законодавства, сприяючи державі у виконанні її оборонної функції.

Зовнішні і внутрішні функції сільського, селищного, міського голови постійно знаходяться в тісному взаємозв'язку і взаємозалежності, які здійснюються в межах єдиної функціональної діяльності та зумовлені колективістською і самоврядною природою локальної демократії. Зовнішні його функції є похідними від внутрішніх проблем і завдань, вирішити які прагне місцеве самоврядування. Взаємозв'язок внутрішніх і зовнішніх функцій зумовлений їх спільною спрямованістю на вирішення питань місцевого значення, які виникають у певних галузях місцевого життя.

Окрім виокремлених функцій, сільський, селищний, міський голова здійснює функції, які віднесено виключно до його компетенції: представляє територіальну громаду у відносинах з іншими територіальними громадами, органами державної влади, підприємствами,

⁹ Про загальний військовий обов'язок та військову службу: Закон України від 25 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 27. — Ст. 385.

установами та організаціями; головує на пленарних засіданнях міської ради; очолює виконавчий комітет міської ради¹⁰.

Аналіз законодавства та практичної діяльності органів місцевого самоврядування дозволяє виокремити технологічні функції сільського, селищного, міського голови, які актуалізуються у зв'язку зі створенням оптимальної моделі місцевого самоврядування. Однією з найбільш важливих проблем, які об'єктивувалися в процесі реалізації місцевого самоврядування, є проблема інформаційного забезпечення муніципальних відносин.

Інформаційна функція сільського, селищного, міського голови полягає в інформуванні місцевих жителів про свою роботу, а також про роботу очолюваних ним ради та її виконавчого органу. Великого значення набуває форма (спосіб) передачі інформації — відповідно до організаційно-правової форми (наприклад, звіти сільських, селищних, міських голів про свою діяльність, муніципальні слухання, різні інформаційні конференції), а також до характеру передачі (документальна або усна, ЗМІ). Інформаційна діяльність сільського, селищного, міського голови може здійснюватися у формі оприлюднення рішень та розпоряджень шляхом їх публікації в місцевих газетах. Ця функція може також реалізовуватися шляхом створення і розвитку локальних інформаційних мереж органів місцевого самоврядування.

Таким чином, слід зазначити, що подальша активізація інформаційних процесів у місцевому самоврядуванні, безумовно, сприяє реалізації інших функцій сільського, селищного, міського голови, що, у свою чергу, створює умови для дієвої та ефективної системи локальної демократії в Україні.

Задоволення потреб населення безпосередньо залежить від фінансової самодостатності території. На думку І. Овчинникова, фінансові основи місцевого самоврядування — це основний елемент для нормального забезпечення його функціонування¹¹. Звідси важливого місця в системі технологічних функцій сільського, селищного, міського голови набуває бюджетно-фінансова функція.

¹⁰ Вальцій І.О. Функції міського голови у системі місцевого самоврядування в Україні // Актуальні проблеми держави і права: 36. наук. праць. — Вин. 11. — Одеса, 2001.-С. 158.

¹¹ Оячитткне І. Финаисовая основа местного самоуправления // Хозяйство и право. - 1996. -№ 4. - С. 84.

Бюджетно-фінансова функція сільського, селищного, міського голови полягає в його діяльності по забезпеченню підготовки до розгляду радою проекту місцевого бюджету та зніту про його виконання. Він також є розпорядником бюджетних, позабюджетних цільових (зокрема, валютних) коштів (п.п. 13 п. 3 ст. 42 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р.). Розпоряджаючись ними, він зобов'язаний використовувати їх тільки за призначенням.

В умовах формування громадянського суспільства великого значення набуває *контрольна функція* сільського, селищного, міського голови. Важливими її складовими є: захист прав і законних інтересів громадян — членів відповідної територіальної громади, контроль за виконанням бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку села, селища, міста. Вона також сприяє вирішенню як місцевих, так і загальнодержавних питань забезпечення законності й охорони правопорядку.

Слід зазначити, що чітке розмежування функцій сільського, селищного, міського голови створює деякі труднощі через відсутність спеціальних нормативних актів, які б регулювали його діяльність, зокрема закону про правовий статус сільських, селищних, міських голів, закону про відповідальність посадових осіб держави та органів місцевого самоврядування і закону про місто Севастополь.

Визначення та чіткий поділ функцій сільського, селищного, міського голови, а в контексті цього й інших суб'єктів місцевого самоврядування, сприятиме зміцненню правового статусу цього інституту, стане важливим чинником у процесі будівництва правової демократичної держави¹².

§ 2. ПОВНОВАЖЕННЯ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ ГОЛІВ

Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року, закріплюючи компетенцію сільського, селищного, міського голови, наділяє його відповідними повноваженнями-

¹² Вальцій І.О. Функції міського голови у системі місцевого самоврядування в Україні // Актуальні проблеми держави і права: 36. наук. праць. — Вин. 11. — Одеса, 2001. - С. 161.

24. Зам. 15.

ми, водночас встановлюючи як предмет відання практично всі сфери (галузі) місцевого життя: галузь планування та обліку, бюджету та фінансів, управління комунальною власністю, житлового господарства, комунально-побутового, торгового обслуговування, транспорту і зв'язку, соціального обслуговування населення, забезпечення законності, охорони прав і свобод людини та громадянина, зовнішньоекономічної діяльності і т. ін.

Повноваження сільського, селищного, міського голови — це закріплені на законодавчому рівні права та обов'язки, необхідні йому для здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування на території села, селища, міста.

Його повноваження починаються з оголошення відповідною виборчою комісією на пленарному засіданні ради рішення про його обрання і закінчуються вступом на цю посаду іншої обраної відповідно до закону особи, крім випадків дострокового припинення його повноважень.

Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року (ст. 79) передбачає дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у разі: його звернення з особистою заявою до відповідної ради про складання ним повноважень; припинення його громадянства; набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; порушення ним вимог щодо обмеження сумісності його діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлених цим Законом; визнання його судом недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення таким, що помер; його смерті.

Повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути також достроково припинені, якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень. Інші підстави можуть мати політичний характер, наприклад, затяжний конфлікт з відповідною радою і т. д.

Сільському, селищному, міському голові, який є головною посадовою особою відповідної територіальної громади, наданий Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. широкий спектр повноважень¹³. У процесі їх аналізу їх можна умовно поділити на такі групи.

¹³ Див.: *Бальцій 10.10*. Правової статус городського голови // Актуальні проблеми політики: 36. наук. праць. — Вип. 6-7. — Одеса, 1999. — СІЮ.

По-перше, це *повноваження з організації роботи міської ради, сесії ради, а, також органів, які вони утворюють* (їх можна назвати шіутрішньоорганізаційно-правовими). Від того, як ефективно здійснена підготовча робота з проведення сесії, залежить зміст самої роботи ради. На жаль, практика роботи місцевих рад свідчать, що ця ділянка роботи є найбільш слабкою, найчастіше — голова є об'єктом критики депутатів, а головне — одна з причин неефективності сесій. Діяльність депутатів з підготовки сесій здійснюється, як правило, в таких напрямках: вибір питань, що вносяться на сесію, їх підготовка і складання відповідних документів; участь депутатів у підготовці питань; проведення організаційно-технічних заходів. Таким чином, вибір питань є ключовим моментом у роботі з підготовки сесії. Він здійснюється, виходячи з назрілих проблем державного, господарського та соціально-культурного будівництва з урахуванням думок і пропозицій депутатів, органів ради та населення, відповідно до плану роботи ради.

Враховуючи, що підготовча робота проводиться, як правило, в період підготовки сесій, безпосередньо перед її проведенням, особливого значення в успішному її здійсненні набуває діяльність сільського, селищного, міського голови, яка полягає в організації роботи по залученню депутатів та широкого кола зацікавлених осіб. Відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року організація підготовки сесії відповідної ради покладена на сільського, селищного, міського голову (пп. 2 п. 3 ст. 42). Таким чином, удосконалення цієї практики є одним із важливих резервів поліпшення ефективності та якості роботи рад. Сільський, селищний, міський голова має також право вносити пропозиції і формувати порядок денний сесій ради та головувати на її пленарних засіданнях, вносити на її розгляд пропозицію щодо кандидатури на посаду секретаря (пп. 4, 8 п. 3 ст. 42).

На пленарному засіданні ради сільський, селищний, міський голова вносить на розгляд ради пропозиції щодо кількісного і персонального йкладу виконавчого комітету, структури і штату виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету. Він також здійснює керівництво апаратом відповідної ради та її виконавчим комітетом (пп. 5, 6, 7 п. 3 ст. 42).

Сільський, селищний, міський голова також укладає від імені відповідної територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства, а щодо питань, які від-

несено до виключної компетенції ради, подає їх на затвердження ради (пп. 16 п. 3 ст. 42). Він також є уповноваженою особою, наділеною правом підписання рішень ради та її виконавчого комітету (пп. 3 п. 3 ст. 42).

По-друге, це *повноваження, пов'язані із забезпеченням реалізації міською територіальною громадою форм безпосереднього (прямого) волевиявлення* (електорально-організаційні). У межах цих повноважень сільський, селищний, міський голова забезпечує виконання рішень місцевого референдуму, міської ради, її виконавчого комітету, а також скликає загальні збори громадян за місцем їх проживання (пп. 11, 12 п. 3 ст. 42), а виходячи з того, що він є головою відповідної ради (ч. 2 ст. 141 Конституції України) — бере активну участь в організації референдумів та виборів органів державної влади, місцевого самоврядування (пп. 19 п. 1 ст. 26).

По-третє, це *повноваження міського голови в галузі програмування розвитку територій місцевого самоврядування, бюджету та фінансування* (інституційно-організаційні). У результаті реалізації цих повноважень він забезпечує підготовку 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, які належать до її відання, після чого вносить їх на розгляд ради. Він також є розпорядником бюджетних, позабюджетних цільових (зокрема, валютних) коштів, але використовує їх лише за призначенням, визначеним радою (пп. 9, 13 п. 3 ст. 42).

По-четверте, це *розпорядчі та представницькі повноваження сільського, селищного, міського голови* (управлінсько-організаційні та репрезентативно-організаційні). Він має право призначити на посади та звільнити з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності міської територіальної громади, а також представляє 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, в міжнародних відносинах відповідно до законодавства (пп. 10, 14 п. 3 ст. 42).

По-п'яте, це *повноваження в галузі забезпечення законності, охорона прав та свобод людини і громадянина на території міської територіальної громади* (вітально-організаційні). Сільський, селищний,

міський голова забезпечує в межах делегованих йому законом повноважень діяльність органів виконавчої влади на відповідній території дотримання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади. Він також має право звертатися до суду з приводу визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів (пп. 1, 15 п. 3 ст. 42).

Сільський, селищний, міський голова забезпечує на відповідній території дотримання законодавства щодо розгляду звернень громадян та їх об'єднань. Обов'язком голови відповідної ради є розгляд заяв, скарг та пропозицій. Він також веде особистий прийом громадян з метою задоволення їх вимог. Сільський, селищний, міський голова здійснює інші повноваження місцевого самоврядування, визначені відповідними нормативними актами, якщо вони не належать до виключних повноважень ради або не віднесено радою до відання її виконавчих органів (пп. 17, 18, 19 п. 3 ст. 42).

У межах своїх повноважень сільський, селищний, міський голова видає розпорядження (пп. 20 п. 3 ст. 42). За своїм призначенням ці акти є організаційно-розпорядчими. Розпорядження голови, як і інші підзаконні нормативні акти, мають певну сферу дії — у просторі, в часі та за колом осіб. Вони обов'язкові до виконання та дотримання суб'єктами, яким адресовані. На розпорядження сільського, селищного, міського голови поширюються загальні вимоги законності, основними з яких є: прийняття їх у межах своєї компетенції; дотримання встановленого процесу підготовки та прийняття розпорядження і набрання ним законної сили.

По-шосте, це *повноваження щодо здійснення контролю з боку міської ради за діяльністю міського голови* (реординаційно-контрольні повноваження). Перш за все, сільський, селищний, міський голова несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень перед державою, територіальною громадою, радою, юридичними і фізичними особами (п. 4, 5 ст. 42, ст. 74).

Що ж до інституцій в контексті питання, то "... сільський, селищний, міський голова здійснює й інші повноваження місцевого самоврядування, визначені цим та іншими законами, якщо вони не належать до виключних повноважень ради або не віднесені нею до відання

її виконавчих органів" (пп. 19 п. 3 ст. 42 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р.), а тому не може не контролювати стан суспільних відносин у громаді та стосовно громади і впливати на неї, тобто здійснювати контрольну владу з певних мотивів, які умовно можна поділити на дві групи: законності та справедливості¹⁴. При цьому до другої можна віднести недоцільність, неекономність, неефективність по очікуваним або фактичним результатам. Питання мотивації здійснення сільським, селищним, міським головою контрольної влади, в контексті законності, не викликає істотних заперечень, тому є менш дискусійним. Як уявляється, тут необхідно звернути увагу тільки на те, що такі елементи статусу та діяльності голови необхідно віднести до консервативного початку його місії. Питання ж мотивації здійснення контрольної влади в аспекті справедливості має, перш за все, контекстний, буквальный характер, належить до прогресивного, творчого початку місії голови, тому є більш дискусійним і потребує доктринального тлумачення.

Перелік викладених повноважень сільського, селищного, міського голови не є вичерпним. Думається, що розвиток таких повноважень у контексті демократичних перетворень у такому важливому інституті конституційного права, як місцеве самоврядування, може відіграти важливу роль у розширенні компетенційної бази головної посадової особи територіальної громади.

Сільський, селищний, міський голова несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень перед державою (ст. 76 профільного закону), територіальною громадою (ст. 75), радою (п. 5 ст. 42), юридичними і фізичними особами (ст. 77 Закону), а з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади він підконтрольний відповідним органам виконавчої влади (п. 5 ст. 42).

Важливо також зазначити, що при неналежному здійсненні своїх обов'язків або здійсненні якого-небудь правопорушення сільський, селищний, міський голова в рамках закону несе дисциплінарну, цивільну, адміністративну і кримінальну відповідальність. У той же час не слід забувати і про такий важливий вид відповідальності, як політична відповідальність, яка виражається в добровільній відставці сільського, селищного, міського голови.

¹⁴ Сушинський О. Головна посадова особа територіальної громади // Управління сучасним містом. - 2001. - № 7-9(3). - С. 79.

Слід акцентувати увагу на тому, що постійне вдосконалення організації діяльності сільських, селищних, міських голів в Україні зумовлюється не тільки тими повноваженнями, які відповідно до чинного законодавства може здійснювати кожний голова, але й політичними та соціально-економічними реаліями відповідного етапу розвитку держави, а також можливостями, що випливають з них, та необхідністю вирішення повсякденних проблем конкретного населеного пункту в контексті задоволення інтересів територіальної громади.

Ознайомлення з практикою роботи одноосібних органів місцевого самоврядування всіх рівнів (сільського, селищного, міського) в Україні та її системний аналіз свідчать про те, що організація їх різнопланової діяльності стає більш конкретною, принциповою та відповідальною.

Цілеспрямована, творча робота головних посадових осіб місцевого самоврядування, а також депутатів місцевих рад, залучення до участі в заходах широкого активу, гласність сприяють формуванню мотивації членів територіальної громади до участі в діяльності місцевого самоврядування, причому це відбувається на фоні підвищення активності та відповідальності кадрів, більш оперативного вирішення соціально-економічних проблем, які стабілізують ситуацію в цілому в містах, районах, областях, активізації суспільної ефективності та дієвості територіальних громад.

§ 3. ПРАВОВИЙ СТАТУС ГОЛІВ РАЙОННОЇ, ОБЛАСНОЇ, РАЙОННОЇ У МІСТІ РАДИ

Правовий статус голів районної, обласної, районної у місті ради, як і статус сільських, селищних голів, визначається низкою нормативно-правових актів, насамперед Конституцією України, Законом "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року, Законом "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" від 6 квітня 2004 року а також іншими законодавчими та підзаконними нормативно-правовими актами.

Частина 4 ст. 141 Конституції України передбачає, що голова районної та голова обласної ради обираються відповідною радою і очолюють за посадою виконавчий апарат ради.

Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року в ст. 55 розширює ч. 4 ст. 141 Конституції України, в якій знаходить своє закріплення ще й голова районної у місті ради. Крім того, визначає, що голови районної, обласної, районної у місті ради обираються відповідною радою з числа її депутатів у межах строку повноважень ради (п'ять років) шляхом таємного голосування.

Таким чином, голова ради обирається як депутат відповідної ради, а згодом — як голова. Тому його повноваження починаються після обрання на першій сесії відповідної ради і тривають до обрання голови ради нового скликання, крім випадків дострокового припинення повноважень голови ради, відповідно до Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року.

Голова районної та голова обласної ради, як і голови сільських, селищних, міських рад, відповідно до ч. 4 ст. 141 Конституції України, одночасно очолюють виконавчий апарат відповідних рад.

Підстави дострокового припинення повноважень голів районної, обласної, районної у місті рад викладені у ст. 79 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року. Відповідно до цього, повноваження голови районної у місті, районної, обласної ради вважаються достроково припиненими у разі: звернення з особистою заявою до відповідної ради про складення ним повноважень; припинення громадянства; набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; порушення ним вимог щодо обмеження сумісності його діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлених цим Законом; визнання його судом недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення таким, що помер; його смерті.

Питання про звільнення голови ради, відповідно до ст. 55 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року, також може бути внесено на розгляд ради на вимогу не менше третини депутатів від загального складу ради.

Особливістю статусу голів районних і обласних рад є те, що вони, як і власне ради, представляють спільні інтереси територіальних громад, сіл, селищ і міст. Тому, згідно з ч. 4 ст. 55 профільного Закону, голова ради є підзвітним і відповідальним перед відповідною радою. Зокрема, він може бути звільнений з посади радою, якщо за його звільнення проголосувало не менш як дві третини 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 прибутки.

Як і сільські, селищні, міські голови, голови районних, обласних рад, районних у містах рад для виконання своїх функцій наділяються відповідними повноваженнями, які знаходять своє закріплення у Законі "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року.

Ці повноваження можна умовно поділити на такі групи.

Організаційні повноваження відповідних голів стосуються організації роботи районної, обласної, районної у місті ради.

Голова відповідної ради скликає сесії ради, повідомляє депутатам і доводить до відома населення інформацію про час і місце проведення сесії ради, питання, які передбачається внести на розгляд ради, веде її засідання.

Він також забезпечує підготовку сесій ради і питань, що вносяться на її розгляд, доведення її рішень до виконавців, організує контроль за їх виконанням.

Голова ради представляє кандидатури для обрання на посаду заступника голови ради, вносить на затвердження ради пропозиції щодо структури її органів, виконавчого апарату, витрат на їх утримання.

Пропозиції щодо створення і обрання постійних комісій ради також вносяться на її розгляд її головою. Він координує діяльність постійних комісій ради, дає їм доручення, сприяє організації виконання рекомендацій, організує подання депутатам допомоги у здійсненні ними своїх повноважень.

Голова ради організує роботу президії (колегії) ради (у разі її створення), а також призначає і звільняє керівників та інших працівників структурних підрозділів виконавчого апарату.

Голова ради підписує рішення ради, протоколи її сесій. *Повноваження, які впливають зі зв'язків голів відповідних рад із населенням та пов'язані з реалізацією волевиявлення громадян.*

Голова відповідної ради забезпечує роботу по розгляду звернень громадян, 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, оприлюднює рішення ради.

Важливою ділянкою роботи голови є організація, відповідно до законодавства, проведення референдумів та виборів до органів державної влади і місцевого самоврядування.

Розпорядчі та представницькі повноваження районних, обласних рад 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. 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 районними, обласними, районними в місті радами.

Голова відповідної ради за рішенням ради звертається до суду щодо 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.

Він звітує перед радою про свою діяльність не менше одного разу на рік, а на вимогу не менше 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, які можуть мати нормативний або ненормативний характер, їх дія поширюється на відповідний район, область, район у місті, залежно від того, якого рівня раду очолює голова.

§ 4. ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГОЛІВ МІСТ КИЄВА І СЕВАСТОПОЛЯ

Слід зазначити, що відповідно до чинного законодавства *міські голови міст Києва та Севастополя володіють особливим правовим статусом*, який визначається Конституцією України, Законом "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року, Законом

України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" від 6 квітня 2004 року, Законом "Про службу в органах місцевого самоврядування" від 7 червня 2001 року, Законом "Про місцеві державні адміністрації" від 9 квітня 1999 року та законами, що безпосередньо регулюють спеціальний правовий статус про ці міста. У цьому контексті слід зазначити, що нині в Україні прийнято лише один профільний закон — Закон "Про столицю України — місто-герой Київ" від 15 січня 1999 року¹⁵.

Важливу роль в інституціоналізації наукової та прагматичної моделі системи функцій міського голови відіграє класифікація основних напрямів і видів муніципальної діяльності за адміністративно-територіальними ознаками. За цими критеріями можна виділити функції сільського, селищного, міського голови малого, середнього, великого міста та функції міських голів Києва та Севастополя.

Аналіз цієї групи функцій свідчить про те, що за своєю природою вони не відрізняються та спрямовані на один об'єкт — питання місцевого значення. Основними ознаками, за якими ці територіальні функції розрізняються, є їхній зміст і детерміновані цим змістом організаційні та організаційно-правові форми, в яких здійснюються ці функції. На думку Ю. Бальція, таке розмежування функцій має продуктивну основу, оскільки ґрунтується саме на муніципальному характеру діяльності міського голови, її напрямках і видах¹⁶.

Особливе місце правового статусу міських голів Києва та Севастополя, пояснюється тим, що ці міста, відповідно до ч. 3 ст. 133 Конституції України, мають спеціальний статус, обумовлений специфічними завданнями і функціями, які держава на них покладає. Спеціальний статус, міста Києва обумовлений функціями, які покладаються на нього як на столицю України, а Севастополя — функціями, які він має у зв'язку з розміщенням на його території інфраструктури ВМС України та Чорноморського Флоту Росії, що безпосередньо впливає на еспецифіку здійснення місцевого самоврядування.

Таким чином, класифікація функцій міського голови відповідно до характеру правового статусу адміністративно-територіальних

¹⁵ Про столицю України — місто-герой Київ: Закон України від 15.01.1999 р.// Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 11. — Ст. 79.

¹⁶ Див.: Бальцій Ю.Ю. Правовий статус міського голови в Україні: Монографія. — Одеса: Фенікс, 2007. - С. 106.

одиниць обумовлена, перш за все, характером основних напрямів і видів його локальної діяльності, безпосередньо пов'язаної з вирішенням питань місцевого значення.

Особливістю специфіки правового статусу голів ущих міст є й те, що вони мають додаткові повноваження, пов'язані з локальною нормотворчістю та активною роллю в процесі розробки соціально-економічних та культурних програм, які торкаються цих міст.

Так, наприклад, у зв'язку з тим, що держава гарантує здійснення містом Києвом столичних функцій шляхом надання йому певних додаткових правових, організаційних та фінансових можливостей, у тому числі за рахунок державного бюджету, Київський міський голова наділений додатковими повноваженнями, які знаходять своє закріплення у ст. 17 Закону України "Про столицю України — місто-герой Київ". Він бере участь у підготовці проектів законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, відповідних програм, що стосуються міста Києва, у вирішенні питань щодо проведення в місті заходів загальнодержавного та міжнародного характеру; у засіданнях Кабінету Міністрів України з правом дорадчого голосу при розгляді питань, що стосуються столиці України — Києва, а також здійснює інші додаткові повноваження відповідно до цього Закону. У той же час Київський міський голова має подвійну природу, яка полягає в тому, що він паралельно (одночасно) виконує функції голови державної виконавчої влади у місті Києві. Відповідно до цього його також наділено повноваженнями, які прямо закріплені у ст. 39 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" від 9 квітня 1999 року.

У проекті Закону України "Про місто-герой Севастополь" від 3 квітня 2008 року, розробленому народними депутатами України І. Вернидубовим, В. Колесніченком, В. Литвином, П. Симоненком, визначається правовий статус голови міста Севастополя відповідно до спеціального статусу міста, а саме у зв'язку з його географічним розташуванням та особливостями історичного, соціально-економічного і культурного розвитку; особливостями адміністративно-територіального устрою як міста-регіону, до складу якого входять три міста, селище міського типу і 29 сіл; наявністю на території міста великої кількості унікальних пам'яток історії, культури, релігії, архітектури та містобудування, заповідних та природних зон і ландшафтів, що мають загальнонаціональне значення; розташуванням у ньому

командування та основної частини Військово-Морських Сил України; виконанням загальнодержавних функцій з використання акваторії Чорного моря в державних інтересах; тимчасовим розташуванням на території міста військових частин і підрозділів Чорноморського флоту Російської Федерації.

Відповідно до цього проекту Закону місцеве самоврядування у місті Севастополі здійснюється територіальною громадою міста як безпосередньо, так і через Севастопольську міську, районні в місті ради, які обираються відповідно до Закону України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" та їх виконавчими органами, а також органами самоорганізації населення відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні".

Севастопольський міський голова обирається шляхом прямих виборів відповідно до Закону України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів". Особа, обрана Севастопольським міським головою, призначається на посаду голови Севастопольської міської державної адміністрації і звільняється з цієї посади Президентом України. Як голова Севастопольської міської державної адміністрації, Севастопольський міський голова керується Законом України "Про місцеві державні адміністрації" і з питань здійснення виконавчої влади є підзвітним та підконтрольним Президенту та Кабінету Міністрів України. У разі ухвалення Севастопольською міською радою шляхом таємного голосування не менш як двома третинами голосів депутатів міської ради від загального її складу рішення про недовіру голові ради міською радою призначаються позачергові вибори.

Повноваження Севастопольського міського голови визначаються законами України "Про місцеві державні адміністрації", "Про місцеве самоврядування в Україні" та іншими законами України.

Севастопольський міський голова має такі додаткові повноваження, а саме: бере участь у підготовці проектів законів України, актів Президента і Кабінету Міністрів України з питань, що стосуються міста Севастополя; бере участь у вирішенні питань щодо розміщення у місті об'єктів державного підпорядкування, проведення заходів загальнодержавного і міжнародного значення за рішеннями органів державної влади України; бере участь у засіданнях Кабінету Міністрів України з правом дорадчого голосу при розгляді питань щодо

міста Севастополя; вносить до відповідних органів виконавчої влади пропозиції стосовно передачі до сфери управління Севастопольської міської ради, передачі або продажу у комунальну власність територіальної громади міста Севастополя чи районів у місті Севастополі (у разі їх створення) підприємств, організацій, установ, їх структурних підрозділів та інших об'єктів, що належать до державної або інших форм власності, а також часток (акцій, паїв), що належать державі в акціонерних товариствах, розташованих на території міста Севастополя, якщо вони мають значення для забезпечення виконання містом визначених Законом функцій; узгоджує питання про створення, репрофілювання чи ліквідацію підприємств і організацій загальнодержавного значення, розташованих на території міста Севастополя; одержує інформацію про діяльність усіх підприємств, установ, організацій, військових частин і підрозділів на території міста, незалежно від їх приналежності і підпорядкованості в частині, що стосується життєзабезпечення та впливає на виконання містом Севастополем загальнодержавних функцій; одержує в порядку, встановленому законом, необхідну інформацію стосовно діяльності військових формувань, розташованих на території міста, незалежно від їх приналежності і підпорядкування, з питань економічного, екологічного і соціального навантаження їх діяльності на інфраструктуру міста; звертається до суду щодо визнання незаконними актів підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальної громади міста, а також повноваження Севастопольської міської ради; звітує перед міською радою про свою діяльність не рідше одного разу на рік, а на вимогу не менш як третини депутатів - у визначений міською радою термін.

Органи і посадові особи органів місцевого самоврядування та державних адміністрацій у місті Севастополі несуть відповідальність за наслідки своєї діяльності (бездіяльності) в порядку, встановленому Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року та іншими законами України.

Повноваження Севастопольського міського голови за наявності підстав, передбачених проектом Закону України "Про місто-герой Севастополь" від 3 квітня 2008 року чи ст. 79 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", можуть бути достроково припинені. Це питання вноситься на розгляд міської ради за ініціативою не менш як половини депутатів від загального складу ради.

Севастопольський міський голова та голови районних у місті рад у межах своїх повноважень видають розпорядження. Акти Севастопольської міської та районних у місті рад, їх посадових осіб, прийняті у межах їхніх повноважень, обов'язкові для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та об'єднаннями громадян, посадовими особами, а також особами, які постійно або тимчасово проживають на території міста Севастополя.

Таким чином, прийняття Закону України "Про місто-герой Севастополь" сприятиме подальшому розвитку демократичної державності в Україні.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Визначте правовий статус сільських, селищних, міських голів.
2. Визначте, назвіть та проаналізуйте функції сільських, селищних, міських голів.
3. Визначте, назвіть та проаналізуйте повноваження сільських, селищних, міських голів.
4. Визначте правовий статус голів районної, обласної, районної у місті ради та проаналізуйте його особливості.
5. Визначте особливості правового статусу голів міст Києва і Севастополя.
6. Шляхом моделювання визначте правовий статус сільських, селищних, міських голів; голів районної, обласної, районної у місті ради; голів міст Києва і Севастополя та зробіть порівняльний аналіз.

РОЗДІЛ XII. ВИКОНАВЧІ ОРГАНИ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ І МІСЬКИХ РАД

§ 1. СИСТЕМА ВИКОНАВЧИХ КОМІТЕТІВ МІСЦЕВИХ РАД, ЇХНІ ОСНОВНІ ФУНКЦІЇ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ, ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ

Відповідно до ст. 140, 141 Конституції України, ст. 11 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (далі — Закон), до виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад належать їхні виконавчі комітети, відділи, управління та інші виконавчі органи, які створюються цими радами.

Згідно з Конституцією та Законом, районні й обласні ради виконавчих органів не мають, а створюють лише власний виконавчий апарат.

Відповідно до пп. 5 і 6 ст. 25 Закону затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності її апарату та виконавчих органів, витрат на їх утримання, утворення за його поданням інших виконавчих органів ради належить до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад. У гл. 2 Закону визначаються повноваження виконавчих органів цих рад.

Глава 5 Закону визначає порядок формування, організації роботи органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Зокрема, у ст. 51 гл. 5 йдеться про виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної в місті ради; у ст. 52 — про повноваження виконавчого комітету; у ст. 53 — про організацію його роботи; у ст. 54 — про відділи, управління та інші виконавчі органи рад.

Відповідно до Закону, виконавчі органи рад мають всі ознаки самостійно структурованих органів місцевого самоврядування. Вони є юридичними особами, наділені виконавчо-розпорядчими функціями і повноваженнями, від свого імені видають нормативно-правові акти, які є обов'язковими для виконання на території відповідної ради, а також є відповідальні та підзвітні перед відповідною радою. Виконавчі органи рад не можуть самостійно здійснювати державно-владні повноваження, оскільки не належать до органів виконавчої влади. Водночас, відповідно до Конституції і Закону "Про місцеве самоврядування в Україні", вони здійснюють надані Законом (делеговані) повноваження органів виконавчої влади. З цих питань, відповідно до ст. 143 Конституції і ст. 11 Закону, вони підконтрольні відповідним органам виконавчої влади¹.

В організації роботи органів місцевого самоврядування щодо реалізації своїх повноважень важлива роль належить виконавчим органам сільських, селищних, міських рад.

Виконавчим органом сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради є виконавчий комітет, який створюється відповідною радою на строк її повноважень. Після їх закінчення він здійснює свої повноваження до сформування нового складу.

Виконавчий комітет ради є підзвітним і підконтрольним їй, а з питань здійснення ним повноважень органів виконавчої ради — також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади.

Основні функції виконавчого комітету ради:

- 1) попередній розгляд проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проектів рішень з інших питань, що вносяться на розгляд відповідної ради;
- 2) координація діяльності відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховування звітів про роботу їх керівників;
- 3) праві змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їхніх посадових осіб (п. 2 ст. 52 Закону).

Функції виконавчих комітетів, які спрямовані на забезпечення діяльності відповідних рад, в юридичній літературі називають *прези-*

¹ Див.: Закон про місцеве самоврядування в Україні: Наук.-практ. коментар. — К., 1999. -С. 15-16.

діяльними (за аналогією з функціями, які раніше виконувала Президія Верховної Ради республіки)².

Виконавчий комітет ради створюється у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, районної в місті ради — голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управління та інших виконавчих органів ради, інших осіб.

У сільських радах, які представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У такому разі його функції (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово.

Кількісний склад виконавчого комітету визначається відповідною радою, а персональний склад затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної в місті ради — за пропозицією голови відповідної ради.

До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради входить також за посадою секретар відповідної ради.

Депутати, крім секретаря ради, не можуть входити до складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної в місті ради.

Очолює виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради відповідно сільський, селищний, міський голова, районної в місті ради — голова відповідної ради. Функції секретаря за рішенням ради може здійснювати секретар відповідної ради.

Особи, які входять до складу виконавчого комітету, крім тих, хто працює у виконавчих органах ради на постійній основі, на час засідань виконавчого комітету, а також для здійснення повноважень в інших випадках звільняються від виконання виробничих або службових обов'язків з відшкодуванням їм середнього заробітку за основним місцем роботи та інших витрат, пов'язаних з виконанням обов'язків члена виконавчого комітету, за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету.

На членів виконавчого комітету відповідної ради, які працюють у ньому на постійній основі, поширюються вимоги щодо обмеження

² Див.: Советское строительство: Учеб. пособие / Под ред. О.Ф. Фрицкого, В.Ф. Кузнецовой. - К., 1988. - С. 139.

сумісності їхньої діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлені ч. 4 ст. 12 Закону для сільського, селищного, міського голови, тобто вони не можуть бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, у тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої роботи в позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток.

Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради може розглядати і вирішувати всі питання, віднесені законом до відання виконавчих органів ради (ст. 52 Закону).

Повноваження, надані виконавчим органам сільських, селищних, міських рад Законом, слід класифікувати за такими сферами (галузями):

- 1) соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку;
- 2) бюджету, фінансів і цін;
- 3) управління комунальною власністю;
- 4) житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку;
- 5) будівництва;
- 6) освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту;
- 7) регулювання земельних відносин і охорони навколишнього природного середовища;
- 8) соціального захисту населення;
- 9) зовнішньоекономічної діяльності;
- 10) оборонної роботи;
- 11) вирішення питань адміністративно-територіального устрою;
- 12) забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- 13) відзначення державними нагородами, відзнаками Президента України і присвоєння почесних звань України.

Суттєвою особливістю комплексу повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад є те, що вони поділяються на власні (самоврядні) (віднесені законом до їх повного відання) та делеговані повноваження (окремі повноваження, надані їм згідно із законом органами місцевого самоврядування або органами місцевої державної виконавчої влади).

Так, *повноваження у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку* включають: а) власні (самоврядні) повноваження:

- підготовка програм соціально-економічного і культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання; подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм;
- забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;
- забезпечення складання балансів фінансових, трудових ресурсів, грошових доходів і видатків, необхідних для управління соціально-економічним і культурним розвитком відповідної території, а також визначення потреби в місцевих будівельних матеріалах, пальному;
- розгляд проектів планів підприємств і організацій, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, внесення до них зауважень і пропозицій, здійснення контролю за їх виконанням;
- попередній розгляд планів використання природних ресурсів місцевого значення на відповідній території, пропозицій щодо розміщення, спеціалізації та розвитку підприємств і організацій незалежно від форм власності, внесення у разі потреби до відповідних органів виконавчої влади пропозицій з цих питань;
- подання до районних, обласних рад необхідних показників і внесення пропозицій до програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідно районів і областей, а також до планів підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, з питань, пов'язаних із соціально-економічним і культурним розвитком території, задоволенням потреб населення;
- залучення на договірних засадах підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координація цієї роботи на відповідній території;

- розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах і організаціях;
- б) делеговані повноваження:
 - розгляд і узгодження планів підприємств, установ і організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, здійснення яких може спричинити негативні соціальні, демографічні, екологічні та інші наслідки, підготовка до них висновків і внесення пропозицій до відповідних органів;
 - статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території (ст. 27 Закону).

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у *галузі бюджету, фінансів і цін* належать: а) власні (самоврядні) повноваження:

- складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження, відповідної ради, забезпечення виконання бюджету; квартальне подання раді письмових звітів про хід і результати виконання бюджету; підготовка і подання відповідно до районних, обласних рад необхідних фінансових показників і пропозицій щодо складання проектів районних і обласних бюджетів;
- встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів щодо оплати побутових, комунальних, транспортних та інших послуг, які надаються підприємствами та організаціями комунальної власності відповідної територіальної громади; погодження в установленому порядку цих питань з підприємствами, установами та організаціями, які не належать до комунальної власності;
- встановлення за узгодженим рішенням відповідних рад порядку використання коштів та іншого майна, що перебувають у спільній власності територіальних громад;
- здійснення в установленому порядку фінансування видатків з місцевого бюджету;
- залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, та коштів населення, а також бюджетних коштів на будівництво, розширення, ремонт і утримання

на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктур та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища;

- об'єднання на договірних засадах коштів відповідного місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування комунальних підприємств, установ та організацій, вирішення інших питань, що стосуються спільних інтересів територіальних громад;
- б) делеговані повноваження:
 - здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності;
 - здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням цін і тарифів;
 - сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території (ст. 28 Закону).

Повноваження щодо *управління комунальною власністю* включають:

- а) власні (самоврядні) повноваження:
 - управління в межах, визначених радою, майном, яке належить до комунальної власності відповідних територіальних громад;
 - встановлення порядку і здійснення контролю за використанням прибутків підприємств, установ і організацій комунальної власності відповідних територіальних громад;
 - заслуховування звітів про роботу керівників підприємств, установ і організацій комунальної власності відповідних територіальних громад;
 - підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо порядку та умов відчуження комунального майна, проектів місцевих програм приватизації та переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; організація виконання цих програм; подання раді письмових звітів про хід і результати відчуження комунального майна;
- б) делеговані повноваження:
 - погодження в установленому порядку кандидатур для призначення на посаду керівників підприємств, установ і органі-

зацій, розташованих на відповідній території, які перебувають у державній власності (ст. 29 Закону). До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у *галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку* належать:

- а) власні (самоврядні) повноваження:
 - управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населенню;
 - облік громадян, які відповідно до законодавств потребують поліпшення житлових умов; розподіл і надання відповідно до законодавства житла, що належить до комунальної власності; вирішення питань щодо використання нежилых приміщень, будинків і споруд, що належать до комунальної власності;
 - сприяння розширенню житлового будівництва, надання громадянам, які мають потребу в житлі, допомоги в будівництві житла, в отриманні кредитів, у тому числі пільгових, і субсидій для будівництва чи придбання житла; надання допомоги власникам квартир (будинків) в їх обслуговуванні та ремонті; сприяння утворенню об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, їх реєстрація;
 - реєстрація житлово-будівельних і гаражних кооперативів; прийняття рішень про організацію стоянок автомобільного транспорту, здійснення контролю за їх діяльністю відповідно до закону;
 - забезпечення соціально-культурних закладів, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, а також населення паливом, електроенергією, газом та іншими енергоносіями; вирішення питань водопостачання, відведення та очищення стічних вод; здійснення контролю за якістю питної води;
 - вирішення питань збирання, транспортування, утилізації та знешкодження побутових відходів, знешкодження та поховання трупів тварин;

- організація благоустрою населених пунктів, залучення на договірних засадах з цією метою коштів, трудових і матеріально-технічних ресурсів підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, а також населення; здійснення контролю за станом благоустрою виробничих територій, організації озеленення, охорони зелених насаджень і водойм, створення місць відпочинку громадян;
 - організація місцевих ринків, ярмарків, сприяння розвитку всіх форм торгівлі;
 - встановлення зручного для населення режиму роботи підприємств комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад;
 - затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту незалежно від форм власності, узгодження цих питань стосовно транзитного пасажирського транспорту} у випадках, передбачених законодавством;
 - забезпечення утримання в належному стані кладовищ, інших місць поховання та їх охорони;
 - залучення на договірних засадах підприємств, установ і організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, до участі в обслуговуванні населення засобами транспорту і зв'язку;
 - надання дозволу в порядку, встановленому законодавством, на розміщення реклами;
- б) делеговані повноваження:
- здійснення заходів щодо розширення і удосконалення мережі підприємств житлово-комунального господарства, торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування, розвитку транспорту і зв'язку;
 - здійснення відповідно до законодавства контролю за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, транспорту, зв'язку, за технічним станом, використанням та утриманням інших об'єктів нерухомого майна усіх форм власності, за належними, безпечними і здоровими умовами праці на цих підприємствах і об'єктах; прийняття рішень

- про скасування даного ними дозволу на експлуатацію об'єктів у разі порушення нормативно-правових актів з охорони праці, екологічних, санітарних правил, інших вимог законодавства;
- здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів;
- встановлення за погодженням з власниками зручного для населення режиму роботи розташованих на відповідній території підприємств, установ і організацій сфери обслуговування незалежно від форм власності;
- облік відповідно до закону житлового фонду, здійснення контролю за його використанням;
- надання відповідно до закону громадянам, які потребують соціального захисту, безоплатного житла або за доступну для них плату;
- здійснення контролю за станом квартирної обліку і дотриманням житлового законодавства на підприємствах, в установах і організаціях, розташованих на відповідній території, незалежно від форм власності;
- видача ордерів на заселення жилої площі в будинках державних і комунальних організацій;
- облік нежилых приміщень на відповідній території незалежно від форм власності, внесення пропозицій їх власникам щодо використання таких приміщень для задоволення потреб територіальної громади;
- облік і реєстрація відповідно до закону об'єктів нерухомого майна незалежно від форм власності (ст. 30 Закону).

Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі будівництва:

- а) власні (самоврядні) повноваження:
- організація за рахунок власних коштів і на пайових засадах будівництва, реконструкції і ремонту об'єктів комунального господарства та соціально-культурного призначення, жилих будинків, а також шляхів місцевого значення;
 - виконання або делегування на конкурсній основі генеральної будівельної організації (підрядній організації) функцій замовника на будівництво, реконструкцію і ремонт житла, інших об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури комунальної власності;

- розгляд і внесення до відповідних органів виконавчої влади пропозицій до планів і програм будівництва і реконструкції об'єктів на відповідній території;
- залучення на договірних засадах підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності до участі в розвитку потужностей будівельної індустрії та промисловості будівельних матеріалів, у створенні, розвитку і реконструкції об'єктів інженерного забезпечення і транспортного обслуговування;
- визначення у встановленому законодавством порядку відповідно до рішень ради території, вибір, вилучення (вкуп) і надання землі для містобудівних потреб, визначених містобудівною документацією;
- підготовка і подання на затвердження ради відповідних місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови населених пунктів, іншої містобудівної документації;
- встановлення на відповідній території режиму використання і забудови земель, на яких передбачена перспективна містобудівна діяльність;
- координація на відповідній території діяльності суб'єктів містобудування щодо комплексної забудови населених пунктів;
- надання відповідно до законодавства дозволу на спорудження об'єктів містобудування незалежно від форм власності;
- б) делеговані повноваження:
 - прийняття в експлуатацію завершених будівництвом об'єктів у порядку, встановленому законодавством;
 - організація роботи, пов'язаної зі створенням і веденням містобудівного кадастру населених пунктів;
 - здійснення в установленому порядку державного контролю за дотриманням законодавства, затвердженої містобудівної документації при плануванні та забудові відповідних територій; зупинення у випадках, передбачених законом, будівництва, яке проводиться з порушенням містобудівної документації і проектів окремих об'єктів, а також може заподіяти шкоду навколишньому природному середовищу;
 - здійснення контролю за забезпеченням надійності та безпечності будинків і споруд незалежно від форм власності в районах, що зазнають впливу небезпечних природних і техногенних явищ, та процесів;

- організація охорони, реставрації та використання пам'яток історії і культури, архітектури та містобудування, палацово-паркових, паркових і садибних комплексів, природних заповідників;
- вирішення відповідно до законодавства суперечок з питань містобудування.

До відання виконавчих органів міських рад (за винятком міст районного значення) у галузі будівництва, крім повноважень, зазначених у пункті "б", належить також видача забудовникам архітектурно-планувальних завдань і технічних умов на проектування, будівництво, реконструкцію будинків і споруд, благоустрій територій та надання дозволу на проведення цих робіт (ст. 31 Закону).

У сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

- а) власні (самоврядні) повноваження:
 - управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними, підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення;
 - забезпечення здобуття неповнолітніми повної загальної середньої освіти; створення необхідних умов для виховання дітей, молоді, розвитку їх здібностей, трудового навчання, професійної орієнтації, продуктивної праці учнів; сприяння діяльності дошкільних та позашкільних навчально-виховних закладів, дитячих, молодіжних і науково-просвітницьких організацій;
 - створення при загальноосвітніх навчальних закладах комунальної власності фонду загальнообов'язкового навчання за рахунок коштів місцевого бюджету, залучених з цієї метою на договірних засадах коштів підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, а також коштів населення, інших джерел; контроль за використанням коштів цього фонду за призначенням;
 - забезпечення регулярного безкоштовного підвезення до місця навчання і додому школярів;
 - вирішення питань про надання професійним творчим працівникам на пільгових умовах у користування приміщень під

- мастерні, студії та лабораторії, необхідних для їхньої творчої діяльності;
- організація медичного обслуговування і харчування у закладах освіти, культури, фізкультури і спорту, оздоровчих закладах, які належать територіальним громадам або передані їм;
- створення умов для розвитку культури, сприяння відродженню осередків традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел;
- сприяння роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських і неприбуткових організацій, які діють у сфері охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, роботи з молоддю;
- створення умов для занять фізичною культурою і спортом за місцем проживання населення і в місцях масового відпочинку;
- б) делеговані повноваження:
 - забезпечення в межах наданих повноважень доступності та безоплатності освіти і медичного обслуговування на відповідній території, можливості навчання в школах державною й рідною мовами, вивчення рідної мови в державних і комунальних навчальних закладах або через національно-культурні товариства;
 - забезпечення відповідно до закону розвитку всіх видів освіти і медичного обслуговування, розвитку і удосконалення мережі освітніх та лікувальних закладів усіх форм власності, фізичної культури і спорту, визначення потреби і формування замовлень на кадри для цих закладів, укладення договорів на підготовку фахівців, організація роботи щодо удосконалення кваліфікації кадрів;
 - забезпечення відповідно до законодавства пільгових категорій населення лікарськими засобами і виробами медичного призначення;
 - організація обліку дітей дошкільного і шкільного віку;
 - надання допомоги випускникам шкіл у працевлаштуванні;
 - забезпечення школярів, які навчаються в державних і комунальних навчальних закладах, безоплатними підручниками, створення умов для самоосвіти;

- організація роботи щодо запобігання бездоглядності неповнолітніх;
- вирішення відповідно до законодавства питань про повне державне утримання дітей-сиріт і дітей, які залишилися без піклування батьків, у школах-інтернатах, дитячих будинках, у тому числі сімейного типу, професійно-технічних закладах освіти та утримання за рахунок держави осіб, які мають вади у фізичному чи розумовому розвитку і не можуть навчатися в масових навчальних закладах, у спеціальних навчальних закладах, про надання громадянам пільг на утримання дітей у школах-інтернатах, інтернатах при школах, а також щодо оплати харчування дітей у школах (групах з подовженим днем);
- вирішення питань про надання неповнолітнім, студентам, пенсіонерам та інвалідам права на безкоштовне і пільгове користування об'єктами культури, фізкультури і спорту, а також визначення порядку компенсації цим закладам вартості послуг, наданих безкоштовно або на пільгових умовах;
- забезпечення охорони пам'яток історії та культури, збереження і використання культурного надбання;
- реєстрація відповідно до законодавства статутів (положень) розташованих на відповідній території закладів охорони здоров'я, навчально-виховних, культурно-освітніх, фізкультурно-оздоровчих закладів незалежно від форм власності; внесення пропозицій до відповідних органів про ліцензування індивідуальної підприємницької діяльності у сфері охорони здоров'я (ст. 32 Закону).

Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища:

- а) власні (самоврядні) повноваження:
 - підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо встановлення ставки земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, вилучення (випусти), а також надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у власності територіальних громад; визначення в установленому порядку розмірів відшкодувань підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм

- власності за забруднення довкілля та інші екологічні збитки; встановлення платежів за користування комунальними і санітарними мережами відповідних населених пунктів;
- підготовка і подання на затвердження ради проектів місцевих програм охорони довкілля, участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля;
- підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом;
- справляння плати за землю;
- б) делеговані повноваження:
 - здійснення контролю за дотриманням земельного і природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного і місцевого значення, відтворенням лісів;
 - реєстрація суб'єктів права власності на землю; реєстрація права користування землею і договорів на оренду землі; видача документів, що посвідчують право власності і право користування землею;
 - організація і ведення земельно-кадастрової документації;
 - погодження питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення;
 - вирішення земельних суперечок у порядку, встановленому законом;
 - вжиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до закону, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ і організацій, а також населення;
 - визначення території для складування, зберігання або розміщення виробничих, побутових та інших відходів відповідно до законодавства;

- підготовка висновків щодо надання або вилучення в установленому законом порядку земельних ділянок, яке здійснюється органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- погодження проектів землеустрою;
- здійснення контролю за виконанням проектів і схем землеустрою, проектів внутрішньогосподарського землеустрою.

До відання виконавчих органів міських (за винятком міст районного значення) рад належить також координація на відповідній території діяльності місцевих землепорядних органів, а також спеціально уповноважених державних органів управління з охорони природи (ст. 33 Закону).

У сфері соціального захисту населення до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

- а) власні (самоврядні) повноваження:
 - встановлення за рахунок власних коштів і благоліпних надходжень додаткових до встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення;
 - вирішення відповідно до законодавства питань про надання допомоги інвалідам, ветеранам війни і праці, сім'ям загиблих (померлих або визнаних такими, що пропали безвісти) військовослужбовців, а також військовослужбовців, звільнених у запас (крім військовослужбовців строкової служби) або відставку, інвалідам з дитинства, багатодітним сім'ям у будівництві індивідуальних житлових будинків, проведенні капітального ремонту житла, придбанні будівельних матеріалів; відведення зазначеним особам у першочерговому порядку земельних ділянок для індивідуального будівництва, садівництва і городництва;
 - організація для малозабезпечених громадян похилого віку, інвалідів будинків-інтернатів побутового обслуговування, продаж) товарів у спеціальних магазинах і відділах за доступними цінами, а також безоплатного харчування;
 - вирішення питань про надання за рахунок коштів місцевих бюджетів ритуальних послуг у зв'язку з похованням самотніх громадян, ветеранів війни та праці, а також інших категорій малозабезпечених громадян; надання допомоги на поховання громадян в інших випадках, передбачених законодавством;

б) делеговані повноваження:

- підготовка і подання на затвердження ради цільових місцевих програм поліпшення стану безпеки і умов праці та виробничого середовища, територіальних програм зайнятості та заходів щодо соціальної захищеності різних груп населення від безробіття, організація їх виконання; участь у розробленні цільових регіональних програм поліпшення стану безпеки й умов праці та виробничого середовища, зайнятості населення, що затверджуються відповідно районними, обласними радами;
- забезпечення здійснення передбачених законодавством заходів щодо поліпшення житлових і матеріально побутових умов інвалідів, ветеранів війни і праці, громадян, реабілітованих як жертви політичних репресій, військовослужбовців, а також військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, сімей, які втратили годувальника, багатодітних сімей, громадян похилого віку, які потребують обслуговування вдома, до влаштування в будинки інвалідів і громадян похилого віку, які мають потребу в цьому, дітей, що залишились без піклування батьків, на виховання в сім'ї громадян;
- вирішення відповідно до законодавства питань про надання пільг і допомоги, пов'язаних з охороною материнства і дитинства;
- вирішення у встановленому законодавством порядку питань опіки і піклування;
- надання відповідно до законодавства одноразової допомоги громадянам, які постраждали від стихійного лиха;
- вирішення відповідно до законодавства питань про надання компенсацій і пільг громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, в інших випадках, передбачених законодавством;
- організація проведення оплачуваних громадських робіт для осіб, зареєстрованих як безробітні, а також учнівської та студентської молоді у вільний від занять час на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до комунальної власності, а також за договорами — на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до інших форм власності;
- здійснення контролю за охороною праці, забезпеченням соціального захисту працівників підприємств, установ та орга-

нізацій усіх форм власності, у тому числі зайнятих на роботах із шкідливими та небезпечними умовами праці, за якістю проведення атестації робочих місць щодо їх відповідності нормативно-правовим актам про охорону праці, а наданням працівникам відповідно до законодавства пільг та компенсацій за роботу в шкідливих умовах;

- участь у веденні колективних переговорів і укладанні територіальних тарифних угод, вирішенні колективних трудових спорів (конфліктів) щодо підприємств, установ і організацій, розташованих на відповідній території; реєстрація колективних договорів і угод, здійснення контролю за їх виконанням;
- встановлення відповідно до законодавства розмірів і порядку виплати щомісячної допомоги особам, які здійснюють догляд за самотніми громадянами, які за висновком медичних закладів потребують постійного стороннього догляду;
- здійснення контролю за поданням відповідно до закону підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності відомостей про наявність вільних робочих місць (посад); організація інформування населення про потребу підприємств, установ і організацій усіх форм власності в працівниках;
- бронювання в порядку, встановленому законом, на підприємствах, в установах і організаціях незалежно від форм власності робочих місць, призначених для працевлаштування осіб, які відповідно до законодавства потребують соціального захисту і не спроможні конкурувати на ринку праці, визначення нормативів таких робочих місць; прийняття рішень про створення на підприємствах, в установах і організаціях спеціальних робочих місць для осіб з обмеженою працездатністю, організація професійної підготовки цих осіб; погодження проведення ліквідації таких робочих місць;
- державна реєстрація місцевих благодійних організацій і фондів, інших неприбуткових організацій.

До відання виконавчих органів сільських, селищних рад у сфері соціального захисту населення, крім повноважень, зазначених у пункті "б", належить також вирішення питань щодо надання працівникам освіти, культури, охорони здоров'я, іншим категоріям громадян, які працюють у сільській місцевості, встановлених законодавством пільг (ст. 34 Закону).

Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі зовнішньоекономічної діяльності:

а) власні (самоврядні) повноваження:

- укладення і забезпечення виконання в установленому законодавством порядку договорів з іноземними партнерами на придбання та реалізацію продукції, виконання робіт і надання послуг;
- сприяння зовнішньоекономічним зв'язкам підприємств, установ і організацій, розташованих на відповідній території, незалежно від форм власності;
- сприяння у створенні на основі законодавства спільних з іноземними партнерами підприємств виробничої і соціальної інфраструктури та інших об'єктів; залучення іноземних інвестицій для створення робочих місць;

б) делеговані повноваження:

- організація і контроль прикордонної і прибережної торгівлі;
- створення умов для належного функціонування митних органів, сприяння їхньої діяльності;
- забезпечення на відповідній території в межах наданих повноважень реалізації міжнародних зобов'язань України (ст. 35 Закону).

У галузі оборонної роботи до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать такі делеговані повноваження:

- сприяння організації призову громадян на строкову військову та альтернативну (невійськову) службу, а також їх мобілізації, підготовці молоді до служби в Збройних Силах України, організації навчальних (перевірочних) і спеціальних військових зборів; забезпечення доведення до підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, а також населення наказу військового комісара про оголошення мобілізації;
- бронювання робочих місць для військовозобов'язаних на підприємствах, в установах і організаціях відповідно до законодавства;
- організація та участь у здійсненні заходів, пов'язаних з мобілізаційною підготовкою та цивільною обороною, на відповідній території;

- вирішення відповідно до законодавства питань, пов'язаних з наданням військовим частинам, установам, навчальним закладам Збройних Сил України службових приміщень і жилої площі, інших об'єктів, комунально-побутових послуг; здійснення контролю за їх використанням, наданням послуг;
- сприяння організації виробництва і поставкам у війська підприємствами та організаціями, які належать до комунальної власності, замовленої продукції, послуг, енергоресурсів;
- здійснення заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через державний кордон України;
- сприяння прикордонним військам у підтриманні відповідного режиму на державному кордону;
- здійснення заходів щодо військово-патріотичного виховання населення (ст. 36 Закону).

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою належать такі власні (самоврядні) повноваження:

- підготовка і внесення на розгляд ради питань щодо найменування (перейменування) вулиць, провулків, проспектів, площ, парків, скверів, мостів та інших споруд, розташованих на території відповідного населеного пункту;
- підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо питань адміністративно-територіального устрою в порядку і межах повноважень, визначених законом (ст. 37 Закону).

Щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

- підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо створення відповідно до закону міліції, що утримується за рахунок коштів місцевого самоврядування, вирішення питань про чисельність працівників такої міліції, при витраті на їх утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їхньої діяльності, створення для них необхідних житлово-побутових умов;
- сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, внутрішніх справ і адвокатури;

- внесення подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад та їхніх виконавчих органів, прийняті в межах їхніх повноважень;
 - звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування;
 - централізоване тимчасове зберігання архівних документів, нагромаджених у процесі документування службових, трудових або інших правовідносин юридичних і фізичних осіб на відповідній території, та інших архівних документів, що не належать до Національного архівного фонду;
- б) делеговані повноваження:
- забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності;
 - вжиття у разі надзвичайних ситуацій необхідних заходів відповідно до закону щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ і організацій, врятування життя людей, захисту їхнього здоров'я, збереження матеріальних цінностей;
 - вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку;
 - розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворення адміністративних комісій і комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їхньої діяльності;
 - вчинення нотаріальних дій з питань, віднесених законом до їхнього відання, реєстрація актів громадянського стану;
 - здійснення в установленому порядку державної реєстрації підприємств та інших суб'єктів підприємницької діяльності, розташованих на відповідній території, а також положень про організації орендарів;

- реєстрація у встановленому порядку місцевих об'єднань громадян, органів територіальної самоорганізації населення, які утворюються і діють відповідно до законодавства.

До відання виконавчих органів міських (за винятком міст районного значення) рад у зазначеній сфері належить також:

- утворення комісії у справах неповнолітніх і спостережної комісії, спрямування їхньої діяльності;
- сприяння органам внутрішніх справ у забезпеченні додержання правил паспортної системи;
- вирішення спільно з відповідними органами Міністерства внутрішніх справ України питань щодо створення належних умов для служби і відпочинку особового складу органів внутрішніх справ;
- зберігання документів Національного архівного фонду, що мають місцеве значення, і управління архівною справою та діловодством на відповідній території (ст. 38 Закону).

У сфері *нагородної справи* виконавчі органи сільських, селищних, міських рад розглядають клопотання підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності та вносять у встановленому порядку до відповідних органів виконавчої влади подання про нагородження державними нагородами, відзнаками Президента України та про присвоєння почесних звань України (ст. 39 Закону).

Крім вищезазначених повноважень, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад здійснюють і інші надані їм законом повноваження (ст. 40 Закону).

Автори науково-практичного коментарю до Закону України про місцеве самоврядування зазначають, "що хоч би яким докладним не був Закон про місцеве самоврядування, він не може (і не повинен) передбачити всі питання, які можуть бути віднесені до компетенції органів та посадових осіб місцевого самоврядування". Адже місцеве самоврядування, а отже, і повноваження його органів та посадових осіб не є чимось незмінним, раз і назавжди даним. З виникненням якісно нових суспільних відносин, зміни та припинення існуючих виникає, як правило, необхідність у відповідній юридичній регламентації цих відносин, у тому числі шляхом уточнення повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування. При цьому слід враховувати, що статутні закони, які визначають правовий статус органів публічної влади, у тому числі органів місцевого

самоврядування, не в змозі перелічити всі їхні повноваження. Тому досить часто ці повноваження передбачені в численних галузевих законах, які докладніше визначають повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в різноманітних сферах управлінської діяльності³.

Так, наприклад, ст. 14 Закону України "Про освіту" (в редакції від 23 березня 1996 р.)⁴ закріплює повноваження місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в галузі освіти. Здійснюючи державну політику в галузі освіти, ці органи в межах своєї компетенції встановлюють, не нижче визначених Міністерством освіти України мінімальних нормативів, обсяги бюджетного фінансування закладів освіти, установ, організацій системи освіти, які є комунальною власністю, та забезпечують фінансування витрат на їх утримання; забезпечують розвиток мережі закладів освіти та установ, організації системи освіти, зміцнення їхньої матеріальної бази, господарське обслуговування, здійснюють соціальний захист працівників освіти, дітей, учнівської і студентської молоді, створюють умови для їх виховання, навчання і роботи відповідно до нормативів матеріально-технічного та фінансового забезпечення; організують облік дітей дошкільного та шкільного віку, контролюють виконання вимог щодо навчання дітей у закладах освіти; вирішують у встановленому порядку питання, пов'язані з опікою і піклуванням про неповнолітніх, які залишилися без піклування батьків, дітей-сиріт, захист їхніх прав, надання матеріальної та іншої допомоги; створюють належні умови за місцем проживання для виховання дітей, молоді, розвитку здібностей, задоволення їхніх інтересів; забезпечують у сільській місцевості регулярне безкоштовне підвезення до місця навчання і додому дітей дошкільного віку, учнів та педагогічних працівників; організують професійне консультування молоді та продуктивну працю учнів; визначають потреби, обсяги і розробляють пропозиції щодо державного замовлення на підготовку робітничих кадрів для регіону.

Стаття 26 Закону України "Про музеї та музейну справу"⁵, зокрема, встановлює, що органи місцевого самоврядування здійснюють керівництво підвідомчими їм музеями.

Стаття 41 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" регулює особливості повноважень районних у містах рад та їхніх виконавчих органів. У ній відтворено конституційні положення (ч. 5 ст. 140), що питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад. Тому обсяг і межі повноважень районних у містах рад та їхніх виконавчих органів визначаються відповідними міськими радами за узгодженням з районними у містах радами з урахуванням загальноміських інтересів та колективних потреб територіальних громад районів у містах.

Так, районні в містах ради (у разі їх створення) та їхні виконавчі органи відповідно до Конституції та законів України здійснюють управління рухомим і нерухомим майном та іншими об'єктами, що належать до комунальної власності територіальних громад районів у містах, формують, затверджують, виконують відповідні бюджети та контролюють їх виконання, а також здійснюють інші повноваження, передбачені цим Законом, в обсягах і межах, що визначаються міськими радами.

Визначений міськими радами обсяг повноважень районних у місті рад та їхніх виконавчих органів не може змінюватися міською радою без згоди відповідної районної в місті ради протягом даного скликання.

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

Основним документом, який визначає організаційно-процедурні питання діяльності виконавчого комітету ради, є регламент виконкому, що затверджується з метою забезпечення здійснення виконавчим комітетом покладених на нього повноважень та упорядкування документування управлінської діяльності.

³ Див.: Закон України про місцеве самоврядування в Україні: Наук.-практ. комен тар. - К., 1999. - С. 238-239.

⁴ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 21. — Ст. 84.

⁵ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 25. — Ст. 191.

Для прикладу розглянемо Регламент виконавчого комітету Одеської міськради, затверджений рішенням № 754 від 31 жовтня 2005 року.

Регламент, як зазначається в Загальних положеннях цього документа, є нормативним актом, який розроблений на основі чинного законодавства України та визначає механізм організації взаємодії керівництва, управління, відділів, райадміністрацій та інших структурних підрозділів виконкому Одеської міськради щодо реалізації повноважень, встановлених Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", здійснення апаратом виконкому правового, організаційного, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності виконкому. Затвердження та скасування Регламенту здійснюється тільки за рішенням виконкому. Дотримання його положень є обов'язковим для виконкому та всіх його функціональних (відділи, управління, служби) і територіальних (райадміністрації) підрозділів.

Регламент передбачає механізм здійснення таких напрямів діяльності виконкому:

- планування і організація роботи виконкому;
- організація взаємодії виконкому з міською громадою, міською радою, її постійними комісіями та депутатами, з іншими виконавчими органами міськради, органами державної влади;
- організація роботи з кадрами;
- організація роботи з документами та здійснення контролю за їх проходженням і виконанням;
- порядок розгляду звернень і організації прийому громадян.

Розглянемо детальніше деякі організаційно-процедурні питання роботи виконкому за Регламентом виконавчого комітету Одеської міської ради.

Складання, затвердження та виконання планів роботи виконкому. Виконком та його структурні підрозділи здійснюють свою діяльність відповідно до затверджених планів роботи. Він проводить свою роботу згідно з планом, складеним на квартал. План роботи виконкому складається відділом організаційного та кадрового забезпечення відповідно до плану роботи міської ради на основі рекомендацій органів державної влади, депутатів міськради і пропозицій виконавчих органів міськради, структурних підрозділів виконкому.

Пропозиції до плану роботи, погоджені з відповідними заступниками міського голови, подаються керівниками структурних

підрозділів до відділу організаційного та кадрового забезпечення не пізніше ніж за 20 днів до початку наступного кварталу. Відділ організаційного та кадрового забезпечення виконкому на основі поданих пропозицій і за погодженням з керуючим справами складає проект плану роботи, проект рішення про його затвердження, який керуючий справами виконкому вносить на засідання виконкому не пізніше ніж за 10 днів до початку кварталу.

План роботи виконкомом затверджується рішенням виконкому.

При розгляді проекту плану роботи виконкому міської ради на наступний квартал керуючий справами інформує міського голову про виконання плану роботи за попередній квартал.

Структурні підрозділи планують спосіб роботи на квартал. Плани роботи функціональних структурних підрозділів підписуються їхніми керівниками та затверджуються заступниками міського голови, керуючим справами виконкому відповідно до розподілу обов'язків між ними. Плани роботи райадміністрацій виконкому підписуються керуючими справами цих територіальних структурних підрозділів виконкому, погоджуються з відповідним заступником міського голови, керуючим справами виконкому та затверджуються відповідними головами райадміністрацій.

Порядок підготовки рішень виконкому. Виконком у межах своїх повноважень приймає рішення виконкому.

Процес підготовки рішень виконкому складається з двох етапів — ініціативи та розробки.

Нормотворчу ініціативу у виконкомі мають міський голова, члени виконкому та заступники міського голови.

Проекти рішень виконкому готуються виконавчими органами міськради та структурними підрозділами виконкому. До підготовки проекту рішення можуть бути залучені фахівці з даного питання. Відповідальність за підготовку проекту рішення несе керівник виконавчого органу міськради або структурного підрозділу виконкому, на якого відповідно до резолюції міського голови, його заступників, керуючого справами виконкому покладено організацію проекту рішення.

Проект рішення виконкому має містити:

- обґрунтування необхідності його прийняття (реагування на документи органів державної влади, виконання власних розпорядчих документів виконкому, виданих раніше, виконання доручень керівництва тощо);

- джерела фінансування запропонованих заходів, джерела наповнення бюджету та позабюджетних фондів;
- інформацію про виконання документів з цього приводу, які були прийняті раніше;
- всі необхідні візи та погодження;
- текст коментаря (за потреби);
- план організаційних заходів щодо виконання документа;
- кінцевий строк виконання документа, проміжні строки інформування про хід його виконання;
- інформацію про те, хто особисто буде організовувати та контролювати виконання документа.

Проекти рішень виконкому готуються з тих питань, які внесені до порядку денного засідання виконавчого комітету.

Якщо в підготовці питання відповідно до плану роботи виконкому беруть участь декілька структурних підрозділів, то доповідаючий (зазначений, як правило, першим у плані роботи чи в резолюції) координує їхню діяльність, збирає і узагальнює інформацію.

У проекті рішення виконкому обов'язково визначається термін виконання документа в цілому або заходів, передбачених його окремими пунктами. Контроль за виконанням рішення виконкому покладається на одного з керівників виконкому особисто, про що має свідчити останній пункт рішення виконкому.

До проекту рішення виконкому додаються документи, що підтверджують те чи інше питання, ксерокопії статей законів України, інших нормативно-правових актів, на які є посилання в тексті проекту рішення виконкому.

Проекти рішень виконкому друкуються на бланках рішень виконкому, які є документами суворої звітності й видаються у відділі з питань діловодства та господарського забезпечення виконкому. Проекти рішення готуються за допомогою персонального комп'ютера (НК) у вигляді текстового файлу, що включає всі додатки до документа.

Проекти рішень виконкому підлягають обов'язковому візуванню. На зворотному боці бланка проект рішення виконкому візується, з обов'язковим зазначенням дати, спочатку виконавцем (із зазначенням номера телефону), потім фахівцем відділу з питань діловодства та господарського забезпечення виконкому, який корегує тексти розпорядчих документів, начальником управління правового контролю,

-ІЙ0-

заступниками міського голови (відповідно до розподілу обов'язків), першим заступником міського голови.

Якщо в проекті рішення виконкому порушуються фінансові питання, то він обов'язково візується начальником управління фінансів виконкому.

Проект рішення виконкому з питань діяльності райадміністрації додатково візується заступником міського голови, керуючим справами виконкому, який координує роботу цього структурного підрозділу відповідно до розподілу обов'язків, та головою відповідної райадміністрації.

Строк перебування проекту рішення виконкому на візуванні в кожній з вищезазначених посадових осіб не повинен перевищувати трьох днів.

Посадова особа, яка візує проект рішення виконкому, може внести зауваження та пропозиції щодо змісту та оформлення документа, про що має свідчити запис "Із зауваженнями" замість особистого підпису.

Зауваження обов'язково оформляються письмово — на вільному місці в тексті проекту рішення або на окремому аркуші.

Після внесення виконавцем до проекту рішення виконкому всіх змін та доповнень, що виникли в процесі його візування, проект рішення надається для повторного розгляду фахівцю відділу з питань діловодства та господарського забезпечення виконкому, який корегує тексти розпорядчих документів, начальнику управління правового контролю, заступникам міського голови (відповідно до розподілу обов'язків), першому заступнику міського голови.

Завізований проект рішення виконкому подається до протокольної частини відділу з питань діловодства та господарського забезпечення виконкому.

Порядок роботи з бланками суворої звітності регламентується окремим документом.

Порядок підготовки та видання розпоряджень міського голови. Міський голова в межах своїх повноважень видає розпорядження. Проекти розпоряджень міського голови готуються виконавчими органами міськради та структурними підрозділами виконкому відповідно до резолюції міського голови, його заступників, керуючого справами виконкому.

Відповідальною за підготовку проекту розпорядження міського голови є посадова особа, яка першою зазначена в резолюції. Вона ор-

ганізує роботу всіх виконавців, узагальнює інформацію та готує текст проекту розпорядження міського голови. До цього проекту додаються документи, що підтверджують те чи інше питання, ксерокопії статей законів України, інших нормативно-правових актів, на які є посилання в тексті проекту розпорядження міського голови.

Проекти розпоряджень міського голови друкуються на бланках розпоряджень міського голови, які є документами суворої звітності й видаються у відділі з питань діловодства та господарського забезпечення виконкому. Проекти розпоряджень готуються за допомогою ПК у вигляді текстового файлу, що включає всі додатки до документа.

Проекти розпоряджень міського голови підлягають обов'язковому візуванню. На зворотному боці бланка проект розпорядження міського голови візується, з обов'язковим зазначенням дати, спочатку виконавцем (із зазначенням номера телефону), потім фахівцем відділу з питань діловодства та господарського забезпечення виконкому, який корегує тексти розпорядчих документів, начальником управління правового контролю, керуючим справами виконкому, заступниками міського голови (відповідно до розподілу обов'язків), першим заступником міського голови.

Якщо в проекті розпорядження міського голови порушуються фінансові питання, то він обов'язково візується начальником управління фінансів виконкому; майнові питання — начальником Представництва по управлінню комунальною власністю міськради.

Строк перебування проекту розпорядження міського голови на візуванні в кожній з посадових осіб не повинен перевищувати трьох днів.

Посадова особа, яка візує проект розпорядження міського голови, може внести зауваження та пропозиції щодо змісту та оформлення документа, про що має свідчити запис "Із зауваженнями" замість особистого підпису.

Зауваження обов'язково оформляються письмово — на вільному місці в тексті проекту рішення або на окремому аркуші.

Після внесення виконавцем до проекту розпорядження міського голови всіх змін та доповнень, що виникли в процесі його візування, проект розпорядження міського голови надається для повторного розгляду фахівцю відділу з питань діловодства та господарського забезпечення виконкому, який корегує тексти розпорядчих документів,

начальнику управління правового контролю, керуючому справами виконкому, заступникам міського голови (відповідно до розподілу обов'язків), першому заступнику міського голови.

Завізований проект розпорядження міського голови подається до протокольної частини відділу з питань діловодства та господарського забезпечення виконкому.

Після підписання міським головою розпорядження реєструються протокольною частиною відділу з питань діловодства та господарського забезпечення виконкому.

Розпорядження міського голови набирає чинності з моменту підписання його міським головою, якщо не встановлений інший термін введення в дію, і діє протягом терміну, зазначеного в розпорядженні, а якщо його немає — постійно.

Розпорядження міського голови не пізніше трьох днів після його видання розсилається адресатам протокольною частиною відділу з питань діловодства та господарського забезпечення виконкому відповідно до розрахунку розсилки, погодженого керуючим справами виконкому.

Організація виконання розпоряджень міського голови забезпечується органами та особами, зазначеними в розпорядженнях.

Розпорядження міського голови є чинним правовим актом до призупинення чи скасування.

Порядок підготовки засідань виконкому. Основною формою роботи виконкому є його засідання. Вони скликаються міським головою або особою, яка виконує його обов'язки, не рідше одного разу на місяць.

Засідання виконкому проводяться відповідно до порядку денного, який складає протокольна частина відділу з питань діловодства та господарського забезпечення виконкому.

Через три дні після проведення засідання протокольна частина відділу з питань діловодства та господарського забезпечення, на основі плану роботи виконкому, складає попередній порядок денний наступного засідання, який підписується керуючим справами виконкому.

Протокольна частина відділу з питань діловодства та господарського забезпечення виконкому розсилає попередній порядок денний відповідно до розрахунку розсилки, який затверджує керуючий справами виконкому.

Проекти рішень виконкому, які виносяться на розгляд виконкому, з додаванням необхідних документів подаються структурними підрозділами до протокольної частини не пізніше ніж за сім днів до засідання. Це, зокрема, такі документи:

- проект рішення виконкому, завізований і погоджений із зацікавленими структурними підрозділами та іншими організаціями відповідно до п. 2.2. (у 13 екземплярах);
- довідкові та інформаційні матеріали (у трьох екземплярах);
- розпорядчий документ, якщо проект рішення виконкому готується на його виконання (у трьох екземплярах);
- документи, на підставі яких розроблено проект рішення виконкому, або їх затверджені копії (у трьох екземплярах);
- список запрошених (у трьох екземплярах).

Керуючий справами виконкому контролює своєчасність підготовки та подання документів, перевіряє їх наявність та вірність оформлення. У разі порушення строків підготовки документів для розгляду на засіданні виконкому керуючий справами виконкому доповідає міському голові, який вирішує, буде це питання розглянуто на засіданні виконкому чи ні.

Не пізніше ніж за три дні до засідання виконкому протокольна частина відділу з питань діловодства та господарського забезпечення виконкому розсилає відповідно до розрахунку розсилки уточнений порядок денний, який підписується керуючим справами виконкому.

Матеріали з питань, які виносяться на розгляд виконкому, не пізніше ніж за три доби до засідання надаються:

- членам виконкому;
- заступникам міського голови;
- головам райадміністрації виконкому;
- головам постійних комісій міськради, депутатам міськради за їхнім запитом (через відділ з організації роботи ради);
- прокуратурі м. Одеси;
- Державній податковій інспекції в м. Одесі;
- управлінню правового контролю виконкому;
- відділу організаційного та кадрового забезпечення виконкому;
- відділу з питань діловодства та господарського забезпечення виконкому;
- відділу з організації роботи ради.

Порядок проведення засідань виконкому. Засідання виконкому є правомочними, якщо в них бере участь більше половини від загального складу виконкому.

Засідання виконкому відкриває та веде міський голова або особа, яка виконує його обов'язки.

Матеріально-технічне та інформаційне забезпечення засідання виконкому організовує керуючий справами виконкому.

Засідання виконкому, як правило, є відкритими. У разі необхідності виконком приймає рішення про проведення закритого засідання.

До участі в засіданні виконкому можуть запрошуватися керівники виконавчих органів міськради, структурних підрозділів виконкому, представники зацікавлених підприємств, установ та організацій міста, засобів масової інформації. Голови постійних комісій міськради обов'язково запрошуються на засідання виконкому.

Список запрошених готується протокольною частиною відділу з питань діловодства та господарського забезпечення виконкому і затверджується керуючим справами виконкому.

Порядок розміщення присутніх на засіданні визначається головуючим на засіданні виконкому.

У разі порушення порядку запрошеними особами, присутніми на засіданні виконкому, за розпорядженням головуючого на засіданні їх може бути випроваджено з приміщення, де відбувається засідання, якщо інше не передбачено регламентом Одеської міської ради.

Головуючий на засіданні:

- 1) відкриває та веде засідання, оголошує перерви;
- 2) виносить на обговорення питання з порядку денного засідання;
- 3) організовує розгляд питань;
- 4) надає слово для доповіді (співдоповіді), виступу, оголошує наступного промовця;
- 5) забезпечує дотримання положень цього регламенту всіма присутніми на засіданні;
- 6) ставить за необхідності питання доповідачам, співдоповідачам.

Головуючий на засіданні виконкому встановлює тривалість виступів, якщо інше не передбачене регламентом Одеської міської ради.

Тривалість доповідей, співдоповідей зазначається в порядку денному засідання.

Обговорення питання на засіданні виконкому включає:

- 1) доповідь, питання доповідачу і відповіді на них;
- 2) співповіді (у разі необхідності), питання співповідачам і відповіді на них;
- 3) планові виступи;
- 4) виступи осіб, яким було надано слово головуючим на засіданні.

Під час засідання ніхто не може виступати без дозволу головуючого на засіданні.

Головуючий на засіданні виносить на голосування проект рішення виконкому. Участь у голосуванні беруть тільки члени виконкому.

Рішення виконкому приймаються на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконкому.

Голосування може бути проведено без підрахунку за наявною більшістю голосів.

Члени виконкому, голови постійних комісій міськради, депутати міськради, особи, які запрошені на засідання, мають право під час обговорення проекту рішення виконкому вносити зауваження та пропозиції щодо змін та доповнень до проекту рішення, а також пропозиції та зауваження щодо порядку денного засідання.

Головуючий на засіданні підводить підсумки обговорення проекту рішення виконкому, визначає, які зауваження та пропозиції беруться до уваги, ставить на голосування прийняття проекту рішення виконкому за основу, за умови доопрацювання рішення виконкому - його виконавцем протягом трьох днів після проведення засідання.

Хід засідання виконкому стенографується. Запис стенограми здійснюється відділом з питань діловодства та господарського забезпечення виконкому на паперових та магнітних носіях. Стенограма має повністю відбивати хід обговорення, містити інформацію про день, час, місце проведення засідання, його порядок денний з, прізвище головуючого. Контроль за правильністю тексту стенограми покладатиметься на керівника відділу з питань діловодства та господарського забезпечення виконкому.

На основі стенограми протокольна частина відділу з питань діловодства та господарського забезпечення виконкому виготовляє протокол засідання, який підписує головуючий на засіданні. Протоколи

засідань нмрігаються у протокольній частині відділу з питань діловоді м і 1.1 господарського забезпечення виконкому.

Стенограма і протокол засідання виконкому є офіційними до-кум'я і.ши, що підтверджують процес обговорення та прийняття рішень ПИКОШ.'ОМОН.

11.1 підставі стенограми і протоколу засідання виконкому відділ 3 питань діловодства та господарського забезпечення організує до-(п 111111 юаиная проектів рішень з урахуванням зауважень і пропозицій, •и і пули внесені на засіданні та прийняті до уваги.

Іінсдення в дію, призупинення дії рішення виконкому, його Скасування. Після підписання міським головою або особою, яка ви- і..... /(\■: його обов'язки, та керуючим справами виконкому рішення ре еструються протокольною частиною відділу з питань діловодства та господарського забезпечення виконкому.

Рішення виконкому набирає чинності з моменту прийняття його виконкомом, якщо не встановлено інший термін введення в дію, і діє протягом терміну, зазначеного в рішенні виконкому, якщо його не-має — постійно.

Рішення виконкому, не пізніше 10 днів після його прийняття, розсилається адресатам протокольною частиною відділу з питань діловодства та господарського забезпечення виконкому відповідно до розрахунку розсилки, погодженого керуючим справами.

Організація виконання рішень виконкому забезпечується органами та особами, зазначеними в його рішеннях.

Рішення виконкому є чинним правовим актом до призупинення ЧИ скасування.

§ 2. ВІДДІЛИ ТА УПРАВЛІННЯ ВИКОНАВЧИХ КОМІТЕТІВ МІСЦЕВИХ РАД

Для здійснення повноважень, які належать до відання вико-І мних органів сільських, селищних, міських рад, створюються *відді-чн, і/прованія та інші виконавчі органи ради.*

(Основи правового статусу відділів та управлінь виконавчих комі і Гі ні місцевих рад закріплено у ст. 54 Закону України "Про місцеве | і «міиридування в Україні".

Раніше в Українській РСР перелік відділів і управлінь виконкомів місцевих рад затверджувався Указом Президії Верховної Ради УРСР від 23 вересня 1982 року⁶.

Нині сільська, селищна, міська, районна в місті (у разі її створення) рада може самостійно в межах затверджених нею структури і штатів створювати відділи, управління та інші виконавчі органи (ст. 54 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні").

27 червня 2006 року Одеська міська рада прийняла рішення "Про затвердження структури виконавчих органів, загальної чисельності апарату Одеської міської ради, її виконавчих органів та витрати на їх утримання"⁷, яким затвердила виконавчі органи Одеської міської ради (див. схему 1), загальну чисельність апарату Одеської міської ради, її виконавчих органів у кількості 1798 штатних одиниць, розподіливши її таким чином: чисельність апарату Одеської міської ради — 13 штатних одиниць, чисельність виконавчих органів Одеської міської ради — 1785 штатних одиниць.

Відділи, управління та інші виконавчі органи ради є підзвітними і підконтрольними раді, яка їх створила. Вони підпорядковуються виконавчому комітету ради, сільському, селищному, міському голові, голові районної в місті ради.

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

Положення про відділи, управління та інші виконавчі органи ради затверджуються відповідною радою.

Так, наприклад, рішеннями Одеської міської ради протягом 2006-2008 років були затверджені положення про виконавчі органи Одеської міської ради:

1. Положення про управління фінансів Одеської міської ради.
2. Положення про юридичне управління Одеської міської ради.
3. Положення про управління організаційно-кадрового і документального забезпечення та контролю Одеської міської ради.
4. Положення про управління земельних ресурсів Одеської міської ради.

⁶ Див.: Відомості Верховної Ради УРСР. - 1982. - № 40. - Ст. 657.

⁷ Див.: Бир://yit№y.orgie55a.ia/ac18/coitci1/2341/

5. Положення про Представництво по управлінню комунальною власністю Одеської міської ради.
6. Положення про управління житлово-комунального господарства Одеської міської ради.
7. Положення про управління паливно-енергетичного комплексу Одеської міської ради.
8. Положення про управління економіки та розвитку промислового і морегосподарського комплексу Одеської міської ради.
9. Положення про управління зовнішніх зв'язків Одеської міської ради.
10. Положення про управління охорони здоров'я Одеської міської ради.
11. Положення про управління з питань культури та мистецтв Одеської міської ради.
12. Положення про управління освіти Одеської міської ради.
13. Положення про управління інвестиційної політики Одеської міської ради.
14. Положення про управління соціального захисту населення та праці Одеської міської ради.
15. Положення про управління розвитку торгівлі та побутового обслуговування Одеської міської ради.
16. Положення про управління транспортного комплексу міста Одеської міської ради.
17. Положення про управління архітектури та містобудування Одеської міської ради.
18. Положення про управління капітального будівництва Одеської міської ради.
19. Положення про управління з питань охорони об'єктів культурної спадщини Одеської міської ради.
20. Положення про управління інженерного захисту території міста та розвитку узбережжя Одеської міської ради.
21. Положення про управління внутрішньої політики Одеської міської ради.
22. Положення про управління екологічної безпеки Одеської міської ради.
23. Положення про управління інформації Одеської міської ради.
24. Положення про управління молодіжної політики, сім'ї та туризму Одеської міської ради.

25. Положення про управління фізичної культури та спорту Одеської міської ради.
26. Положення про управління господарського забезпечення Одеської міської ради.
27. Положення про районну адміністрацію Одеської міської ради.
28. Положення про відділ роботи із зверненнями громадян Одеської міської ради.
29. Положення про відділ у справах інвалідів Одеської міської ради.
30. Положення про бухгалтерсько-розрахунковий центр Одеської міської ради.
31. Положення про архівний відділ Одеської міської ради.
32. Положення про відділ оборонної роботи Одеської міської ради.
33. Положення про міську службу оперативного реагування на надзвичайні ситуації (міську аварійно-рятувальну службу) Одеської міської ради.
34. Положення про службу у справах неповнолітніх Одеської міської ради.

Крім відділів та управлінь, для оперативного і кваліфікованого виконання своїх повноважень виконавчі комітети створюють комісії, до складу яких, крім працівників апарату виконкому, входять представники громадськості, депутати відповідної ради. Так, згідно зі ст. 38 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", до повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить, зокрема, утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю.

§ 3. СТАТУС СЛУЖБОВЦІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

З прийняттям Конституції України 1996 року, Закону України від 21 травня 1997 року "Про місцеве самоврядування в Україні", в яких встановлювалася система місцевого самоврядування, постало питання про правовий статус службовців, що працюють в органах місцевого самоврядування, порядок і особливості функціонування і проходження служби.

У Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" вирішувалися окремі питання щодо посадових осіб органів місцевого самоврядування: сільського, селищного, міського голови, їхніх заступників, голів і заступників голів районної в місті рад, районної та обласної ради тощо. Але детальний статус посадових осіб органів місцевого самоврядування був не визначений через відсутність спеціального закону.

Відповідно до п. 5 розділу V "Про кінцеві та перехідні положення" зазначеного Закону на посадових осіб місцевого самоврядування поширювалася дія Закону України "Про державну службу". Вони прирівнювалися до відповідних категорій посад державних службовців, якщо інше не було передбачено законодавством України. Умови оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування визначалися Кабінетом Міністрів України.

Для усунення прогалин у правовому регулюванні питань, пов'язаних зі службою в органах місцевого самоврядування, Постановою Кабінету Міністрів України від 18 квітня 1994 року "Про віднесення посад працівників місцевих Рад народних депутатів та їх виконавчих комітетів до відповідних категорій посад державних службовців і присвоєння їм рангів державних службовців"⁸ посадових осіб місцевого самоврядування було прирівняно до відповідних посад державних службовців⁹. Разом з тим, було збережено відмінності служби в органах місцевого самоврядування, наприклад, щодо вікових обмежень перебування на службі (ст. 23 Закону "Про державну службу" зі змінами, внесеними Законом від 13 травня 1999 р.).

Питання організації і проходження муніципальної служби висвітлюються в юридичній літературі, в основному зарубіжними авторами¹⁰. Цікавий аналіз теоретичних аспектів муніципальної служби, статусу і класифікації службовців, заміщення посад у муніципальному апараті, зокрема, зробив Д. Бахрах у підручнику "Администра-

⁸ Див.: Урядовий кур'єр. — 1994. — 23 груд.

⁹ Див.: Відомості Верховної Ради України. - 1993. — № 52. — Ст. 490.

¹⁰ Див.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. — М., 1997. — С. 217-221; Шульпина Е.С. Муниципальное право. — М., 1999. — С. 195-205; Муниципальное право: Учебник для юрид. вузов / Ота. ред. и рук. авт. кол. д. ю. н., проф. Л.И. Коваленко. — М., 1997. — С. 139-148; Вилдрин Н.А., Кокотов А.Н. Муниципальное право России: Учебник для вузов. — М., 1999. — С. 197-208; Постовой И.В. Муниципальное право России. - М., 1999. - С. 256-266; Васильев В.И. Местное самоуправление: Учебник и пауч.-практ. пособис. — М., 1999.- С. 251-261.

тивное право" (М., 1993. — С. 97-121). Заслуговує на увагу довідниковий посібник А. Немчинова і А. Володі на "Муниципальная служба" (М., 2002. — 384 с). Серед вітчизняних дослідників цієї проблеми варто виділити авторів навчального посібника "Коммунальное право Украины" (Донець, 1999. — С. 123-128) В. Волкова, А. Бобкова, М.Захарченко та ін. В контексті державного будівництва та місцевого самоврядування в Україні окремі питання служби розглядали М. Баймуратов, О. Бедний, І. Бутко, В. Григор'єв, В. Кампо, А. Коваленко, Б. Пережняк, В. Погорілко, С. Стременовський, О. Фрицький та ін.

Муніципальна служба є одним із інструментів, засобів здійснення місцевого самоврядування.

Виділяють такі основні ознаки муніципальної служби:

- 1) це особливий вид публічної служби, тобто служби в органах місцевої влади;
- 2) це професійна діяльність в органах місцевого самоврядування, за здійснення якої муніципальні службовці одержують заробітну плату з місцевого бюджету; муніципальні службовці — це особи, які несуть службу на посадах в органах місцевого самоврядування;
- 3) це діяльність з виконання повноважень органів місцевого самоврядування, тобто діяльність, яка перебуває в підпорядкуванні муніципального утворення;
- 4) це діяльність, яка організується на постійній основі, тобто муніципальні службовці здійснюють повноваження органу місцевого самоврядування як основну роботу протягом невизначеного часу (постійно); посадові особи, які обираються, навпаки, діють протягом певного проміжку часу (тимчасово). "Постійна основа" діяльності муніципальних службовців має забезпечувати професіоналізм муніципальної служби, її стабільність, і в певному розумінні її можна порівняти з принципом незмінності чиновників в європейських державах¹¹.

Муніципальна служба не входить до системи державної служби і потребує відповідного правового регулювання.

7 червня 2001 року Верховна Рада України прийняла Закон України "Про службу в органах місцевого самоврядування"¹², який

урегулював правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначив загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їхній правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування.

За цим Законом служба в органах місцевого самоврядування — це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

Право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території.

На посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків.

Державна політика щодо служби в органах місцевого самоврядування здійснюється за такими напрямками:

- законодавче врегулювання служби в органах місцевого самоврядування та забезпечення її ефективності;
- захист прав місцевого самоврядування;
- організація підготовки та перепідготовки кадрів для служби в органах місцевого самоврядування;
- правовий та соціальний захист посадових осіб місцевого самоврядування;
- методичне та інформаційне забезпечення служби в органах місцевого самоврядування.

Консультативне та методичне забезпечення служби в органах місцевого самоврядування здійснюється центральним органом виконавчої влади з питань державної служби з урахуванням вимог чинного законодавства про місцеве самоврядування в Україні.

Методичну допомогу з організації і проходження служби в органах місцевого самоврядування відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" можуть надавати відповідні комітети Верховної Ради України.

¹¹ Див.: *Стариков Ю.Н.* Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование. — Воронеж, 1996. — С. 26-27.

¹² Див.: Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 33. — Ст. 175.

Контроль за дотриманням законодавства щодо служби в органах місцевого самоврядування здійснюється відповідними органами державної влади в порядку, встановленому законом.

Служба в органах місцевого самоврядування здійснюється на таких основних принципах:

- служіння територіальній громаді;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- верховенства права, демократизму і законності, гуманізму і соціальної справедливості;
- гласності;
- пріоритету права та свобод людини і громадянина;
- рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їхніх ділових якостей та професійної підготовки;
- професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі;
- підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків;
- дотримання прав місцевого самоврядування;
- правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування;
- захисту інтересів відповідної територіальної громади;
- фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету;
- самостійності кадрової політики в територіальній громаді.

- Посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Дія Закону "Про службу в органах місцевого самоврядування" не поширюється на технічних працівників та обслуговуючий персонал органів місцевого самоврядування.

Посада в органах місцевого самоврядування — це передбачена законодавством України та визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця органів місцевого самоврядування, на яку законодавством покладено відповідне коло службових обов'язків.

Посади в органах місцевого самоврядування поділяються на три категорії:

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

Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування.

Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування визначається Конституцією України, законами України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про статус депутатів місцевих рад", "Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів", "Про службу в органах місцевого самоврядування" та іншими законами України.

Посадові особи місцевого самоврядування діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, які передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією і законами України, актами Президента і Кабінету Міністрів України, актами органів місцевого самоврядування, а в Автономній Республіці Крим — також нормативно-правовими актами верховної ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими в межах їхньої компетенції.

На посадових осіб місцевого самоврядування поширюється дія законодавства України про працю з урахуванням особливостей, передбачених Законом "Про службу в органах місцевого самоврядування".

Основними обов'язками посадових осіб місцевого самоврядування є:

- дотримання Конституції і законів України, інших нормативно-правових актів, актів органів місцевого самоврядування; за забезпечення відповідно до їхніх повноважень ефективної діяльності органів місцевого самоврядування;
- дотримання прав та свобод людини і громадянина;
- збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків,

- а також іншої інформації, яка згідно із законом не підлягає розголошенню;
 - постійне удосконалення організації своєї роботи, підвищення професійної кваліфікації;
 - сумлінне ставлення до виконання службових обов'язків, ініціативність і творчість у роботі;
 - шанобливе ставлення до громадян та їхніх звернень до органів місцевого самоврядування, турбота про високий рівень культури, спілкування і поведінки, авторитет органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
 - недопущення дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави.
- Посадові особи місцевого самоврядування мають право:
- на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян;
 - на оплату праці залежно від посади, яку вони займають, рангу, який їм присвоєно, якості, досвіду та стажу роботи;
 - на просування по службі відповідно до професійної освіти, результатів роботи та атестації;
 - на безпечні та необхідні для високопродуктивної роботи умови праці;
 - на соціальний і правовий захист;
 - отримувати в порядку, встановленому законодавством, від відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, об'єднань громадян, окремих осіб матеріали та інформацію, необхідні для виконання своїх службових обов'язків;
 - у порядку і в межах, встановлених законом, отримувати інформацію щодо матеріалів своєї особової справи та ознайомлюватися з іншими документами, що стосуються проходження ними служби в органах місцевого самоврядування, отримувати від керівників органу місцевого самоврядування відповідні пояснення та давати особисті пояснення;
 - вимагати проведення службового розслідування з метою спростування безпідставних, на їхню думку, звинувачень або підозри щодо них;

- захищати свої законні права та інтереси в органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування та в судовому порядку.

Проходження служби в органах місцевого самоврядування та службова кар'єра. Прийняття на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється:

- на посаду сільського, селищного, міського голови в порядку, встановленому Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні";
- на посаду голови та заступників голови районної, районної у місті, обласної ради, заступника міського голови — секретаря Київської міської ради, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови постійної комісії з питань бюджету обласної, Київської та Севастопольської міських рад шляхом обрання відповідною радою;
- на посади заступників сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної в місті ради шляхом затвердження відповідною радою;
- на посади керівника секретаріату (керуючого справами) районної, обласної ради, керуючого справами виконавчого апарату обласних і районних рад, керівників відділів, управлінь та інших працівників органів місцевого самоврядування шляхом призначення відповідно сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної в місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Проведення конкурсу, випробування та стажування при прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється в порядку, визначеному законодавством України про державну службу.

У разі необхідності, за згодою сторін, посадова особа місцевого самоврядування може бути переведена на рівнозначну чи нижчу посаду або посаду радника чи консультанта без конкурсного відбору.

Голови районних, районних у містах, обласних рад, Київський та Севастопольський міський голова та міські голови (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) мають

право самостійно (без конкурсу) добирати та приймати на службу своїх помічників, радників (патронатну службу).

На час відсутності (відпустки) посадових осіб органів місцевого самоврядування (крім виборних посад) для виконання їхніх повноважень можуть прийматися на службу особи за строковим трудовим договором (контрактом).

Громадяни України, які вперше приймаються (обираються) на службу в органи місцевого самоврядування, складають присягу такого змісту: "Усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити громаді та народові України, неухильно дотримуватися Конституції України та законів України, сприяти втіленню їх у життя, охороняти права, свободи і законні інтереси громадян, сумлінно виконувати свої посадові обов'язки".

Посадова особа місцевого самоврядування підписує текст присяги, який зберігається за місцем її роботи. Про складання присяги робиться запис у трудовій книжці.

Новообрані сільські, селищні, міські голови, голови рад складають присягу на сесії відповідної ради.

Закон встановлює обмеження, пов'язані з прийняттям на службу в органи місцевого самоврядування та проходженням служби.

Так, на службу в органи місцевого самоврядування не можуть бути прийняті особи:

- 1) визнані судом недієздатними;
- 2) які мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку;
- 3) які відповідно до закону позбавлені права займати посади в органах державної влади та їхньому апараті або в органах місцевого самоврядування протягом установленого терміну;
- 4) які в разі прийняття на службу в органи місцевого самоврядування будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, котрі є близькими родичами чи свояками.

Посадові особи місцевого самоврядування не можуть бути організаторами і безпосередніми учасниками страйків та інших дій, що перешкоджають виконанню органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування передбачених законом повноважень.

Інші обмеження, пов'язані з проходженням служби в органах місцевого самоврядування, встановлюються виключно законами України.

Особа, яка претендує на зайняття посади в органах місцевого самоврядування третьої — сьомої категорії, надає за місцем майбутньої служби відомості про доходи та зобов'язання фінансового характеру, у тому числі за кордоном, стосовно себе та членів своєї сім'ї. Особа, яка претендує на зайняття посади в органах місцевого самоврядування першої — другої категорії, має надати також відомості про належне їй та її родині нерухоме та цінне рухоме майно, вклади у банках та цінні папери.

Зазначені відомості надаються посадовою особою органів місцевого самоврядування щорічно в порядку, встановленому законом.

Існує класифікація посад в органах місцевого самоврядування.

В органах місцевого самоврядування встановлюються такі категорії посад:

- перша категорія — посади Київського міського голови, голів обласних рад та Севастопольського міського голови;
- друга категорія — посади Сімферопольського міського голови, міських (міст — обласних центрів) голів; заступників голів обласних рад та Севастопольського міського голови, заступника міського голови — секретаря Київської міської ради;
- третя категорія — посади перших заступників та заступників міських голів (міст — обласних центрів) з питань діяльності виконавчих органів ради; секретарів міських (міст — обласних центрів та міста Сімферополя) рад, міських голів (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення, крім міст — обласних центрів), голів районних, районних у містах рад;
- керуючих справами виконавчих апаратів обласних та Севастопольської міської рад;
- четверта категорія — посади голів постійних комісій з питань бюджету обласних, Київської та Севастопольської міських рад (у разі якщо вони працюють у раді на постійній основі), керівників управлінь і відділів виконавчого апарату обласних, Севастопольської міської та секретаріату Київської міської рад, секретарів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад, заступників

міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) голів з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад;

- п'ята категорія — посади міських (міст районного значення) голів, селищних і сільських голів, заступників голів районних рад, керуючих справами виконавчих апаратів районних рад, керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів районних у містах рад, помічників голів, радників (консультантів), спеціалістів, головних бухгалтерів управлінь і відділів виконавчого апарату обласних, секретаріатів Київської та Севастопольської міських рад, керівників управлінь, відділів та інших виконавчих органів міських (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад та їх заступників, керівників відділів (підвідділів) у складі самостійних управлінь, відділів виконавчих органів міських (міст обласного, значення) рад;
- шоста категорія — посади заступників міських (міст районного значення), сільських, селищних голів з питань діяльності виконавчих органів ради, секретарів міських (міст районного значення), сільських, селищних рад, керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів міських (міст районного значення), сільських, селищних рад, керівників структурних підрозділів виконавчого апарату районних та секретаріатів районних у містах Києві та Севастополі рад та їх заступників, керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів виконавчих органів міських (міст районного значення), районних у містах рад та їх заступників, помічників голів, радників, консультантів, начальників секторів, головних бухгалтерів, фахівців управлінь, відділів, інших структурних підрозділів виконавчих органів міських (міст обласного значення та міста Сімферополя) рад;
- сьома категорія — посади радників, консультантів секретаріатів районних у містах рад, спеціалістів виконавчих органів районних у містах, міських (міст районного значення) рад, спеціалістів виконавчих органів сільських, селищних рад.

Віднесення інших посад органів місцевого самоврядування, які не зазначені, до відповідної категорії посад в органах місцевого само-

врядування здійснюється Кабінетом Міністрів України за поданням керівників відповідних органів місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 14 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" Постановою Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2001 року існуючі в органах місцевого самоврядування посади було віднесено до таких категорій посад:

- третя категорія — посади першого заступника, заступників Сімферопольського міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради;
- четверта категорія — посади керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів міських (міст — обласних центрів та м. Сімферополя) рад;
- п'ята категорія — посади заступників управлінь і відділів виконавчого апарату обласних рад, заступників керівників управлінь і відділів Севастопольської міської та секретаріату Київської міської рад, керівників управлінь, відділів та їхніх заступників, керівників відділів у складі управлінь міських (міст — обласних центрів та м. Сімферополя) рад, посади заступників голів районних у містах рад;
- шоста категорія — посади помічників голів, радників, консультантів, фахівців управлінь, відділів, інших структурних підрозділів виконавчих органів міських (міст — обласних центрів і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) рад;
- сьома категорія — посади радників, консультантів, фахівців виконавчих апаратів районних рад¹³.

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

Встановлюються такі ранги посадових осіб місцевого самоврядування:

- особам, які займають посади, віднесені до першої категорії, може бути присвоєно 3, 2 і 1 ранг;
- особам, які займають посади, віднесені до другої категорії, може бути присвоєно 5, 4 і 3 ранг;
- особам, які займають посади, віднесені до третьої категорії, може бути присвоєно 7, 6 і 5 ранг;

¹³ Див.: Про піднесення посад органів місцевого самоврядування до відповідних категорій посад: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2001 р. № 1441 // Урядовий кур'єр. — 2001. — 6 листоп.

- особам, які займають посади, віднесені до четвертої категорії, може бути присвоєно 9, 8 і 7 ранг;
- особам, які займають посади, віднесені до п'ятої категорії, може бути присвоєно 11, 10 і 9 ранг;
- особам, які займають посади, віднесені до шостої категорії, може бути присвоєно 13, 12 і 11 ранг;
- особам, які займають посади, віднесені до сьомої категорії, може бути присвоєно 15, 14 і 13 ранг.

Ранги, які відповідають посадам першої та другої категорій, а також ранги сільським, селищним, міським головам, головам районних, районних у містах рад присвоюються рішенням відповідної ради в межах відповідної категорії посад.

Ранги, які відповідають посадам третьої — сьомої категорій, присвоюються відповідно сільським, селищним, міським головою, головою обласної, районної, районної в місті ради.

Ранги присвоюються відповідно до займаної посади, рівня професійної кваліфікації, результатів роботи.

Ранги присвоюються одночасно з обранням (прийняттям) на службу в органи місцевого самоврядування або обранням (призначенням) на вищу посаду¹. Особам, які призначаються на посади з випробувальним строком, ранги присвоюються після його закінчення, за результатами роботи. Особам, які призначені на посади і мають ранги посадових осіб місцевого самоврядування або ранги державного службовця, присвоєні за попереднім місцем роботи, надбавка за ранг у період випробувального строку виплачується відповідно до цих рангів.

Черговий ранг присвоюється за умови, якщо посадова особа успішно відпрацювала на займаній посаді не менш двох років.

За виконання особливо відповідальних завдань посадовій особі місцевого самоврядування може бути присвоєно черговий ранг достроково у межах відповідної категорії посад.

За сумлінну працю при виході на пенсію посадовій особі місцевого самоврядування може бути присвоєно черговий ранг поза межами відповідної категорії посад.

Посадова особа місцевого самоврядування може бути позбавлена присвоєного відповідно до Закону "Про службу в органах місцевого самоврядування" рангу лише за вироком суду.

Якщо посадова особа місцевого самоврядування обрана чи призначена на посаду нижчої категорії або залишила службу в ор-

гані місцевого самоврядування, за нею зберігається присвоєний ранг.

У трудовій книжці посадової особи місцевого самоврядування робиться запис про присвоєння, зміну чи позбавлення її відповідного рангу.

За посадовими особами місцевого самоврядування, посади яких на момент набрання чинності Законом "Про службу в органах місцевого самоврядування" були віднесені до відповідних категорій та яким присвоєно ранг згідно з п. 5 розділу V "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", зберігається така сама категорія та присвоюється такий самий ранг з дотриманням вимог Закону "Про службу в органах місцевого самоврядування".

З набранням чинності Закону "Про службу в органах місцевого самоврядування" посадовим особам органів місцевого самоврядування присвоюються ранги на рівні тих, які вони мали відповідно до Закону України "Про державну службу".

У разі переходу посадової особи органу місцевого самоврядування на державну службу рівнозначної чи нижчої категорії посад їй присвоюється ранг державного службовця на рівні рангу, який вона мала відповідно до Закону "Про службу в органах місцевого самоврядування".

За рішенням органу місцевого самоврядування створюється кадровий резерв для займання посад і просування по службі, який затверджується сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної в місті, обласної ради.

До кадрового резерву зараховуються особи, які виявили бажання зайняти посаду в органах місцевого самоврядування і мають відповідну кваліфікацію та освіту або здобувають її.

Кадровий резерв формується з:

- посадових осіб місцевого самоврядування, які підвищили кваліфікацію або пройшли стажування і рекомендовані атестаційною комісією на вищі посади;
- державних службовців, які бажають перейти на службу в органи місцевого самоврядування;
- фахівців виробничої, соціально-культурної, наукової та інших сфер, а також випускників навчальних закладів відповідного профілю.

Порядок формування та ведення кадрового резерву посадових осіб визначається відповідною радою.

Примірний порядок формування кадрового резерву розробляється і затверджується Кабінетом Міністрів України.

З метою оцінки ділових та професійних якостей, а також кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, крім осіб, зазначених у ч. 2 ст. 17 Закону "Про службу в органах місцевого самоврядування", посадові особи місцевого самоврядування один раз на чотири роки підлягають атестації.

Атестації не підлягають сільські, селищні, міські голови, голови районних у містах, районних і обласних рад, секретарі сільських, селищних, міських рад, працівники патронатної служби, особи, які перебувають на посаді менше одного року, молоді фахівці, вагітні жінки чи жінки, які працюють менше одного року після виходу на роботу з відпустки по вагітності та пологах чи догляду за дитиною, особи, прийняті на посаду на певний строк.

Атестаційна комісія створюється за рішенням сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті, районної, обласної ради. Головою атестаційної комісії призначається секретар сільської, селищної, міської ради, заступник голови районної в місті, районної, обласної ради. У сільських, селищних радах з нечисленними виконавчими органами (до 5 осіб) атестацію може проводити сільський, селищний голова.

Атестаційна комісія працює гласно. Посадова особа має право попередньо ознайомитися з матеріалами її атестації, брати участь у засіданні комісії, на якому розглядається питання про її атестування, оскаржувати, у разі незгоди, рішення атестаційної комісії сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті, районної, обласної ради протягом 10 днів з дня винесення її рішення або до суду.

За результатами атестації атестаційна комісія робить один з таких висновків: про відповідність займаній посаді; про відповідність займаній посаді за певних умов (здобуття освіти, проходження стажування, набуття відповідних навичок, підвищення кваліфікації тощо); про невідповідність займаній посаді.

Результати атестації мають рекомендаційний характер.

Відповідно до висновку атестаційна комісія пропонує сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті, районної, обласної ради:

- 1) визнати посадову особу атестованою;
- 2) призначити протягом року повторне атестування (за згодою посадової особи);
- 3) зарахувати посадову особу до кадрового резерву або призначити її на вищу посаду;
- 4) перевести посадову особу на іншу посаду, що відповідає її кваліфікації, або звільнити її займаної посади.

Спори, що виникають у зв'язку з проведенням атестації, вирішуються відповідно до законодавства про порядок вирішення індивідуальних трудових спорів.

Інші питання атестації посадових осіб регулюються положенням про проведення атестації, яке затверджується сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті, районної, обласної ради.

Типове положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування затверджується Кабінетом Міністрів України¹⁴.

Граничний вік перебування на службі в органах місцевого самоврядування становить 60 років для чоловіків і 55 років для жінок. Ці обмеження не поширюються на посадових осіб місцевого самоврядування, які обираються на відповідні посади.

Термін перебування на службі в органах місцевого самоврядування може бути продовжено, але не більш як на п'ять років за рішенням сільського, селищного, міського голови, голови районної, районної в місті, обласної ради.

Після закінчення цього терміну посадові особи місцевого самоврядування за рішенням відповідного голови можуть бути залишені на посадах радників чи консультантів (патронатна служба), якщо такі посади передбачені штатним розписом, на умовах строкового трудового договору.

Організація навчання і підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, просування їх по службі, визначення тривалості робочого часу, порядку здійснення ними службових відряджень та відшкодування витрат на ці відрядження, а також особливості їх дисциплінарної відповідальності, вирішення інших питань, пов'язаних зі службою в органах місцевого самоврядування, забезпечуються в порядку, передбаченому законом.

¹⁴ Див.: Типове положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2001 р. № 1440 // Офіційний вісник України. - 2001. - № 48. - Ст. 1320.

Припинення служби в органах місцевого самоврядування.

Крім загальних підстав, передбачених Кодексом законів про працю України, служба в органах місцевого самоврядування припиняється на підставі й у порядку, визначених Законами України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про службу в органах місцевого самоврядування" та іншими законами України, а також у разі:

- відмови посадової особи місцевого самоврядування від складання Присяги (ст. 11 Закону "Про службу в органах місцевого самоврядування");
- порушення умов реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування (ст. 5 Закону "Про службу в органах місцевого самоврядування");
- неподання відомостей або подання посадовою особою місцевого самоврядування неправдивих відомостей щодо її доходів у встановлений термін (ст. 13 Закону "Про службу в органах місцевого самоврядування");
- виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню на службі, чи недотримання вимог, пов'язаних із проходженням служби в органах місцевого самоврядування (ст. 12 Закону "Про службу в органах місцевого самоврядування");
- досягнення посадовою особою місцевого самоврядування граничного віку перебування на службі в органах місцевого самоврядування (ст. 18 Закону "Про службу в органах місцевого самоврядування").

Рішення про припинення служби в органах місцевого самоврядування може бути оскаржено посадовою особою місцевого самоврядування у порядку, визначеному законом.

Перевибори сільських, селищних, міських голів, зміна керівників органів місцевого самоврядування не є підставою для припинення служби посадовими особами виконавчих органів рад, їхніх секретаріатів, крім працівників патронатної служби.

Матеріальне та соціально-побутове забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування. Посадові особи одержують заробітну плату, розмір якої має забезпечувати достатній життєвий рівень.

Заробітна плата складається з окладу, премій, доплати за ранг, надбавки за вислугу років та інших надбавок, передбачених Законом "Про службу в органах місцевого самоврядування".

Умови оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування визначаються органом місцевого самоврядування, виходячи із умов оплати праці, встановлених для державних службовців відповідних категорій і посад.

Джерелом формування фонду оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування є місцевий бюджет.

Посадовим особам місцевого самоврядування надається щорічна відпустка тривалістю 30 календарних днів, якщо законами України не передбачено тривалішої відпустки, з виплатою допомоги на оздоровлення в розмірі посадового окладу.

Посадовим особам, які мають стаж служби в органах місцевого самоврядування понад 10 років, надається додаткова оплачувана відпустка тривалістю до 15 календарних днів. Порядок і умови надання додаткових оплачуваних відпусток встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Пенсійне забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється у порядку, визначеному законодавством України про державну службу, за рахунок внесків до Пенсійного фонду України, що сплачуються відповідно до закону.

Групи за оплатою праці працівників виконавчих апаратів обласних рад, виконавчих органів міських рад встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Правом на одержання пенсії користуються особи, які досягли встановленого Законом "Про службу в органах місцевого самоврядування" граничного терміну перебування на службі в органах місцевого самоврядування, віку та за наявності загального трудового стажу для чоловіків — не менше 25 років, для жінок — не менше 20 років, у тому числі стажу служби в органах місцевого самоврядування чи державної служби — не менше 10 років.

Посадовим особам місцевого самоврядування, які працювали на виборних посадах в органах місцевого самоврядування вісім років і більше, або протягом повних двох і більше скликань, починаючи зі скликання 1990 року, за винятком припинення повноважень з причин, визначених ст. 78, пп. 2, 3, 4 частини першої, частиною другою ст. 79 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", пп. 1, 2, 6 частини першої і п. 1 частини другої ст. 5 Закону України "Про статус депутатів місцевих рад", за наявності загального трудового стажу для чоловіків — не менше 25 років, для жінок — не мен-

ще 20 років, призначається пенсія відповідно до Закону "Про службу в органах місцевого самоврядування" незалежно від того, де вони працювали перед призначенням пенсії.

При виході на пенсію посадовим особам місцевого самоврядування, які відпрацювали на посадах в органах місцевого самоврядування чи на посадах, віднесених до категорії державних службовців, не менше 10 років, виплачується грошова допомога у розмірі 10 місячних посадових окладів.

Правом виходу на пенсію користуються посадові особи місцевого самоврядування по інвалідності й у разі втрати годувальника за умови, що інвалідність або смерть годувальника настали в період перебування на службі в органах місцевого самоврядування, з урахуванням наявності не менше 10 років державної служби або служби в органах місцевого самоврядування.

До стажу служби в органах місцевого самоврядування зараховується період роботи на посадах, на які поширюється дія Закону "Про службу в органах місцевого самоврядування", а також на посадах і в органах, час роботи в яких зараховується до стажу державної служби.

Відповідальність за порушення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування. Особи, винні в порушенні законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, притягуються до цивільної, адміністративної або кримінальної відповідальності згідно із законом.

Матеріальна шкода, завдана територіальній громаді незаконними рішеннями сільських, селищних, міських голів, голів районних у місті, районних та обласних рад, їх заступників, керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів виконавчих органів місцевого самоврядування, діями чи бездіяльністю посадових осіб місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок місцевого бюджету в порядку, встановленому законом.

Сільські, селищні, міські, районні у місті, районні та обласні ради, сільський, селищний, міський голова, голова районної в місті, районної та обласної ради мають право зворотної вимоги (регресу) до посадової особи місцевого самоврядування, яка заподіяла шкоду територіальній громаді, у розмірах і порядку, визначених законами України та статутами територіальних громад, прийнятими відповідно до законів України.

Крім спеціального Закону про проходження служби в органах місцевого самоврядування, конкретні питання проходження муніципальної служби можуть регламентуватися статутами територіальних громад.

Дія закону України "Про державну службу" поширюється на органи і посадових осіб місцевого самоврядування в частині, що не суперечить Законам України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про службу в органах місцевого самоврядування" та іншим законам України, які регулюють діяльність місцевого самоврядування.

Для вітчизняної правової науки розробка проблем організації служби в органах місцевого самоврядування на сучасному етапі є значною мірою новим напрямом наукового пошуку¹⁰.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Визначте правовий статус виконавчих комітетів місцевих рад.
2. Визначте основні функції виконавчих комітетів місцевих рад.
3. Визначте повноваження виконавчих комітетів місцевих рад.
4. Проаналізуйте нормативно-правові аспекти організації, роботи виконавчих комітетів місцевих рад.
5. Визначте правовий статус відділів та управлінь виконавчих комітетів місцевих рад.
6. Дайте визначення служби в органах місцевого самоврядування.
7. Визначте правовий статус службовців органів місцевого самоврядування.

¹⁰ Див.: Бедний О.І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис.... канд. юрид. наук: 12.00.07. - Одеса, 2003. - 19 с.

РОЗДІЛ XIII. ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ

Важливим елементом системи місцевого самоврядування є органи самоорганізації населення. Їх правовий статус визначається сьогодні Конституцією (частина п'ята статті 140) та законами України "Про місцеве самоврядування в Україні (статті 4, 14, 16, 60)" та "Про органи самоорганізації населення" (далі — Закон).¹

Відповідно до Закону такими органами є будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, сільські, селищні комітети. Вони є *однією із форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні питань місцевого значення*, виборними органами, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених вказаним Законом (статті 2, 3). Органи самоорганізації населення створюються за ініціативою , самих жителів та з дозволу відповідної сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради на окремих частинах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а саме: сільського, селищного комітету — в межах території села, селища, якщо його межі не збігаються з межами діяльності сільської, селищної ради; вуличного, квартального — в межах території кварталу, кількох, однієї або частини вулиць з прилеглими провулками у місцях індивідуальної забудови; комітету мікрорайону — в межах території окремого мікрорайону, житлово-експлуатаційної організації в містах; будинкового — в межах будинку (кількох будинків) в державному і громадському житловому фонді та фонді житлово-будівельних кооперати-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 48. — Ст. 254.

вів; комітету району у місті — в межах одного або кількох районів у місті, якщо його межі не збігаються з межами діяльності районної у місті ради (ст. 7).

Законом детально врегульовано також порядок ініціювання, надання згоди, обрання та легалізація органів самоорганізації населення.

Установлено, наприклад, що з ініціативою про створення органу самоорганізації населення до відповідної ради можуть звернутися збори (конференція) жителів за умови, що на цих зборах (конференціях) брало участь (було представлено) не менше половини жителів відповідної території, які мають право голосу. На зборах (конференції) більшістю голосів їх учасників обирається ініціативна група, яка подає до відповідної ради заяву про створення органу самоорганізації населення, протокол зборів (конференції) із зазначенням основних напрямів діяльності цього органу, а також список учасників зборів (конференції) жителів із зазначенням їх основних паспортних даних (стаття 8).

Що ж стосується порядку надання дозволу на створення органу самоорганізації населення, то питання це має розглядатися, як про те зазначається в Законі, на найближчому засіданні відповідної ради за участю членів ініціативної групи. При цьому рада може і відмовити у наданні згоди на створення органу самоорганізації населення, проте її рішення може бути оскаржене "в установленому порядку" (стаття 9).

У разі надання радою згоди на створення органу самоорганізації населення цей останній обирається зборами (конференцією) жителів будинку, вулиці кварталу, мікрорайону, села, селища на основі загального, рівного виборчого права шляхом таємного голосування. Право голосу на виборах мають жителі, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Не мають права голосу особи, яких визнано судом недієздатними. Організація проведення таких зборів (конференцій) покладається на виконавчий комітет відповідної ради.

Орган самоорганізації населення обирається на строк повноважень відповідної ради, якщо інше не передбачено її рішенням чи положенням про цей орган (статті 10, 11).

Орган самоорганізації населення вважається діючим тільки після того, як відбулася передбачена статтею 13 Закону його легалізація, яка здійснюється шляхом його реєстрації або повідомленням про застосування. При цьому тільки у разі реєстрації цей орган набуває статусу юридичної особи. Реєстрація органу самоорганізації населення виконавчим органом ради, а також порядок її проведення детально

врегульовано вказаною статтею Закону. Однією з суттєвих умов реєстрації є наявність Положення про орган самоорганізації населення, яке затверджується зборами (конференцією) та має відповідати встановленим Законом вимогам (стаття 12).

Крім порядку утворення та легалізації органу самоорганізації населення, важливим елементом його правового статусу є його функції, повноваження, структура та організаційні форми прояву його легальної активності, життєдіяльності.

Основними функціями органу самоорганізації населення є, як про це зазначається в Законі (стаття 3), створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення, задоволення їх (жителів) соціальних, культурних, побутових та інших потреб шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг, а також участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території (села, селища, міста, району у місті), інших місцевих програм.

Обсяг цих функцій визначається у повноваженнях органів самоорганізації населення, які, згідно зі статтею 2 Закону, за своєю природою поділяються на *власні* (віднесені законом до відання цього органу) та *делеговані* (повноваження сільської, селищної, міської ради, якими вона відповідно до частини шостої статті 140 Конституції України наділяє орган самоорганізації населення з передачею відповідних коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів необхідних для її здійснення).

Що стосується власних повноважень органу самоорганізації населення, то найбільш вагомими з них є такі:

- вести облік громадян за віком, місцем роботи чи навчання, які мешкають у межах території діяльності органу, а також прийом громадян, розглядати їх звернення;
- представляти разом з депутатами інтереси жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста, району в місті у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади;
- вносити пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів;
- здійснювати контроль за якістю надання громадянам, які проживають в житлових будинках на території діяльності органу

самоорганізації населення, житлово-комунальних послуг та за якістю проведення у цих будинках ремонтних робіт;

- організовувати на добровільних засадах участь населення в здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, проведення робіт з благоустрою, озеленення та утримання в належному стані садиб, дворів, вулиць, парків, кладовищ, братських могил, обладнанні дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами та з цією метою створювати тимчасові або постійні бригади, використовувати інші форми залучення населення;
- організовувати допомогу громадянам похилого віку, інвалідам, сім'ям загиблих воїнів, партизанів та військовослужбовців, малозабезпеченим та багатодітним сім'ям, а також самотнім громадянам, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, вносити пропозиції з цих питань до відповідної ради та її виконавчих органів.

Крім того, до виключних повноважень органів самоорганізації населення віднесено ще ряд повноважень по сприянню та наданню допомоги навчальним закладам, закладам та організаціям культури, фізичної культури і спорту, правоохоронним органам, а також депутатам відповідних місцевих рад в організації зустрічей з виборцями, прийому іромадян та проведенні іншої роботи у виборчих округах (див. докладніше статтю 14 Закону).

Щодо делегованих повноважень органів самоорганізації населення, то відповідно до Закону (стаття 15) ними може бути частина повноважень сільської, селищної, міської, районної у місті ради, делегована нею цьому органу з одночасною передачею йому відповідних коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів.

Отже, законодавець не деталізує делеговані повноваження. Він покладається виключно на ініціативу та самодіяльність самих сільських, селищних, міських, районних у місті рад, які мають вирішувати це питання з урахуванням місцевих умов.

Тут слід знову звернути увагу на ту обставину, що відповідно до чинного Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" повноваження сільських, селищних, міських, районних у місті рад та їх виконавчих органів, по-перше, чітко розділені, по-друге, повноваження цих рад є виключними, тобто такими, що мають вирішуватися лише на пленарних засіданнях цих рад. Отже, рада не може делегу-

вати *власні повноваження* органам самоорганізації населення. Відповідно до пункту 21 частини першої статті 26 вказаного Закону вона наділяє ці органи "окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування". Це положення Закону, на нані погляд, слід розуміти так, що вказаними повноваженнями може бути та частина власних (самоврядних) повноважень місцевого самоврядування, яка віднесена до компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у місті рад.

Орган самоорганізації населення має колегіальний характер. Він обирається у складі керівника, заступника (заступників керівника), секретаря та членів. Тому основною формою його роботи є засідання, яке скликають керівники або заступники керівника в міру необхідності, але не рідше одного разу на квартал, є правомочними, якщо в ньому бере участь більше половини його загального складу. Для забезпечення безперервності та ефективності в своїй роботі орган самоорганізації населення може утворювати комісії, робочі групи, інші органи в порядку, визначеному положенням про цей орган.

Члени органу самоорганізації населення виконують свої обов'язки на громадських засадах. Проте за рішенням зборів (конференції) керівник і секретар цього органу можуть працювати в ньому і на постійній основі з оплатою праці за рахунок коштів, переданих органам відповідною радою.

Члени органу самоорганізації населення мають право брати участь у засіданнях відповідних місцевих рад та їх виконавчих органів з питань, що стосуються їхньої діяльності, а також при розгляді питань, ініційованих самим органом самоорганізації населення, з правом дорадчого голосу.

Орган самоорганізації населення з питань, віднесених до його повноважень, може приймати рішення організаційно-розпорядчого характеру. Проте рішення органу, що не відповідають чинному законодавству або прийняті з питань, які не відносяться до його повноважень, призупиняються відповідно сільською, селищною, міською, районною у місті радою з одночасним зверненням до суду про скасування такого рішення (стаття 20 Закону).

Законом врегульована також фінансова та економічна основи органу самоорганізації населення. Що стосується фінансової основи, то вона повинна складатися з коштів відповідного місцевого бюджету, які надаються відповідною радою, а також добровільних внесків фі-

зичних та юридичних осіб, інших нарахувань, не заборонених законом (стаття 16). Такий самий характер має і матеріальна основа, яка складається з майна, переданого органу самоорганізації населення радою в його оперативне управління, та його власного майна, яке складається з добровільних майнових внесків фізичних та юридичних осіб, а також майна, придбаного цим органом за власні кошти (стаття 17).

Органи самоорганізації населення для виконання своїх повноважень самостійно використовують фінансові ресурси, отримані з місцевого бюджету, але на цілі та в межах, визначених відповідною радою. Це стосується і використання переданого їм майна. Щодо контролю за фінансовою та господарською діяльністю, то, згідно із Законом (стаття 24), його мають здійснювати і збори (конференції) жителів за місцем їх проживання, і відповідна рада та її виконавчі органи, і державні органи.

Повноваження органів самоорганізації населення можуть бути достроково припинені: у разі порушення ними Конституції і законів України, інших актів законодавства — за рішенням суду; не виконання рішень відповідної ради, її виконавчого комітету — за рішенням ради; невиконання рішень зборів (конференцій) жителів — за рішенням цих зборів чи конференції (стаття 25).

У Законі України "Про органи самоорганізації населення" врегульовані і деякі інші складові їхнього правового статусу, які дозволяють мати певну уяву про місце і роль цих органів у механізмі здійснення місцевого самоврядування як одного з його суб'єктів.

Так, наприклад, організація та діяльність органу самоорганізації населення має будуватися на принципах законності, гласності, територіальності, виборності, підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед жителями, які обрали орган самоорганізації населення. Ці принципи, як бачимо, є принципами місцевого самоврядування в Україні, врегульованих Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" (стаття 4). Щодо спеціальних принципів, притаманних лише органам самоорганізації населення, то ними є принцип добровільності взяття окремих повноважень місцевого самоврядування сільської, селищної, міської, районної у місті ради, а також підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед відповідними радами (див. стаття 5 Закону).

Отже, в особі органів самоорганізації населення маємо справу вже не з місцевим самоврядуванням, заснованим на принципах його

правової, організаційної, матеріально-фінансової автономії та здійснюваним територіальною громадою безпосередньо і через створювані нею органи, а з виявом самоорганізації (самоврядування) членів територіальної громади на її мікрорівні, а тому інтегрованим в систему самоврядування сіл, селищ, міст та діючим з дозволу та під контролем відповідних органів місцевого самоврядування.

У деяких літературних джерелах пропонується цю ланку в системі місцевого самоврядування називати "територіальне громадське самоврядування". Думається, що цей термін відповідав природі органів самоорганізації населення лише в той період (за радянських часів), коли місцеві органи влади в Україні — ради були конституційовані як органи державної влади, і не має права на існування сьогодні, коли ради та їхні виконавчі органи роздержавлені та є виключно органами місцевого самоврядування.

У вітчизняній науці муніципального права природа органів самоорганізації населення ще потребує свого фундаментального дослідження. Адже подібні їм органи існують і в інших країнах, проте тільки в Україні вони стали одним із конституційних інститутів (частина шоста статті 140).

Щоправда, вітчизняна наука і радянські часи не була байдужа до так званих органів громадської самодіяльності населення — сільських, селищних, вуличних, квартальних, дільничних, домових комітетів². Проте так і не була завершена дискусія з приводу того, до якої соціальної системи належать ці органи — системи громадських об'єднань чи системи відповідної місцевої ради.³

Що стосується органів самоорганізації населення, то Конституція України, закони України про місцеве самоврядування в Україні та про органи самоорганізації населення прямо відносять їх до системи місцевого самоврядування. Отже, це один із дійових суб'єктів місцевого самоврядування, який потребує свого розвитку і вдосконалення та наповнення відповідною практикою.

З огляду на те, що ця публікація вийде в період конституційної реформи, хотілося б зупинитися на деяких питаннях дискусійного характеру.

² Див.: Положення про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР, затверджене Указом Президії Верховної Ради УРСР від 17 жовтня 1975 року — з наступними змінами і доповненнями. Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1981. — № 3. — Ст.36

³ Див.: Бутко І.І., Корнієнко М.І., Стоянов Г.В. Ради в містах і органи громадської самодіяльності. — К.: Наукова думка, 1974.

Авторові цього розділу вкотре доводиться констатувати, що передбачена Конституцією України система місцевого самоврядування є концептуально недосконалою, а тому потребує реформування⁴. І це стосується не тільки регіональної та субрегіональної її ланок, а й базової (місцевої), зокрема, такого її компоненту, як органи самоорганізації населення.

Відповідно до Конституції України місцеве самоврядування на базовому його рівні здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Крім того, сільські, селищні, міські ради можуть *дозволяти* за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і *наділяти* їх частиною *власної компетенції*, фінансів, майна (частини третя, шоста статті 140). Ці органи, як відомо, визначені в якості *елементу системи місцевого самоврядування* (стаття 4 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"), *однієї з форм участі членів територіальних громад* сіл, селищ, міст у вирішенні питань місцевого значення (частина перша статті 3 Закону України "Про органи самоорганізації населення").

Системне тлумачення вказаних норм Конституції та законів України дозволяє дійти висновку, що елементами системи місцевого самоврядування на базовому (місцевому) його рівні, без яких вона б втратила свою цілісність, є ради як власне органи місцевого самоврядування, а також *їхні* виконавчі органи, які є своєрідними *органами органів* місцевого самоврядування. Щодо органів самоорганізації населення, то вони не є обов'язковими і не вписуються поки що ні в систему органів місцевого самоврядування чи їх органів, ні в систему громадських організацій, побудованих, як відомо, на засадах персонального чи колективного членства, самоорганізації, самодіяльності та самозабезпечення. Адже вони утворюються з *дозволу* відповідної ради, а їх організація та діяльність має ґрунтуватися на *принципах підзвітності, підконтрольності та відповідальності* перед відповідними радами (пункт 6 статті 5 Закону України "Про органи самоорганізації населення").

Практика створення та діяльності в Україні органів, подібних органам самоорганізації населення, має свою історію, яка потребує

⁴ Див. наприклад, Корнієнко М.І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання. Київ. Алерта, 2005.

відповідної науково-критичної оцінки. Саме історія, як видається, може багато чого пояснити при дослідженні особливостей політико-правової природи вказаних органів.

У радянські часи прийнято було вважати, що місцеві ради як органи єдиної державної влади на місцях здатні брати на себе і ті функції, які властиві органам місцевого самоврядування буржуазних країн. Так з'явилася концепція місцевих рад як органів з подвійною правовою природою — органів державної влади та місцевого самоврядування. З огляду на це практика створення та діяльності під патронатом сільських, селищних, міських рад так званих *органів громадської самодіяльності* — домових, вуличних, квартальних та інших комітетів розглядалася в науці та практиці тих часів саме як вагомий аргумент на користь вказаної вище концепції.

Ця концепція справила великий вплив і на Закон "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування" від 7 грудня 1990 року, яким, як відомо, було започатковано процес становлення місцевого самоврядування в Україні. Згідно з цим Законом органи місцевого самоврядування поділялися на так звані *державні органи місцевого самоврядування* (сільські, селищні, міські, районні в місті, районні, обласні ради) та *органи територіального громадського самоврядування* (комітети і ради мікрорайонів, житлових комплексів, домові, вуличні, квартальні, дільничні, селищні, сільські комітети). Ці останні, як і за радянських часів, мали діяти під патронатом відповідних рад — так званої "*основної ланки*" в системі місцевого самоврядування, покликаної об'єднувати і координувати діяльність усіх інших ланок цієї системи (стаття 2).

У березні 1992 року, як відомо, була прийнята нова редакція цього Закону, у зв'язку з чим змінилася не тільки його назва ("Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування"), а й суть тих положень, які цікаві для нас. Сільські, селищні, міські ради були повністю роздержавлені та визначені лише в якості органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим зникла і та підстава, яка дозволяла поділяти органи місцевого самоврядування на державні та громадські. Проте, місце і роль колишніх органів територіального громадського самоврядування, які вже стали називатися *громадськими комітетами та радами самоврядування*, у системі місцевого самоврядування принципово не змінилася. Вони, як і їхні попередники, мали обиратися загальними зборами (сходами) громадян

та здійснювати окремі повноваження, передані їм радами, а ці останні об'єднувати та координувати їхню діяльність на своїй території (статті 2, 5, 6). З таким концептуальним багажем Україна і підійшла до врегулювання статусу цих органів у чинній Конституції України.

В історичну ніч з 27 на 28 червня 1996 року частина шоста статті 140 Конституції України спочатку була проголосована Верховною Радою України в дещо іншій редакції. "Сільські, селищні, міські ради, — зазначалося там, — можуть за ініціативи жителів *"утворювати... органи самоорганізації населення"* і лише у процесі остаточного редагування та прийняття Основного Закону з ініціативи Тимчасової спеціальної комісії по доопрацюванню проекту Конституції України згаданий вище термін *"утворювати"* був замінений на словосполучення *"дозволяти... створювати"*.

З огляду на це хотілося б поміркувати з приводу того, що б відбулося у системі місцевого самоврядування, якби в тексті Конституції України залишився термін "утворювати". Думається, що були б усі підстави розглядати органи самоорганізації населення як *своєрідні органи сільських, селищних, міських рад, "їх квазівиконкоми"*, що створюються радами за ініціативи самих жителів та діють на громадських засадах на рівні тих мікроструктур, на які поділяються відповідні адміністративно-територіальні одиниці первинного рівня. Думається, що в такому випадку відпала б необхідність в тій досить таки складній процедурі легалізації цих органів, рівно як і в спеціальному Законі про них. Адже статус органів самоорганізації населення (*громадських комітетів* — така назва була б більш прийнятною) з успіхом міг би визначатися, по-перше, у Законі (законах) про місцеве самоврядування, по-друге, нормами статутного права. Місцеве ж самоврядування, здійснюване громадськими комітетами, можна було б розглядати як *своєрідну форму децентрації власних повноважень місцевого самоврядування на базовому рівні*.

Є й інші погляди на природу місцевого самоврядування, здійснюваного на рівні окремих частин адміністративно-територіальних одиниць первинного рівня. Висловлюються, наприклад, пропозиції про необхідність законодавчого визнання жителів, які там постійно проживають, в якості так званих *територіальних колективів*, які здійснюють місцеве самоврядування як безпосередньо (на своїх загальних зборах), так і через свої представницькі органи, якими є органи самоорганізації. Природно, при такому підході з огляду на надзвичайну правову, орга-

нізаційну та матеріально-фінансову залежність органів самоорганізації населення від рад та їхніх виконавчих комітетів питання про особливості політико-правової природи цих органів, їх місце і роль у системі місцевого самоврядування залишається невизначеним.

Тут слід зазначити, що в юридичній літературі радянської доби був сформульований принцип так званої одноканальності залучення громадян до роботи сільських, селищних, міських та районних у місті рад. Суть цього принципу зводилася до наступного. Постійно діючою територіальною одиницею, де має відбуватися зв'язок депутатів ради з виборцями, є територіальний виборчий округ. Тому залучення громадськості до роботи ради має здійснюватися по такому каналу: виборці, їхні органи самодіяльності — депутати, їх територіальні депутатські групи, сформовані шляхом об'єднання територіальних виборчих округів — рада та її виконком. Цей принцип, на наш погляд, мав би діяти і в сучасних умовах, якби місцеві вибори здійснювалися за мажоритарною виборчою системою, тобто за територіальними одномандатними чи багатомандатними виборчими округами. Тоді не було б певного дефіциту і в тих громадських діячах, які беруть на себе обов'язок ініціювання створення та керівництва відповідним органом самоорганізації населення, оскільки цю функцію могли б взяти на себе депутати відповідної ради.

Є й інші проблеми, на яких хотілося б зупинитися в цій невеликій публікації.

Чинне законодавство про місцеве самоврядування сьогодні унеможливує застосування частини шостої статті 140 Конституції України щодо наділення сільською, селищною, міською радою органу самоорганізації населення частиною своєї *власної* компетенції. Адже відповідно до частини другої статті 15 Закону України "Про органи самоорганізації населення" ці ради не можуть делегувати органам самоорганізації населення повноваження, віднесені законами України до виключної компетенції місцевої ради. Проте у сільських, селищних, міських рад просто немає інших повноважень крім виключних (див. частина третя статті 10, стаття 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні")! Отже, потребує обговорення питання про зміну самого принципу розподілу повноважень між цими радами та їх виконавчими органами. Сьогодні ці повноваження поділені надто жорстко. Система ж місцевого самоврядування на базовому рівні відзначається цілісністю та певною субординацією її елементів — те-

риторіальна громада, рада, її виконавчий орган. Тому потребує удосконалення і передбачений Законом порядок розподілу повноважень між ними з тим, щоб забезпечити пріоритет повноважень територіальної громади стосовно органів місцевого самоврядування, а також пріоритет повноважень ради як представницького органу територіальної громади стосовно виконавчих органів ради. При такому розподілі вказана вище проблема втратила б свою актуальність.

Актуальною є також проблема розмежування повноважень між міськими та районними у містах радами щодо спрямування діяльності органів самоорганізації населення. Так, наприклад, деякі міські ради просто позбавляють районні у містах ради цієї функції. Проте повноваження міської та районної у місті ради щодо спрямування діяльності органів самоорганізації населення, як видається, розмежовані вже самим Законом про них. "Орган самоорганізації населення, утворений за дозволом районної у місті ради, — зазначається в частині другій статті 4 вказаного Закону, — керується у своїй діяльності *також* (підкреслено автором) рішеннями міської ради та її виконавчого органу". До того ж, з огляду на великі масштаби таких міст органи самоорганізації населення мають знаходитися саме під юрисдикцією районних у містах рад як органів місцевого самоврядування, найближчих до членів територіальної громади.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Визначте місце та роль органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування в Україні.
2. Визначте правовий статус органів самоорганізації населення.
3. Визначте видову характеристику органів самоорганізації населення.
4. Визначте повноваження та компетенцію органів самоорганізації населення.
5. Визначте порядок формування органів самоорганізації населення.
6. Визначте принципи взаємодії органів самоорганізації населення з органами місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ XIV. ОБ'ЄКТНА ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Для виявлення процесів становлення *об'єктної основи місцевого самоврядування* необхідно дати теоретико-посоєологічну характеристику процесів виникнення *питань місцевого значення, що є основним об'єктом локальної діяльності територіальних громад*, дослідивши генетичні зв'язки місцевого співтовариства з цими питаннями.

Виходячи з основних ознак місцевого співтовариства, що досліджувалися в розділі VIII цього підручника, з огляду на їхній системний характер, можна простежити зародження об'єктного складу місцевого самоврядування з позицій різних суспільних наук. Основне місце серед них, звичайно ж, посідає соціологічна наука, тому що сам феномен такого співтовариства має яскраво забарвлену соціологічну основу, він виникає в суспільстві й у ньому функціонує, еволюціонує разом з макросоціумом, складовою елементною частиною якого є.

Методологічним підходом до становлення і розвитку місцевого співтовариства і питань місцевого значення є фундаментальне положення *теорії суспільства* про те, що воно є сукупністю структурованих (тобто чинених по встановлених, хоча й постійно оновлюваних зразках) взаємодій¹. Причому така взаємодія не має однозначного характеру. Р. Коллінз відзначає, що чим більш довгостроково, інтенсивно і замкнуто вони взаємодіють між людьми, тим більше будуть ототожнювати себе з якоюсь групою (територіальним колективом, місцевим співтовариством. — *Авт.*) і тим більший тиск відчуватимуть і робитимуть в напрямку під-

Филитов А. Теоретическая социология // Теория общества. Фундаментальные проблемы. Сборник. — М.: Канон-пресс-Ц, 1999. — С. 13.

порядкування локальним зразкам поведження за умови рівності їхніх сил і відсутності конкуренції в боротьбі за ресурси². Це положення несе в собі не лише методологічний, а й аксіологічний потенціал, воно дає нам розуміння того, що саме в територіальному колективі, який діє на локальному рівні соціуму, відбувається об'єктивізація потреби в наявності і споживанні певних ресурсів (послуг. — *Авт.*), причому таке споживання для всіх членів співтовариства має бути рівним або принаймні має бути рівним доступ до таких ресурсів (послуг). Більше того, тут продемонстровано процес зародження мотивації на усвідомлення потреби в таких ресурсах (послугах), причому спочатку вона визначається об'єктивними факторами (наявність потреби у виживанні, необхідність урахування антагоністичних інтересів інших членів співтовариства, поєднання з ними інтересів конкретного індивіда і т.д.), а потім суб'єктивними, які діють і підпорядковуються інтересам групи (одержання певних ресурсів (послуг), але кращої якості в рамках локального зразка поведження). Слід відзначити, що теорія символічного інтеракціонізму приходить до того ж: якщо поняття даної особи похідне від позиції якогось узагальненого, виведеного на підставі особистого соціального досвіду, тоді те, що індивідуи думають, має знаходитися під впливом зразків їхньої взаємодії³.

Інший висновок Р. Коллінз стосується об'єктивної визначеності появи питань місцевого значення, що обумовлює те, чому в будь-який даний момент часу при рішенні найбільш гострих проблем, які стоять перед організацією, її члени займаються пошуком не найкращих, а лише задовільних рішень. Коллінз пише, що "людські пізнавальні здібності обмежені; відповідно чим, складніша і невизначена ситуація, тим імовірніше, що її учасники вдадуться до якої-небудь прийнятої без доказів сталої рутинної практики і зосередяться на конкретній сфері найбільш хвилюючих їх проблем"⁴. Таке поведження людей у рамках групи Г. Саймон подав як принцип "обмеженої раціональності"⁵. Таким чином, розуміння людської стратегії поведження в складному світі визначається обмеженою раціональністю,

² *Коллинз Р.* Социология: наука или антинаука? // Теория общества. Фундаментальные проблемы. Сборник. — М.: Канон-пресс-Ц, 1999. — С. 39.

³ *Азеї 5.Е.* Еїєєє.5 ої §гоир ргеззиге ироп т.бе тоє!гісаг.іоп апсі сіїзіогііоп оїіі§стенІ5 // Спгарз, Ісасієгзпір апсі тап/ Есі/бу Н. СасІгке/у. Ріт'нг§: Сапедіе Преаз, 1951.

⁴ *Коллинз Р.* СОЦИОЛОГИЯ: наука или антинаука? // Теория общества. Фундаментальные проблемы. Сборник. — М.: Канон-пресс-Ц, 1999. — С. 40.

⁵ *Саймон Г.* Рациональность как процесс и продукт мышления // THE815,1993. — Т.І.-Выш. 3.-С. 16-39.

заснованою на щільності взаємодії в рамках локального співтовариства, солідарності його членів і почутті конформізму кожного з них.

Найбільш глибокі розробки в цій галузі належать представникам *феноменологічної соціології* (Е. Гурсель, Д. Керс, Ю. Хабермас, М. Хайдеггер, Л. Ембрі та ін.). Використовуючи метод "рефлексивного аналізу", Л. Ембрі досліджує позиціональність індивіда в соціумі, виділяючи у нього три поведінкових компоненти: воління (волю), ціннісну установку і переконання⁶. Стосовно до локального соціуму можливо виділити такі компоненти й у членів місцевого співтовариства: воління, як об'єктивовану необхідність існувати в рамках співтовариства собі подібних з метою вирішення вітальних і інших соціальних проблем; ціннісну установку, як систему інтересів, вироблених у процесі взаємодії з іншими членами цього співтовариства, що функціонує для колективного й індивідуального споживання певних ресурсів (послуг) і переконання, як позитивну оцінку свого поведіння в рамках співтовариства. У своїй сукупності ці компоненти при їх позитивному накладуванні один на одного запускають функціональний механізм взаємодії "людина — місцеве співтовариство", "людина — місцеве співтовариство — питання місцевого значення".

Досить показовою, що спирається на функціоналізм, видається позиція Ю. Хабермаса. Розробляючи теорію комунікативної дії, він у своїй роботі "Моральна свідомість і комунікативна дія" доходить висновку, що поняття соціального світу утворює складову частину децентралізованого світорозуміння (розуміння на рівні локального співтовариства. — *Авт.*), що лежить в основі орієнтованого на взаєморозуміння дії. Саме на основі такого децентралізованого світорозуміння "актори (члени локального співтовариства. — *Авт.*) йдуть на те, щоб внутрішньо погоджувати між собою плани своїх дій і переслідувати ті або інші цілі тільки за умови згоди щодо даної ситуації й очікуваних наслідків... передбачається телеологічна структура дії, оскільки акторам приписується здатність до цілеспрямованої дії і зацікавленість у здійсненні своїх планів"⁷.

У роботі "Залучення іншого. Нариси політичної теорії" Ю. Хабермас піднімається ще вище в оцінці комунікативної дії. Вважаю-

чи, що комунікація передбачає визнання один одного і тому не потребує ніяких зовнішніх авторитетів, він конструє співтовариство нормальних людей, в якому кожен індивідум вправі мати, висловлювати і захищати свої інтереси, але в якому превалює моральність⁸. Як відзначає з цього приводу Р. Рорти: "Ми можемо зберегти термін "мораль", припинивши вважати її голосом божественної половини усередині нас, а замість цього вважати її нашим власним голосом як членів співтовариства, які говорять однією мовою... Важливість цього зрушення полягає в тому, що вже неможливо запитати: "чи є ми моральним суспільством?"... Це зрушення відповідає суспільству, розглянутому як група ексцентричних людей, які співпрацюють заради взаємного захисту, а не як спільність споріднених душ, об'єднаних загальною метою"⁹.

Досить продуктивний підхід в інституціоналізації питань місцевого значення дає нам *теорія повсякденності*, яка є чи не більшою й універсальнішою частиною змісту філософії. Аналіз повсякденного досвіду обумовлений тим, що всі ми живемо в повсякденному світі і небезпідставно думаємо, що знаємо його і можемо судити про нього. Водночас у нашому розпорядженні немає (або занадто багато — що те саме) джерел, які дозволяють аналізувати повсякденність¹⁰. Разом з тим, теоретики школи "Анналов" на основі історичних джерел дають фрагментарні історичні зрізи повсякденності¹¹. Письменники описують повсякденне життя, повсякденну свідомість, спираючись на власний досвід. Соціологи, психологи, лінгвісти розробляють свої ракурси й аспекти повсякденності. Аналітичні філософи і феноменологи, чи не з протилежних позицій, зробили своїм предметом світ повсякденності. Усі ці джерела почасти непорівнянні, почасти суперечать один одному, іноді так чи інакше збігаються. Навіть філософія змушена обмежитися світоглядною оцінкою повсякденності, додавши до цього аж ніяк не безстороннього судження низку аргументів, неповнота яких очевидна. Нині, знаходячись у пошуках нового світогляду і нової філософії, людство об'єктивно потребує деякого фундаменту, яким може служити не тільки наука, релігія, міф або всі вони

⁸ Хабермас Ю. Вовлечение другого. Очерки политической теории. — СПб.: Наука, 2001. - С. 53-54. •

⁹ Рорти Р. Случайность, ирония, солидарность. — М.: Канон-пресс-Ц, 1996. — С. 90.

¹⁰ Касовий І.Т., Щавелев С.П. Анализ повседневности. — М.: Канон+, 2004. — СЮ.

¹¹ Див.: Марксієв В.В. Понятие повседневности в гносеологии и антропологии // Научная рациональность и структуры повседневности. — СПб, 1999. — С. 14-15.

⁶ Змбри Л. Рефлексивный анализ. Первоначальное введение в феноменологию. — М.: Три квадрата, 2005. — С 111. ⁷ Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие. — СПб.: Наука, 2000. - С. 197, 200.

разом узяті, але й феномени адаптованої, "перевареної" повсякденної свідомості. Л. Вітгенштейн істотною властивістю, закладеною в природі повсякденності, назвав "слідуванням правилу"¹². Дійсно, новий філософський світогляд повинен, нарешті упорядкувати свідомість, привчити людей дотримуватися ясного, публічного, рівного для всіх морального правила і правового закону. Саме в цьому полягає позитивна роль повсякденності як фундаментального елемента способу життя і свідомості місцевого співтовариства. У переліку деяких ознак, виділених І. Касавінім, що впливають з особливостей відповідних підходів до аналізу повсякденності, у контексті дослідження становлять інтерес наступні:

1. Розумінню повсякденності як психологічний феномен відповідає набір незмінних поведінкових реакцій на оточення, ідо змінюється. Так, сусіди по будинку телефонуватимуть в аварійну службу при вимкненні електрики або припиненні водопостачання і т.д.
2. Соціально-антропологічний ракурс повсякденності виявляється у вигляді кумулятивного досвіду малої групи, в якому здійснюється поступовий приріст змісту в ході вирішення стандартних проблем у контексті проживання повторюваних структурно подібних ситуацій. Група транслює цей традиційний досвід за допомогою політичних лідерів, які керують процесом соціалізації нових членів (вивчення прав членів місцевого співтовариства, оволодіння навичками спілкування в територіальному колективі і т.ін.).
3. У когнітивно-соціологічному аспекті повсякденність виступає як соціальне використання результатів культурної творчості. Індивідуальні творчі досягнення (нові технології, соціальні ініціативи, ідеї, висунуті членами територіального колективу і спрямовані на поліпшення умов життя, і т.ін.), певних авторів, які знаменують собою розриви культурної наступності, набувають у процесі соціального використання інтерсуб'єктивної форми і закладають фундамент традиційних механізмів.
4. У методологічному плані повсякденність є результат аналітичної процедури, в якій здійснюється синхронний зріз культурної міграції. Повсякденність — це статичний образ світу,

в якому штучно припинені креативні, інноваційні процеси і виділяються винятково стабільні, що не піддаються сумніву, підстави життєдіяльності людини (традиції, стереотипи, категоріальні системи)¹³.

5. З трансцендентальної точки зору, повсякденність являє собою "оповсякденнювання" (М. Вебер)¹⁴, у рамках якого пове-дінкові установки людей перетворювалися в джерела знання, навичок і норм повсякденного поведіння. Одночасно повсякденність опосередковує феномени повсякденного життя, надаючи їм статусу повсякденних правил поведінки. Більш продуктивним у цьому відношенні уявляється позиція С. Щавелева, який, використовуючи онтологічний підхід і визначаючи його як тілесно-поведінковий, предметно-речовий, діяльнісно-подійний, виділяє такі об'єктивні характеристики повсякденності:

- безумовна необхідність для кожної людини приділяти (більшу або меншу) увагу (тим або іншим) повсякденним турботам; по суті, їхню безальтернативність для розуму і душі; неминучість здійснення тих або інших учинків, дій (а виходить, і думок, почуттів, інтенцій відповідної властивості);
- повторюваність, що доходить до циклічності, а то й до ритмічності часу і подійного наповнення повсякденного існування; частотність, яка тяжіє до постійності (так званий режим дня з його низкою більш-менш загальних моментів — пробудження, туалету, прогулянки або спортивного тренування, вживання їжі, шляху кудись у зовнішній світ, перебування на місці роботи і публічного дозвілля, повернення додому, прибирання, приготування і вживання їжі, проведення дозвілля за розважальними або життєзабезпечувальними заняттями і т.ін., що об'єктивно пов'язані зі споживанням соціальних і комунально-побутових послуг. — *Авт.*; тут же ритми природно-суспільного часу — тижневі, сезонні, річні, інші — імпульси соціально-природних просторів — сімейного, групового, професійного, виробничого, політичного і т.ін.);
- замкнутість (оконтуреність) типових просторів повсякденності; домашніх кімнат — спальні, кухні, вітальні і т.ін.; або ж відповідних "кутів" одного-єдиного приміщення — "барлоги";

¹³ Касавин І.Т., Щавелев С.П. Указ. соч. - С. 12-13.

¹⁴ ШьезМ, Оіе МУізешьгтеп іпгі гііе Сезельсьай. Бергі\$, 1926. - Р. 232.

¹² Вітгенштейн Л. Філософские работы. — Ч. 1-2. — М.: Наука, 1994. — С. 37.

іншого місця тимчасового перебування; вулиці з магазинами, іншими закладами для забезпечення побуту і дозвілля; кабін суспільного або особистого транспорту; так звані "побуті-вок" у виробничих приміщеннях або ж офісах, де відбувається професійна праця; площі, куди періодично збираються маси народу; часткова герметичність, проникність цих зон для буттєво-діяльнісних та інформаційних впливів з боку спеціалізованих сфер культури;

- консервативність повсякденних початків життя і форм культури; їхня стійкість до сильних імпульсів, з боку "верхніх поверхів"; повсякденні предмети й обов'язки постійно знаходяться на своїх місцях, їх переміщення настільки повільні або рідкі, що практично не сприймаються повсякденною свідомістю або сприймаються як неприємність, зрив, катастрофа;
- усередненість, принципова загальнодоступність "пересічній людині" повсякденних завдань, знань і способів діяльності; взаємозамінність їх суб'єктів (згодом змінюється не тільки набір сусідів по будинку або співробітників, а й склад родини, розподіл повсякденних ролей);
- масовидність поширення повсякденних феноменів (у тих або інших масштабах — невеликих, середніх і великих, навіть гігантських соціальних груп); (значною мірою) знеособленість подій і артефактів щоденного буття;
- відієсеність до приватного життя, приватного: тієї сфери часу і простору, яка вільна від службових, суспільних та інших зовнішніх обов'язків; щось, що протистоїть публічному, офіційному, (жорсткіше) інституціоналізованому¹⁵.

Усі ці сторони і моменти поведінки обивателя (у нейтральному змісті цього слова) утворюють той або інший образ повсякденного життя, стиль поведінки або ж просто побут представника територіального колективу.

Не менш цікаві суб'єктивні (психолого-епістемологічні) підходи цього автора до визначення повсякденності. З цього боку вона розглядається як щось:

- обов'язкове (у кінцевому рахунку), неминуче для кожного з нас, — турбота про хліб насущний та інші умови побутового виживання входить до складу особистого боргу людини пе-

¹⁵ Див.: *Касовий І.Т., Щавелев С.П.* Указ. соч. — С. 12-13.

ред самим собою і його ближніми; якщо ж почуття боргу з якихось причин слабшає, атрофується, його страхує і замінює інстинктивне спонукання до реалізації базових потреб організму й особистості;

- те що, сприймається переважно як постійне, досить давнє, навіть вічне, а виходить, щось звичне, добре знайоме, традиційне, очікуване (чи то близьке, рідне, "тепле", чи то "охололе", навіть "замерзле" — обридле, що примелькалося до байдужності, ато й роздратування, нудьги, зневіри);
- досягне, що саме собою розуміється, цілком передбачуване (у навколишньому світі й у свідомості людини), відповідно, таке, що добровільно обирається, повсякденне (у межах доступного репертуару речей і послуг "побутівки");
- відразу пізнаване, в основному цілком зрозуміле (на рівні здорового глузду й особистого досвіду) і тому чинене напів або навіть зовсім несвідомо, на рівні автоматизованої звички, стереотипу свідомості або ж інтуїції-здогаду¹⁶.

При спробі виявлення суб'єктної основи повсякденності виявляються досить типізовані соціально-рольові функції людини:

- а) домогосподар, "чада і домочадці", "мати-годувальниця" цих самих "чад", які в своїй сукупності утворюють родину — спостерігається усередині побуту;
- б) обиватель як законослухняний громадянин держави або житель певної території — член територіального колективу, він же — регулярний працівник, платник податків, мешканець будинку й елементна частка якоїсь суспільної групи (сусіди, партнери по футбольній команді, партійній організації і т.ін.) юрби (жителі мікрорайону, району і т.ін.), маси народу (жителі міста, області і т.ін.) — спостерігається зовні побуту;
- в) виконавець тієї або іншої соціальної дії, що підпорядковується чужій волі і користується готовою методикою виконання поставлених перед ним завдань — має місце на уподібнених побуту ділянках соціальної дійсності. Синтез рольових позицій щодо розуміння статусу члена територіального колективу дає нам можливість виділення останнього як споживача соціальних (у тому числі комунальних) послуг.

¹⁶ *Касовий І.Т., Щавелев С.П.* Указ. соч. - С. 17-18.

З цього погляду учасника буття і суб'єкта дії, щоденність пов'язана з окремою особистістю та її безпосереднім оточенням — декількома мікрогрупами (родина, сусіди, робочий колектив, коло друзів у будинку, якась інша команда, аж до сусідства та земляцтва). Тоді як позамежні повсякденності завдання суспільного поділу праці вирішуються зусиллями макро- і мегагруп (начебо професійних, конфесіональних, інших суспільних прошарків, цехів, корпорацій, об'єднаних за різними, у тому числі територіальними ознаками).

Сукупністю цих сторін повсякденності є свідомість, в межах якої зароджуються ті "життєві", "вітальні" матриці буття, у рамках якої знаходяться всі люди. При цьому варто зазначити, що ці характеристики буття слід розуміти не як тверді імперативи, а як більш-менш стійкі тенденції, що мають, однак перманентний характер і знаходять свій вияв у вигляді вихідних установок функціонування кожної конкретної людини і територіального соціуму. Такі відмінності по-різному позначаються в тому або іншому контексті щоденності, бут-тевому або ж пізнавальному, доповнюються і змінюються не тільки побутовими, але й позапобутовими потребами і видами діяльності, "сферами існування самого обивателя. При цьому суміщення соціальних ролей і життєвих функцій найчастіше виглядає набагато складніше наведених схем, але окреслити понятійні межі щоденності без посилання на їх різницю навряд чи можливо.

Звідси варто визначити сфери існування і способи діяльності, які протистоять щоденності. Вони здебільшого: а) служать предметом добровільного вибору (альтернатива від використання до відмови), без яких кожен з нас, в принципі, цілком зможе обійтися без збитку для свого тілесного і психічного здоров'я; б) відрізняються відносною рідкістю і тимчасовістю (для більшості); в) випадковістю, невизначеністю, навіть хаотичністю, відкритою безмежністю своїх перспектив; г) вимагають від залученого до них суб'єкта особливої кваліфікації, професійного рівня, особистісного самовираження, а тому і явного ризику.

Таким чином, повсякденність творить безумовні передумови і багато в чому кінцеву сферу всіх інших форм існування та діяльності людей. Слід все-таки розуміти, що хоча і за формою, і за змістом щоденність відрізняється від різних прагнень людини до свободи (вибору, творчості, самовтілення і т.ін.), залишити її надовго нікому не вдасться. Але навмисно обмежуючи своє існування її межами з влас-

ної або чужої волі, особистість примітивізується. У нейтральному ж сенсі такого визначення способу життя особистості, особливо в контексті проведеного дослідження, слід зазначити, що так чи інакше вона належить до абсолютної більшості людей.

Досить яскраво прослідковується об'єктивна необхідність і обумовленість зародження об'єктного складу місцевого самоврядування з позицій *психологічної науки*. В основі формування територіального колективу як соціальної спільності людей, об'єднаних загальними інтересами, який функціонує на локальному рівні соціуму, лежить спілкування (комунікативна взаємодія) — складний, багатоплановий процес встановлення і розвитку контактів між людьми, викликаних потребами в спільній діяльності. Процес спілкування містить у собі: а) перцепцію — сприйняття іншої людини; б) комунікацію — обмін інформацією; в) інтеракцію — вироблення єдиної стратегії взаємодії.

Перцепція (від лат. *perceptio* — сприйняття) — є процесом безпосереднього активного відображення когнітивною сферою людини зовнішніх і внутрішніх предметів (об'єктів), ситуацій, подій, явищ і т. ін.¹⁷ Варто зазначити, що на рівні мікросоціуму ми стикаємося із соціальною перцепцією. Цей термін уперше ввів американський психолог Дж. Брунер (1947) для позначення факту соціальної обумовленості сприйняття, його залежності не тільки від характеру стимулу — об'єкта, а й минулого досвіду суб'єкта, його цілей, намірів, значимості ситуації.¹⁸ Пізніше, з "обкатуванням" цього терміна в практичній психології ним стали позначати більш широкий об'єктно-суб'єктний дискурс, а саме — цілісне сприйняття суб'єктом не лише предметів матеріального світу, а й так званих соціальних об'єктів (інших людей, їхніх асоціацій, груп, класів, народностей) і соціальних ситуацій¹⁹.

У структурі будь-якого перцептивного акту, серед яких досить яскраво вирізняється форма сприйняття "людина — місцеве співтовариство", "житель — територіальний колектив", найбільш чітко прослідковується регуляція поведінки і діяльності індивіда та оточуючих його соціальних груп, причому з уточненням характеристик

¹⁷ Див.: Краткий психологический словарь / Под общ. ред. А.В. Петровского и М.Г. Ярошевского. — Ростов-на-Дону: Феникс, 1998. — С. 256.

¹⁸ Див.: *Ефимова Н.С.* Психология взаимопонимания. Психологический практикум. — Спб.: Питер, 2004. - С. 13.

¹⁹ Психологический словарь / Под общ. ред. Ю.Л. Иеймера. — Ростов-на-Дону: Феникс, 2003. - С. 340.

суб'єкта й об'єкта сприйняття. Звідси перцептивні дії кожного із мешканців певної території — членів територіального колективу, обумовлені його перебуванням у колективному мікросоціумі, не тільки забезпечують свідоме виділення того або іншого аспекту почуттєвого в заданій ситуації, а й перетворення сенсорної інформації, що приводить до побудови образу, адекватного предметному світу і завданням діяльності кожного індивіда в даному колективі.

Найбільш образно такий висновок виявляється у варіантах соціальної перцепції, яких на сьогодні виділено вісім: 1,2) сприйняття членами групи один одного і членів іншої групи; 3, 4, 5) сприйняття людиною себе, своєї групи і "чужої групи"; 6, 7) сприйняття групою свого члена і члена іншої групи; 8) сприйняття групою іншої групи або груп. Можна сказати, що в кожному із варіантів реалізуються типологічні тактико-стратегічні завдання щодо становлення місцевого співтовариства, виробленню у його членів усвідомлення співучасті з ними, а також, і це найголовніше щодо організації спільної діяльності членів місцевого співтовариства на основі взаєморозуміння. Таке взаєморозуміння у сфері місцевого самоврядування досягається лише на основі продукування, конституювання і структуризації інтересу щодо питань місцевого значення, що лежать в основі стабільного і позитивного функціонування асоціації жителів, які мешкають на певній території.

Такі підстави можна виділити як у процесі комунікації (усунення семантичних бар'єрів, соціокультурних розходжень, бар'єрів у відносинах, поява типізованих поведінкових установок у контексті мотивації до прагнення і використання соціальних послуг), так і в процесі інтеракції, коли за допомогою кооперації виникає співробітництво, спрямоване на повне задоволення учасниками взаємодії своїх потреб.

Концептуалізація процесу суспільно» взаємодії на локальному рівні функціонування соціуму дає нам продуктивний приклад виникнення, розвитку, функціонування і взаємодії міжособистісних і групових відносин у рамках територіального колективу, що виникають на базі загальної мотивації — зацікавленості в реалізації основного завдання місцевого самоврядування, його об'єктної основи — питань місцевого значення. Стійка мотивація в контексті предмета дослідження формує своєрідний кадастр таких питань, які стають соціальною спадщиною, передаються дітям, що народилися, і зрос-

тає в рамках місцевого співтовариства. О. Шютц у своїй роботі "Значення структура повсякденного світу" у цьому зв'язку відзначає: "... соціальний світ, в якому людина народилася й у якому вона повинна знайти свої орієнтири, сприймається нею як міцне переплетення соціальних відносин, систем знаків і символів з їх особливою значеннєвою структурою, інституціоналізованих форм соціальної організації, систем статусу, престижу і т. ін. Зміст цих елементів соціального світу в усьому його різноманітті, а також сама його структура просто приймаються як даність тими, хто в ньому живе. У результаті відносно природне сприйняття соціального світу формує, використовуючи термін У. Самнера, звичаї (Іоікдуауз) ми-групи, прийняті як гарні і правильні способи подовження з речами (у нашому контексті — з послугами. — *Авт.*) і людьми. Вони вважаються самособою зрозумілі, тому що витримали іспит часом і, будучи соціально схваленими, не потребують ні пояснення, ні існування"²⁰.

В основі перцептивного соціального поведіння, безумовно, лежить інтерес до навколишньої дійсності. Тому *виявлення і диференціація інтересу в місцевому самоврядуванні* демонструє і розкриває його глибинний філософський зміст.

Дослідження категорії інтересу як першопричини соціальних дій, подій, що стоїть за безпосередніми спонуканнями — мотивами, помислами, ідеями і т.ін.²¹ — індивідів, які беруть участь у цих діях, і соціальних груп, приводить до висновку, що будь-яка людська діяльність заснована на інтересі, який є відправною, початковою точкою цієї діяльності, своєрідною вихідною домінантою існування і розвитку людської цивілізації. Ще Гегель стверджував, що "Найближчий розгляд історії переконує нас у тому, що дії людей впливають з їхніх потреб, пристрастей, інтересів... і лише вони відіграють головну роль"²². Множинність і різноплановість інтересів, як індивідуальних, так і групових, соціальних та економічних, духовних і прагматичних, дозволяють зробити висновок про багатогранну діяльність людського співтовариства, яке має виходи на різні її рівні, у тому числі на як на державний рівень, так і рівень місцевого самоврядування.

²⁰ Шютц А. Смысловая структура повседневного мира: очерки феноменологической социологии. — М.: Ии-т Фоида "Ойшестественное мнение", 2003. — С. 264-265.

²¹ Большая Советская Энциклопедия. — Т. 10. — М.: Сон. Энциклопедия, 1972. — С.945.

²² Гегель Г. Феноменология духа. — Соч., Т. 3. — М. — Л., 1935. — С. 20.

Уявляється, що домінуюча роль інтересу в місцевому самоврядуванні полягає у тому, що в повсякденній людській діяльності його можна трактувати в широкому сенсі як будь-яку спрямованість на значимий для людини предмет або діяльність, причому ця значимість (пріоритет інтересів, наявність домінуючих інтересів) визначається вибором і стійким зосередженням уваги на певних об'єктах.

У цьому аспекті соціально значимим є і місцеве самоврядування, яке у державно-організованому суспільстві забезпечує становлення та реалізацію соціально-, національно-, професійно-, територіально-групових, корпоративних, колективних інтересів²³.

Підтвердженням цієї тези є те, що місцеве самоврядування формується в процесі розмежування інтересів центральної державної влади з інтересами окремих територій (територіальний інтерес) не тільки з метою їх самоствердження, але й певної "автономізації" у вирішенні питань функціонування певної групи людей, яка мешкає на певній території (територіального колективу).

Незважаючи на певну "автономію", інтерес у місцевому самоврядуванні є частиною загального соціального інтересу, реалізованого в рамках державного. Тут досить продуктивно видається позиція М. Баймуратова, який вважає, що соціальні і державні інтереси, у свою чергу, обумовлені економічним становищем тих або інших суспільних груп (у номінальному вираженні — територіальних колективів), однак вони не зводяться лише до цього положення, оскільки не існують, крім того чи іншого їх вираження, у вигляді настроїв, поглядів, емоційних реакцій, ідеології і т. ін.²⁴

Звідси, об'єктивно актуалізується проблема узгодження інтересів, які виявляються на різних рівнях — державному і локальному, з метою формування загального, соціального інтересу, що виявляється в практичних діях держави і її органів, у функціонуванні системи місцевого самоврядування, муніципальної влади, для реалізації завдань і функцій як самої держави, так і самореалізації прав територіальних колективів та їх членів — жителів сіл, селищ, міст.

Про такий взаємозв'язок інтересів, який набув у державному управлінні характер тенденції, свідчить і світовий досвід. Так, на-

приклад, французький учений Б. Гурне акцентує увагу на тому, що здійснення основних управлінських функцій, які раніше були монополією держави, сьогодні "доручається співтовариствам, розселеним на певних територіях, органи яких обираються населенням. Вони одночасно наділяються правами, що дозволяють їм братися за реалізацію цих функцій, наприклад, правом стягнення податків, і певною владою в умовах її здійснення в рамках діючого закону"²⁵.

Однак наявність загальних соціальних інтересів не означає злиття інтересів центру і місць. Саме їх поляризація і є основою виникнення місцевого, локального інтересу, і вона з'являється в процесі децентралізації і деконцентрації публічної державної влади. На генетичний зв'язок цих процесів з місцевим самоврядуванням звертав увагу А. Токвіль, який у своїй роботі "Демократія в Америці" виділяв і розрізняв два типи централізації: урядову (політичну) і адміністративну. При політичному типі влада зосереджується в єдиному центрі для захисту спільних для всього суспільства інтересів (встановлення загальних законів і взаємини з іноземцями). При адміністративному централізація влади відбувається для захисту інтересів, властивих окремим прошаркам суспільства, наприклад, тих або інших дій і починань громади²⁶.

Ці тенденції прямо пов'язані з доктринальними підходами до розуміння місцевого самоврядування і його об'єктного складу, що складаються в юридичній науці. Конституційний рух, поштовх до якого в європейських країнах дала Велика французька революція, привело не тільки до появи нових форм організації влади в сфері вищого державного управління, але й з неминучістю поставило завдання перетворення місцевого управління по новому типу, вільному від сильної бюрократичної опіки центру. Вимога послідовного проведення початків муніципального управління була логічним висновком з основних принципів конституційної, правової держави, яка приходить на зміну поліцейській, бюрократичній державі епохи абсолютизму. Взаємини особистості і держави, місцевих співтовариств і центру в умовах демократичної правової держави принципово інші, ніж в абсолютистській, яку І. Кант називав "державою сваволі"²⁷.

Таким чином поява науки муніципального права була викликана об'єктивними суспільними потребами. Теоретичні основи вчення

" Див.: Тихомирів Ю.А. Управление делами общества. — М.: Мысль, 1984. — С. 198—199. ²⁴ Баймуратов М.А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины — С. 24-25.

²⁵ Верцар Г. Державне управління. — К.: Основи, 1993. — С. 88. ²⁶ Токвиль Л. Демократія в Америці. — М., 1992. — С. 80-84. ²⁷ Кант И. Критика чистого разума. — М.: Наука, 1993. — С. 132. 30. Зам. 15.

про місцеве співтовариство і місцеве самоврядування були закладені в більшості європейських країн, а також у США і Японії в ході муніципальних реформ у XIX ст., хоча, як відзначалося раніше, традиції об'єднаного, міського управління мають історичне коріння — від первісних осередків суспільства. "Муниципальні реформи XIX ст., — відзначав Г. Барабашев, — ґрунтувалися на фундаменті, що закладався для них уже в середні віки. Середньовічні міста з їх адміністративним, фінансовим і судовим управлінням, купленим або відвойованим у феодалів, були зародками буржуазного муніципалізму"²⁸.

На початку XIX ст. об'єднаними справами, об'єднаним майном завідували казенні державні чиновники. Ця система привела об'єднане господарство до повного занепаду. Тому треба було науково обґрунтувати необхідність обмеження втручання бюрократичного центру в об'єднану систему ведення господарства. Це завдання і була покликана вирішити теорія вільної громади, початий якої запозичені з французького і бельгійського права. Її прихильники доводили, що право громад завідувати своїми справами мало такий же природний і невідчужуваний характер, як права і свободи людини. Держава повинна поважати волю об'єднаного управління, тому що громади виникли раніше. З цього положення виводилися наступні основні ознаки самоврядування: а) управління об'єднаними справами по суті своїй відрізняється від державного; б) посадові особи об'єднаного управління є не державними, а об'єднаними; в) громади є відділеними від держави юридичними особами. Будь-яке незаконне втручання держави в справи громади є порушенням її прав.

Однак ці теоретичні постулати не можна було поширювати на більші, створені державою адміністративні одиниці, які мають охоронявану законом самостійність та керуються виборними посадовими особами. Відстоювати самостійність самоврядних одиниць, посилюючись на їхні природні права, було важко. Ідея невідчужуваності, недоторканності прав громад, характерна для теорії вільної громади, була досить уразливою.

Коли з'ясувалося, що поняття "вільна громада" не можна визнавати як основну ознаку самоврядування, виникла необхідність замінити його іншим. Відповідно до господарської теорії вважалося, що самоврядування — це завідування не державними, а власними справами громади. Однак господарська теорія, яка прагнула звести всю

діяльність самоврядних одиниць до господарських питань, згодом втратила авторитет в науці. Практика показала, що лише господарська діяльність є основною ознакою місцевого самоврядування. Майже повсюдно органи самоврядування займалися багатьма соціальними питаннями (охорона суспільного порядку, турбота про бідняків, управління протипожежними та санітарними заходами і т.ін.).

На зміну цим теоріям прийшла суспільна теорія самоврядування, яка не тільки так само, як і колишні теорії, виходила з протиставлення держави і суспільства, але мала у своїй основі принцип визнання свободи здійснення своїх завдань місцевими співтовариствами. "Суспільна теорія, — писав дореволюційний російський державознавець М. Коркунов, — бачить сутність самоврядування в наданні місцевому суспільству самому відати своїми суспільними інтересами й у збереженні за урядовими органами завідування тільки державними справами. Отже, суспільна теорія виходить із протилежності місцевого суспільства державі, суспільних інтересів — політичним, вимагаючи, щоб суспільство і держава відали тільки своїми власними інтересами".

Однак представникам суспільної теорії не вдалося скласти список справ, підвідомчих органам місцевого самоврядування, які б, власне кажучи, відрізнялися від справ державного управління. Німецькі вчені Л. Штейн і Р. Гнейст на численних прикладах, взятих із практики управління місцевими справами в Англії, показали, що такі обов'язки, як охорона суспільного порядку, розкладка державних і місцевих податків, завідування шляхами сполучення, турбота про бідняків, виконуються органами місцевого самоврядування за дорученням держави. Вона покладає їх на громади, виходячи з розуміння доцільності, тобто вважає, що органи місцевого самоврядування справляться з ними краще. У тих місцевостях, де не існує органів самоврядування, справами, що входять у їхню компетенцію, завідують державні органи.

Таким чином, суспільна теорія, на думку її противників, містила, з одного боку, правильний висновок про те, що органи місцевого самоврядування мають бути виділені із системи загальної державної адміністрації, а з іншого — неспроможність положення про їхню повну відособленість від органів державної влади. Ця теорія мала багато прихильників, які прагнули в обґрунтуванні недержавного характеру

²⁸ Коркунов Н.М. Русское гасударственное право. — СПб., 1909. — Т.2. — С. 489.

²⁸ Барабашев Г. В. Местной самоуправление. — М.: Имп. МГУ, 1996. — С. 6.

діяльності самоврядних одиниць знайти опору в боротьбі проти надмірного підпорядкування органів самоврядування контролю урядової адміністрації.

У Росії найбільш відомими представниками суспільної теорії були В. Лешков та О. Васильчиков. Професор Московського університету В. Лешков виділяв сільські, міські, повітову і губернську форми російської громади. Він вважав, що кожна земська одиниця є сукупністю цих форм і являє собою "союз, заснований... на єдності інтересів і на власному управлінні своїми загальними справами за допомогою виборної влади"³⁰. Ним висловлювалася ідея незалежності місцевого самоврядування від державного втручання.

Найбільш повне вираження основні принципи суспільної теорії одержали в роботі О. Васильчикова "Про самоврядування". Воно визначалося ним як порядок управління, при якому "місцеві справи і посади завідуються і заміщуються місцевими жителями — місцевими обивателями". Цьому порядку протиставлявся бюрократичний, при "якому ті ж справи і посади доручаються стороннім людям не внаслідок приналежності їх до місцевості, якою вони керують, а за довільним вибором і визначенням начальства, уряду"³¹. Міське самоврядування визнавалося ним як далеке від політики, що має свою особливу сферу діяльності.

Варто зазначити, що в Російській імперії в 60-х роках XIX ст. суспільна теорія користувалася значною підтримкою ліберальної громадськості, яка вважала, що визнання лише суспільного значення місцевого самоврядування дозволить позбавити його від опіки державної влади. Цю теорію при підготовці земської реформи взяли на озброєння й урядові кола. Однак практика показала, що органи самоврядування здійснювали функції, які мали не тільки приватноправовий, але й публічний характер, властивий органам публічної влади при одержанні своїх повноважень від держави.

На основі цих поглядів розвивається державна теорія самоврядування в основі якої лежить теза, що самоврядування — це одна із форм організації місцевого державного управління. Основні положення теорії, розробленої Л. Штайном і Р. Гнейстом, свідчать про те, що всі повноваження в сфері місцевого самоврядування дані держа-

вою, мають джерелом державну владу. Однак місцеве самоврядування здійснюється не урядовими чиновниками, а за допомогою місцевих жителів, зацікавлених у результатах місцевого управління. Разом з тим, ця теорія не змогла відповісти на запитання: яким чином можна погодити виконання органами самоврядування завдань державного управління з їх самостійністю? Її адепти вбачали вирішення цього питання в особливостях механізму заміщення муніципальних посад, а також у тому, що органи самоврядування є не органами уряду, а органами місцевого населення, на які держава покладає здійснення певної частини своїх завдань. Характерну рису механізму заміщення посад самоврядування бачили або в тому, що вони виборні, або в тому, що вони безоплатні, почесні.

Водночас органи місцевого самоврядування, хоча й входять до складу держави і підлеглі їй, є особливими юридичними особами, які володіють певними правами й обов'язками. Вони наділені власністю, мають право самостійно вступати в майнові відносини. На відміну від урядових закладів, органи місцевого самоврядування існують не тільки для виконання функцій державного управління. Вони виражають також особливі (корпоративні) інтереси населення, що мешкає на підвідомчій їм території. Ці інтереси нерідко не збігаються з державними. Тому повноваження державних органів і органів місцевого самоврядування розмежовуються правовими нормами. Це надає взаєминам між державою і самоврядними одиницями юридичного характеру. Органи місцевого самоврядування не підкоряються прямим розпорядженням держави. Вони самостійно приймають постанови (які, щоправда, можуть бути в рамках закону скасовані або змінені), не одержуючи безпосередніх вказівок від урядових органів.

Державна теорія не тільки зробила значний вплив на розвиток вчення про місцеве самоврядування в XIX і XX ст., але й фактично була прийнята радянською юридичною наукою, що на практиці різко активізувало процеси централізації державної влади і фактичного викоринювання локальної демократії.

Розуміючи деструктивний характер такого підходу, багато вчених ще у XIX ст. стали прихильниками юридичної теорії, яка виникла на базі державної теорії місцевого самоврядування. Вони зводили сутність місцевого самоврядування до однієї основної ознаки — самоврядні одиниці є відособленими від держави публічно-правовими юридичними особами. Вони вважали, що права органів місцевого са-

Лешков В. Н. Опыт теории земства и его земекш учреждений по положению 1864 года января 1. — М., 1865. — С. 34. ³¹*Васильчиков А. И.* О самоуправлении. — СПб., 1869-1871. — Т.1-3. — С. 123.

моврядкування невід'ємні і недоторканні для держави. Органи самоврядкування, на їхню думку, здійснюють волю не держави, а місцевих співтовариств. У громад є особливі цілі й інтереси, які відрізняються від цілей та інтересів держави. Однак ця теорія мала цілий ряд слабких місць: а) недоторканність прав органів місцевого самоврядкування існує тільки для конкретних органів адміністрації, але не для самої держави, що вправі законодавчо змінити їх або зовсім забрати; б) самоврядні одиниці, будучи суб'єктами наданих їм прав, так само, як і органи державної адміністрації, підлягають контролю уряду; в) неможливо визначити критерії для встановлення того, які функції, що виконуються органами самоврядкування, відповідають їхнім власним інтересам, а які — інтересам держави (розмежувати ці дві сфери прагнула і суспільна теорія самоврядкування)³².

Відомий російський правознавець М. Лазаревський вважав, що кожна з розглянутих вище теорій правильна "у тому сенсі, вказує на ознаку, яка зустрічається у самоврядних одиницях і має для них істотне значення, але кожна з цих теорій була неправильною у тому, що зводила визначену нею ознаку в основну і виняткову". Виходячи з цих міркувань, він сформулював комплексне визначення сутності місцевого самоврядкування як такої форми децентралізованого державного управління, при якій "тим або іншим способом забезпечена як дійсна незалежність від коронної адміністрації, так і зв'язок цих органів з місцевим населенням".

Такий підхід у визначенні двоїстого характеру муніципальної діяльності (самостійність у місцевих справах і здійснення певних державних функцій на місцевому рівні) знайшов своє відображення в теорії дуалізму муніципального управління, відповідно до якої, муніципальні органи, здійснюючи відповідні управлінські функції, виходять за рамки місцевих інтересів і, отже, повинні діяти як інструмент державної адміністрації.

У контексті нашого дослідження особливого значення набуває низка сучасних теорій, в яких домінують "питання місцевого значення". До фактичної модифікації дуалістичної концепції можна віднести "суспільно-господарську", суть якої, на думку Л. Кравчука, полягає в

³² Муніципальная наука: теория, методология, практика / Под общ. ред. В.Н. Иванова — М.: Муніципальний мир, 2003. — С. 57.

³³ Лазаревский Н.И. Лекции по государственному праву. — Т. XI. — Спб., 1910. — С. 45.

тому, що органи місцевого самоврядкування "мають власну суверенну компетенцію і права тільки в сфері неполітичних відносин, у місцевих господарських і суспільних справах. У ці місцеві справи держава не втручається, і вони вирішуються органами місцевого самоврядкування самостійно. У питаннях політичних, загальнодержавних ці органи діють як представники держави"³⁴.

Основний наголос на питаннях місцевого значення робиться в теорії соціального обслуговування, яка акцентує увагу на здійсненні муніципалітетами одного з основних своїх завдань — пропозиції послуг жителям — членам територіального колективу, організації обслуговування населення. Основною метою всієї муніципальної діяльності ця теорія називає добробут жителів комуни.

Більшість сучасних учених трактують місцеве самоврядкування як відносно децентралізовану форму державного управління на місцях. Разом з тим, можна зробити висновок, що вітчизняна муніципальна доктрина віддає пріоритет суспільній теорії місцевого самоврядкування, це частково підтверджують навіть її супротивники — прихильники державної теорії³⁵. Крім того, курс Президента України В. Ющенка на розвиток нашої держави як держави самоврядних громад³⁶ є досить яскравим орієнтиром та істотним аргументом на користь практичної реалізації цієї теорії, найважливішим елементом якої, є питання місцевого значення.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Визначте об'єктний склад місцевого самоврядкування.
2. Які існують теоретичні та практичні підстави для виявлення, фіксування та нормативної регламентації об'єктного складу місцевого самоврядкування?

Кравчук Л.М. Управління територіями в умовах розбудови демократичної правової держави / У кн.: Актуальні питання управління територіями в Україні. — К, 1993.-СІ 1. Див.: *Корнієнко М.І.* Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання. — К.: Алерта, 2005. — С. 21.

Ми будемо нацією самоврядних громад: 3 виступу В. Ющенка на Майдані Незалежності в Києві 23 січня 2005 р. в день інавгурації Президента України// Воля-регіон. - 2005. - № 1(35). -СІ.

3. Визначте питання місцевого значення як основний об'єкт діяльності місцевих громад.
4. Визначте теоретичні засади виокремлення питань місцевого значення в якості об'єкта місцевого самоврядування.
5. Визначте роль і значення "теорії повсякденності" в генезі виявлення та функціонування об'єктної основи місцевого самоврядування.
6. Визначте роль психологічних факторів у конституюванні об'єктної основи місцевого самоврядування.
7. Визначте категорію "інтересу" в якості "запускаючого" механізму до появи об'єктної основи місцевого самоврядування.
8. Як теорії місцевого самоврядування відображають роль і значення його об'єктної основи?

РОЗДІЛ XV. ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В АВТОНОМНІЙ РЕСПУБЛІЦІ КРИМ

відповідно до ст. 134 Конституції України Автономна Республіка Крим (далі — АРК) є невід'ємною складовою України й у межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, що відносяться до її ведення¹. Аналогічне положення міститься у ст. 1 Конституції Автономної Республіки Крим (далі — Конституція АРК), прийнятої Верховною Радою Автономної Республіки Крим 21 жовтня 1998 року і затвердженої Законом України від 23 грудня 1998 року "Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим"². Отже, на території Автономної Республіки Крим діє Конституція України і закони України, у тому числі й регламентуючі функціонування інституту місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування, органи і посадові особи місцевого самоврядування в АРК формуються і функціонують відповідно до Конституції України і Закону України від 21 травня 1997 року "Про місцеве самоврядування в Україні"³. Проте на практиці в деяких населених пунктах АРК застосування загальної для всієї України

¹ Див: Конституція України// Відомості Верховної Ради України. — 1996. —

² Див.-. Сборник нормативно-правових актів Автономной Республики Крим. - 1998. - № 12. - Ст. 1007. ³ Див.: Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р.

// Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

системи місцевого самоврядування викликає певні труднощі як наслідок старих помилок в локальній адміністративно-територіальній політиці, обумовлені особливим статусом деяких територіальних одиниць. Це, насамперед, стосується міста Севастополя, яке має особливий адміністративно-територіальний склад. Відповідно до ст. 140 Конституції України і ст. 2 та 5 Закону України від 21 травня 1997 року "Про місцеве самоврядування в Україні" основою місцевого самоврядування, його первинним суб'єктом є територіальна громада, яка "прив'язана" до певної адміністративно-територіальної одиниці. Проте "прив'язати" територіальні громади в межах міста Севастополя до певних населених пунктів практично неможливо, оскільки тоді виникне необхідність виділення в окремі територіальні громади жителів сіл і селищ, що входять до Севастополя. У цьому випадку доведеться виділяти територіальну громаду міста Севастополя в місті Севастополі.

Крім того, слід враховувати, що до складу Балаклавського району Севастополя входить місто Інкерман. Якщо виділити в окрему територіальну громаду його мешканців, то треба буде окремо створювати територіальну громаду з інших жителів Балаклавського району, що приведе до створення двох територіальних громад, які функціонують практично на одній території. Таким чином, створення територіальних громад на території міста Севастополя на рівні сіл, селищ та інших населених пунктів, що входять до його складу, приведе до створення щонайменше 37 відповідних місцевих рад, яким, відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування і Конституції України, мають бути надані повноваження щодо встановлення місцевих податків і зборів на своїй території, прийняття місцевого бюджету, рішення земельних питань, керування комунальною власністю тощо. У результаті такого підходу на території міста Севастополя, де мешкають понад 400 тисяч чоловік, будуть діяти 37 "варіантів" місцевих податків.

Отже, необхідно врахувати цю ситуацію або в новій редакції закону України про місцеве самоврядування шляхом введення в закон поняття міської агломерації і визначення її статусу або шляхом прийняття окремого закону про організацію місцевого самоврядування в місті Севастополі з виділенням загальної міської територіальної громади і делегуванням Севастопольській міській раді всіх зазначених вище повноважень.

Конституція АРК щодо місцевого самоврядування не містить положень, які дублюють відповідні положення Конституції України. У Розділі IV "Міське самоврядування в Автономній Республіці Крим" Конституції Автономної Республіки Крим міститься всього одна глава 9 "Здійснення місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим" (ст. 42-47), в якій регламентовані тільки особливості здійснення місцевого самоврядування на території республіки.

У статті 42 Глави 9 Конституції АРК встановлені правові основи місцевого самоврядування в республіці. Закріплюється, що місцеве самоврядування в АРК здійснюється відповідно до Конституції України і законів України. Відповідно до Конституції України Автономній Республіці Крим можуть делегуватися повноваження із забезпечення збалансованого соціально-економічного і культурного розвитку АРК, реалізації програм соціально-економічного, культурного й іншого розвитку автономної республіки.

Конституція АРК тісно пов'язує і співвідносить здійснення місцевого самоврядування із забезпеченням дотримання прав і свобод громадян в Автономній Республіці Крим. У частині 1 статті 43 Конституції АРК закріплюється, що відповідно до Конституції України Верховна Рада Автономної Республіки Крим у межах своїх повноважень бере участь у забезпеченні прав і свобод громадян на території республіки Крим. Проте, незважаючи на місце розміщення даної статті в Розділі IV Конституції АРК, представницький орган АРК здійснює забезпечення прав і свобод громадян на території республіки не тільки у сфері реалізації ними права на місцеве самоврядування. У частині 2 статті 43 Конституції АРК містяться положення, що визначають розширювальне тлумачення таких прав і свобод громадян. Вони закріплюють, що у разі порушення органами місцевого самоврядування, сільськими, селищними, міськими головами, головами місцевих державних адміністрацій прав і свобод громадян, передбачених Конституцією України і законами України, і не приведення на вимогу Верховної Ради АРК своїх актів відповідно до Конституції України і законів України Верховна Рада Автономної Республіки

Крим має право звернутися:

- до Президента України — про звільнення від посад голів місцевих державних адміністрацій у порядку, передбаченому Конституцією України;

— у Верховну Раду України — про призначення позачергових виборів місцевої ради, сільського, селищного, міського голови відповідно до законодавства України.

Окрема стаття Конституції АРК присвячена питанню делегування органам місцевого самоврядування республіки функцій і повноважень органів виконавчої влади як центральних, так і республіканських, а також повноважень представницьких органів АРК. Відповідно до Конституції України законами України, Європейською хартією про місцеве самоврядування, Конституцією АРК, нормативно-правовими актами її Верховної Ради органам місцевого самоврядування може делегуватися виконання окремих повноважень з передачею фінансів і майна для забезпечення виконання зазначених повноважень (ст. 44 Конституції АРК).

Відповідно до Конституції України Рада міністрів Автономної Республіки Крим контролює виконання органами місцевого самоврядування повноважень, делегованих їм законом України, а також повноважень, делегованих нормативно-правовими актами Верховної Ради АРК.

Дія актів органів місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим з питань виконання делегованих їм повноважень у разі їх суперечності з Конституцією і законами України, актами Президента, Кабінету Міністрів, нормативно-правовими актами Автономної Республіки Крим може призупинятися відповідно:

- Верховною Радою Автономної Республіки Крим (акти представницьких органів);
- Радою міністрів Автономної Республіки Крим (акти виконавчих органів) з одночасним зверненням до суду (ст. 44 Конституції АРК).

У Конституції АРК докладно урегульовані різноманітні аспекти взаємодії органів місцевого самоврядування з органами влади, а також з установами й організаціями АРК. Цьому присвячені статті 45-47 Конституції АРК.

Метою взаємодії органів влади АРК з органами місцевого самоврядування в республіці, що здійснюється відповідно до Конституції України, є забезпечення збалансованого соціально-економічного, культурного й іншого розвитку регіону. Така взаємодія здійснюється на основі узгоджених рішень або угод між Верховною Радою АРК і органами місцевого самоврядування, в яких можуть визначитися поряд-

док і умови реалізації спільних програм і проектів, спільного рішення інших питань, віднесених до компетенції АРК і місцевого самоврядування (ст. 45 Конституції АРК).

Спільні програми соціально-економічного, культурного й іншого розвитку, а також спільні проекти фінансуються за рахунок коштів, які залучаються з бюджету АРК і місцевих бюджетів. Залучення коштів, передача майна для реалізації названих вище спільних програм і проектів здійснюються на основі рішень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також відповідної місцевої ради або на основі угод між ними.

Спільні програми і проекти можуть фінансуватися також за рахунок коштів цільового фонду із забезпечення збалансованого соціально-економічного й іншого розвитку АРК, який формується з коштів, переданих з Державного бюджету України, республіканського бюджету АРК, коштів місцевих бюджетів та інших коштів у порядку, визначеному законами України і нормативно-правовими актами Верховної Ради АРК у межах її компетенції.

З метою збалансованого соціально-економічного і культурного розвитку регіону Верховна Рада Автономної Республіки Крим взаємодіє із асоціаціями органів місцевого самоврядування в АРК та іншими добровільними об'єднаннями органів місцевого самоврядування. Такі асоціації можуть вносити на розгляд Верховної Ради АРК рекомендації і пропозиції у встановленому законом порядку.

Порядок взаємодії Верховної Ради АРК з асоціаціями органів місцевого самоврядування в АРК та іншими добровільними об'єднаннями органів місцевого самоврядування визначається на взаємопогоджувальній основі.

З метою активізації співробітництва між зазначеними суб'єктами Верховна Рада АРК 17 листопада 1999 року прийняла Постанову "Про Положення про порядок взаємодії з Асоціацією органів місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим і делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень Автономної Республіки Крим"⁴, яка затвердила відповідне Положення, в якому знайшли своє закріплення основні напрями, порядок і організаційно-правові форми такої взаємодії.

⁴ Див.: О Положений о порядке взаимодействия с Ассоциацией орпшон местного самоуправления в Лвтономпой Республице Крым и делегирования органам местного самоуправления отдельных полномочий Автономной Республики Крым: Постановление Всрховной Рады АРК от 17 н'оября 1999 г. — Симферополь, 1999.

Якщо у статті 45 Конституції АРК визначаються правові підстави, суб'єкти, організаційні й організаційно-правові форми (спільні програми, спільні проекти, спільне рішення питань) взаємодії органів влади АРК і органів місцевого самоврядування республіки, то стаття 46 Конституції АРК регламентує об'єктний склад такої взаємодії шляхом закріплення його основних форм і напрямів.

Так, Верховна Рада АРК і органи місцевого самоврядування на взаємопогоджувальній основі й у порядку, обумовленому Конституцією АРК і законодавством України, можуть об'єднувати фінансові та матеріальні засоби, майно, координувати діяльність органів і служб, установ і організацій для підготовки та реалізації спільних програм і проектів, спільного вирішення інших питань, віднесених до їхньої компетенції, в тому числі у сфері:

- освіти, охорони здоров'я, землепорядження, архітектури і містобудування, охорони навколишнього природного середовища, організації та координації зовнішньоекономічної діяльності, використання природних копалин, транспорту, будівництва і ремонту доріг, водопостачання, зв'язку, забезпечення паливними й іншими енергоресурсами, будівництва і реконструкції промислових об'єктів, об'єктів комунального і соціально-культурного призначення, організації контролю за якістю і безпекою будівельних і ремонтних робіт, організації санітарно-епідемічного контролю, охорони і використання пам'ятників історії та культури, природних заповідників, організації туристичної та курортно-рекреаційної діяльності, архівної справи, організації та забезпечення діяльності бібліотек, музеїв, театрів та інших питань;
- здійснення програм підготовки кадрів, підготовки і реалізації програм зайнятості населення і використання трудових ресурсів, програм допомоги і сприяння малозабезпеченим сім'ям і громадянам, пенсіонерам та інвалідам, багатодітним сім'ям, здійснення молодіжних програм, у тому числі з питань бездоглядності неповнолітніх, програм у сфері науки і культури, а також фізкультури і спорту, програм з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій, а також підготовки і реалізації інших програм та проектів.

Порядок взаємодії органів влади, установ, організацій АРК і органів місцевого самоврядування визначається угодами або узгодже-

ними рішеннями Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад.

У сфері спільної діяльності зазначених суб'єктів може здійснюватися узгоджена кадрова політика.

Виходячи з того, що основні повноваження органів місцевого самоврядування АРК закріплені в Законі України від 21 травня 1997 року "Про місцеве самоврядування в Україні", нормотворча діяльність Верховної Ради АРК у цій сфері в основному зосереджена на регламентації контрольної діяльності за реалізацією органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень АРК.

Відповідно до статей 44 і 45 Конституції АРК її Верховна Рада 26 квітня 2000 року прийняла Постанову "Про порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень Автономної Республіки Крим"⁵, якою затверджене Положення про порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень АРК.

Положення визначає порядок здійснення контролю за реалізацією органами місцевого самоврядування таких делегованих повноважень. Відповідно до нього Верховна Рада АРК не рідше одного разу на рік заслуховує звіти й інформації Ради міністрів про виконання делегованих виконавчих повноважень у цілому по республіці та не рідше одного разу на квартал — звіти й інформації Ради міністрів АРК про виконання делегованих повноважень по окремих сферах або в окремих адміністративно-територіальних одиницях, звіти й інформації її міністерств і республіканських комітетів про виконання делегованих повноважень з питань, що входять до їхньої компетенції, із запрошенням на засідання Верховної Ради представників органів місцевого самоврядування.

Положенням встановлено, що копії актів органів місцевого самоврядування, прийнятих з питань здійснення делегованих їм повноважень АРК, у триденний термін з дня їх прийняття направляються органу, який здійснює контроль за їх виконанням. На вимогу такого органу виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, а також районні державні адміністрації мають подавати інформацію про виконання окремих делегованих повноважень.

⁵ Див.: О порядке контроля за осуществлением органами местного самоуправления делегированных полномочий Автономной Республики Крым: Постановление Верховной Рады АРК от 26 апреля 2000 г. — Симферополь, 2000.

Постійні комісії Верховної Ради та Рада міністрів АРК розробляють і підтверджують поквартальні плани здійснення контролю. Секретаріат Верховної Ради сприяє здійсненню взаємодії і зв'язків Верховної Ради АРК з територіальними громадами, органами та посадовими особами місцевого самоврядування, виконанню делегованих їм повноважень. У разі розгляду Верховною Радою та Радою міністрів АРК питань, що торкаються інтересів місцевого самоврядування, вони мають не пізніше як за 10 днів сповістити про це відповідні органи і посадові особи. Контроль за виконанням делегованих повноважень має здійснюватися лише на підставі, у межах та формах, передбачених Конституцією України, Конституцією АРК, нормативно-правовими актами Верховної Ради АРК.

Контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень АРК здійснюється її Верховною Радою, Радою міністрів шляхом аналізу актів виконавчих органів місцевого самоврядування, подання ними інформації про виконання делегованих повноважень, вивчення їхньої діяльності зі здійснення делегованих їм повноважень.

У Положенні детально і докладно регламентована контрольна діяльність постійних комісій Верховної Ради АРК, що ґрунтується на їхній профільній компетенції, закріпленій правовими актами представницького органу республіки. Більше того, виходячи із закріпленого переліку підконтрольних постійним комісіям Верховної Ради АРК сфер соціального життя, з'ясовуються можливі повноваження, які можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування.

Постійні комісії Верховної Ради АРК з питань, віднесених до їхньої компетенції, заслуховують на своїх засіданнях інформації відповідних міністерств і республіканських комітетів про виконання на місцях делегованих виконавчих повноважень із запрошенням представників органів місцевого самоврядування.

Постійна комісія Верховної Ради АРК з місцевого самоврядування і державного устрою здійснює контроль за виконанням сільськими, селищними, міськими, районними, районними в місті радами делегованих повноважень з дотримання прав і свобод людини та громадянина. У разі порушення органами місцевого самоврядування, сільськими, селищними, міськими головами прав і свобод громадян, передбачених Конституцією і законами України і не приведення на вимогу Верховної Ради АРК своїх актів у відповідність з Конститу-

цією України і законів України, Верховна Рада АРК має право звернутися до Верховної Ради України з пропозицією про призначення позачергових виборів місцевої ради, сільського, селищного, міського голови відповідно до законодавства України.

Постійна комісія Верховної Ради АРК з промисловості, транспорту, зв'язку і паливно-енергетичного комплексу здійснює контроль за виконанням сільськими, селищними, міськими, районними радами делегованих повноважень з питань управління підприємствами, установами й організаціями, що належать АРК і передані для керування органам місцевого самоврядування, а також з реалізації заходів і програм зі створення й експлуатації загальнореспубліканських транспортної й енергетичної систем, систем водопостачання, зв'язку та інформації.

Постійна комісія Верховної Ради АРК з екології і надзвичайних ситуацій здійснює контроль за виконанням сільськими, селищними, міськими і районними радами делегованих повноважень з реалізації заходів і програм для забезпечення екологічної безпеки населення й охорони навколишнього природного середовища.

Постійна комісія Верховної Ради АРК з рекреаційного і санаторно-курортного комплексів здійснює контроль за виконанням сільськими, селищними, міськими і районними радами делегованих повноважень з реалізації заходів і програм для організації санаторно-курортного лікування, відпочинку і туризму в республіці.

Постійна комісія Верховної Ради АРК з економічної, бюджетно-фінансової і податкової політики здійснює контроль за виконанням сільськими, селищними, міськими, районними радами делегованих повноважень з бюджетних питань.

Постійна комісія Верховної Ради АРК з культури, міжнародних відносин і проблем депортованих громадян здійснює контроль за виконанням сільськими, селищними, міськими, районними радами делегованих повноважень з питань культури, охорони і використання пам'ятників історії і культури.

Постійна комісія Верховної Ради АРК із соціальних питань і охорони здоров'я контролює здійснення сільськими, селищними, міськими, районними радами делегованих повноважень з питань забезпечення безпечних і здорових умов життя населення, організації і розвитку охорони здоров'я, санаторно-курортного лікування в Автономній Республіці Крим.

Постійна комісія Верховної Ради АРК з науки, освіти, справ молоді і спорту здійснює контроль за виконанням сільськими, селищними, міськими і районними радами делегованих повноважень з реалізації програм для організації і розвитку освіти, науки і культури, фізкультури і спорту.

Постійна комісія Верховної Ради АРК з раціонального природокористування і земельних питань здійснює контроль за виконанням сільськими, селищними, міськими і районними радами делегованих повноважень з реалізації заходів і програм для землеупорядкування, раціонального використання земель і природних ресурсів.

Постійні комісії Верховної Ради АРК здійснюють контроль за виконанням міськими головами, головами районних, районних у місті рад делегованих повноважень з кадрових питань.

За рішенням Верховної Ради АРК делегування повноважень окремим органам місцевого самоврядування в АРК у разі їх невиконання або неналежного виконання може бути призупинене або припинене.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Які особливості здійснення місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим Ви знаєте?
2. Яким є механізм взаємодії органів державної влади України з органами Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим?
3. Охарактеризуйте особливості правового статусу Верховної Ради Автономної Республіки Крим. У чому полягають відмінності цього органу від обласних рад?
4. У чому полягають особливості правового регулювання муніципально-правових відносин в Автономній Республіці Крим?
5. Визначте нормативно-правову регламентацію місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим.
6. Яким чином здійснюється делегування повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим?

РОЗДІЛ XVI. МУНІЦИПАЛЬНІ АСОЦІАЦІЇ В УКРАЇНІ

створення *муніципальних асоціацій (спілок)*, які включають у себе на добровільній основі органи місцевого самоврядування України різних рівнів, є виявом їхньої загальної правосуб'єктності і переконливим свідченням потужного інтеграційного потенціалу, що є характерною рисою як самих територіальних громад, так і органів місцевого самоврядування, які вони формують.

Утворення муніципальних спілок в Україні має свою історію. Ще в 1905 році учасники коаліційного з'їзду земських і міських громадських діячів, що відбувся у Харкові, направили російському імператорові послання, в якому, відстоюючи розвиток і підтримку місцевого самоврядування, виступали за необхідність співробітництва міських управ. Ще за два роки до цього професор А. Погорілко, який обирався главою Харківської міської управи з 1900 по 1912 рік, визначив, що метою співробітництва міських управ є "...розроблення найбільш сприятливих умов спільного життя, прагнення зробити це життя прекрасним, змістовним, більш культурним"¹.

Утворення об'єднань на базі місцевого самоврядування вже на той час було предметом конфлікту з центральною владою. Земства і дуйи неодноразово клопотали перед нею про проведення об'єднуючого з'їзду, але дозволу так і не отримали. Проте, незважаючи на це, ще з 70-х років XIX ст. такі збори проводилися нелегально. їх ініціаторами були Харківська, Чернігівська, Херсонська, Одеська і

¹ Кушиарьов Є.П. Муніципальні союзи в політичній системі України // Проблеми управління сучасним містом. — К., 1995. — С. 45.

Київська губернії. На цих зборах розглядалися законопроекти про народне представництво, питання про права людини і громадянина, національностей, децентралізацію управління, утворення муніципальних банків та ін. По суті, муніципальні спілки, навіть нелегального характеру, вже тоді були прогресивними інституціями, які виступали за подальшу демократизацію товариства за допомогою розвитку й удосконалення місцевого самоврядування.

У законодавстві про місцеві Ради депутатів трудящих і Ради народних депутатів радянського періоду утворення муніципальних спілок не було передбачено. Це пояснювалося не тільки небажанням центральної влади мати конкурентів на місцях, а й тим, що місцеві Ради на той час були органами державної влади на місцях, по суті, її додатками.

Перше згадування про муніципальні асоціації з'явилося в законодавстві незалежної України про місцеве самоврядування. Але у статті 1 Закону України "Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування" від 26 березня 1992 року термін "муніципальні асоціації (спілки)" не використовувався, у ньому був його синонім — "асоціація органів місцевого самоврядування"².

Відсутність поняття асоціації органів місцевого самоврядування в профільному законодавстві дозволяла скористатися аналогією закону і на підставі частини 1 статті 3 Закону України "Про підприємства в Україні" від 27 березня 1991 року³, що регламентує види об'єднань підприємств, давало можливість виділити основні типологічні характеристики такої асоціації як добровільного об'єднання, утвореного з метою постійної координації спільної діяльності суб'єктів, що входили до нього.

Логічний аналіз політико-правових основ інтеграційних процесів у системі органів місцевого самоврядування України в контексті утворення муніципальних спілок (асоціацій органів місцевого самоврядування) давав можливість виділення чинників, які потребували наукового і нормативно-правового обґрунтування.

До них, насамперед, відносилось те, що положення частині 5 статті 1 Закону України "Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування" від 26 березня 1992 року, яке закріплювало право органів місцевого самоврядування на об'єднання в асоціації, інші форми добровільних об'єднань з метою більш ефективного здійснення своїх прав і обов'язків, мало в основному декларативний

характер через відсутність положень правового і процесуального характеру. Стаття 3 згаданого Закону, закріплюючи основні принципи місцевого самоврядування, відносила до них принцип взаємодії органів місцевого самоврядування з трудовими колективами, громадськими організаціями і рухами, тобто з різними асоціаціями громадян, але не таку взаємодію між органами місцевого самоврядування, які діють у відповідних адміністративно-територіальних одиницях. Це обмежувало можливості реалізації інших основних принципів місцевого самоврядування, закріплених у цьому законі. Наприклад, принципів по'єднання місцевих (локальних, субрегіональних, регіональних) і державних інтересів та оптимальної децентралізації (взаємовідносини органів місцевого самоврядування з державою по вертикалі), а також принципу реального управління територією (взаємовідносини органів місцевого самоврядування з державою по вертикалі і з іншими органами місцевого самоврядування, розташованими в межах даної та інших адміністративно-територіальних одиниць, по горизонталі). Крім того, не була передбачена чинним законодавством України організація муніципальних спілок (асоціацій), завдання яких — міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування.

Становлення і розвиток в Україні системи місцевого самоврядування узгоджується з принципом поділу влади в правовій державі і відповідає класичному тлумаченню самоврядування, суть якого визначається природним правом територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в рамках законів і власних матеріально-фінансових можливостей. Проте, закріплюючи юридично принцип місцевого самоврядування як загальний, законодавство України водночас не містило приватного, інституціонального принципу самоврядування, який передбачав можливість органів місцевого самоврядування, розташованих на різних територіях (у межах держави і поза її межами), контактувати і співпрацювати між собою, що в умовах правової держави при реалізації основного принципу діяльності управлінських структур "дозволено тільки те, що закріплено в законі" фактично означало заборону.

Проте слід зазначити, що організуючі імпульси з боку політичного керівництва держави з широкого кола проблем, які торкаються інтересів місцевого самоврядування, зокрема таких, як питання підвищення економічної самостійності міст і регіонів, перенесення акценту реформування економіки на регіонально-локальний рівень,

² Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 28. — Ст. 387.

³ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 24. — Ст. 272.

реалізації на території України економіко-правових експериментів з вираженою децентралізованою орієнтацією і легалізацією можливостей становлення локально-регіональних ринкових структур (утворення територій з особливим статусом), не залишались непоміченими органами місцевого самоврядування різних рівнів і змушували їх об'єднуватися у спілки (асоціації) в явочному порядку. В основі такого об'єднання лежала єдина мотивація — бажання активізувати проведення реформ для виходу з кризи і прагнення знайти економічну самостійність у цьому процесі. Причому будь-яка протидія центральної влади цим інтересам тільки посилювала інтеграційні процеси у системі місцевого самоврядування.

Першими нормативно-правовими актами, спрямованими на утворення асоціацій органів місцевого самоврядування, що містили у собі потужний потенціал і мали економічну спрямованість, були укази Президента України від 26 листопада 1993 року "Про делегування Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій і Луганській обласним державним адміністраціям повноважень з управління майном, що знаходиться в загальнодержавній власності"⁴ та від 21 лютого 1994 року "Про додаткові заходи з делегування Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій, Луганській обласним державним адміністраціям повноважень з управління майном, що знаходиться в загальнодержавній власності"⁵. Вони передбачали заходи щодо підвищення економічної самостійності регіонів і управлінської автономії регіональних структур. Тут же їм були делеговані такі права, як участь державних адміністрацій у підготованні та укладенні міжнародних договорів України з питань використання загальнодержавної власності, квотування експорту товарів, видачі ліцензій на вивезення продукції, набуття статусу гаранта захисту іноземних інвестицій, права укладати і узгоджувати

з Міністерством економіки і Міністерством зовнішніх економічних зв'язків України договори з питань прикордонного співробітництва щодо обміну продукцією, яка виготовляється на територіях областей. Це свідчило про набуття регіональною владою певної "частки" міжнародної правосуб'єктності.

Відсутність належного досвіду у вирішенні цих завдань, бажання використовувати надані повноваження в повному обсязі і відповідно

⁴ Див.: Голос України. — 1993. — 3 грудня.

⁵ Див.: Голос України. — 1994. — 3 березня.

до законодавства були достатньою мотивацією для утворення міжрегіональної асоціації місцевої влади з метою однакового тлумачення і реалізації повноважень, установлення співробітництва регіонів як один з одним, та з іншими регіонами України і зарубіжними державами.

Указ Президента України від 12 березня 1994 року "Про зміцнення економічних основ самоврядування міст України"⁶ не передбачав достатніх повноважень для міської влади для участі в інтеграційних процесах усередині держави і за рубежом в рамках системи місцевого самоврядування, але давав солідну економічну основу для таких процесів. Перехід у комунальну власність міст таких галузей ведення міського господарства, як житлово-комунальне господарство, побутове обслуговування, торгівля і громадське харчування, міський транспорт, соціальне забезпечення, змусив міську владу займатися цими проблемами безпосередньо, обумовивши внутрішню мотивацію до об'єднання, з метою вивчення наявного досвіду господарської діяльності, а також процесів становлення інноваційного муніципального менеджменту в цих галузях у країні і за рубежом.

З одного боку, це активізувало двосторонні міжміські зв'язки на національному і на міжнародному рівнях, з іншого — викликало доцентрові структуроутворюючі імпульси для організації координуючих ланок, роль яких з успіхом могли виконати національні асоціації міст, а також міжнародні спілки органів місцевого самоврядування (так звані спілки місцевої влади) як організатори і учасники такого співробітництва.

Значний інтеграційний потенціал у частині створення муніципальних асоціацій національного і міжнародного рівнів містив у собі комплекс указів Президента України про розвиток економічного співробітництва областей України із суміжними прикордонними областями Російської Федерації. Перший такий Указ від 25 березня 1994 року "Про заходи для розвитку економічного співробітництва областей України із суміжними прикордонними областями Російської Федерації"⁷ надав право обласним державним адміністраціям Донецької, Луганської, Сумської, Харківської і Чернігівської областей республіки брати участь у встановленні режиму в прикордонній смузі з урахуванням місцевих особливостей і здійснення в межах установ-

⁶ Див.: Об укреплении экономических основ самоуправления городов Украины: Указ Президента Украины от 12.03.94 г. // Юридический вестник. — 1994. — № 3. — С. 70.

⁷ Див.: Діло.-1994.-№24.

лених квот експортно-імпортних операцій для потреб областей на пільгових умовах, обумовлених Кабінетом Міністрів України. Така компетенція виходила за рамки повноважень, установлених чинним законодавством для органів місцевого самоврядування у сфері ведення зовнішньоекономічної діяльності в частині організації прикордонної і прибережної торгівлі (ст. 41 Закону України від 26 березня 1992 р.). Крім цих повноважень, областям України було делеговане право, за участі відповідних міністерств республіки, погоджувати з керівництвом областей Росії квоти на безкоштовне підготування спеціалістів у навчальних закладах прикордонних областей. Таке право також виходило за межі власне економічних відносин, будучи, скоріше, формою соціально-культурного співробітництва на міжнародному рівні.

Таким чином, створювалася система міжнародних відносин на локальному і регіональному рівнях, у процесі становлення і реалізації якої виявлялися тенденції об'єктивного характеру, спрямовані на інтеграцію взаємних інтересів суб'єктів співробітництва шляхом утворення координаційних структур у вигляді асоціацій органів місцевого самоврядування прикордонних областей України (національний рівень) або міжнародної асоціації місцевої влади прикордонних областей України і Росії.

Важливою складовою цього Указу є рекомендація Національному банку України сприяти, за участі державних адміністрацій вищезазначених областей, створенню спільних кредитно-фінансових установ різних форм власності з метою фінансування програм між-обласного співробітництва, включаючи інвестування і кредитування суб'єктів підприємництва. Це положення відповідало нормам Закону України від 17 грудня 1993 року "Про державну програму заохочення іноземних інвестицій в Україні" у частині ролі регіонів республіки в заохоченні іноземних інвестицій⁸ та Закону від 19 березня 1996 року "Про режим іноземного інвестування"⁹, що прийшов йому на зміну. Ці заходи мали стати складовою частиною розроблених у регіонах власних програм заохочення іноземних інвестицій, виходячи зі специфіки відповідних регіонів. Подібні документи локально-регіональної

⁸ Див.: Государственная программа поширения иностранных инвестиций в Украине: Приложение к Закону Украины от 17.12.93 г. "О государственной программе поощрения иностранн.их инвестиций в Украине" //Голос України. — 1994. — 11 февраля.

⁹ Див.: О режиме иностранного инвестирования: Закон Украины от 19.03.96 г. // Відомості Верховної Ради України, — 1996. — № 19. — Ст. 80.

нравотворчості свідчили про наміри місцевої влади брати участь у міжнародному поділі праці, спеціалізації і кооперації виробництва та міжнародних інтеграційних процесах.

Фактична діяльність асоціацій органів місцевого самоврядування, їх активна участь у реалізації програми економічних реформ привели законодавця до необхідності юридизації сформованих реалій, по-перше, шляхом легалізації таких асоціацій, а по-друге — правової регламентації основних напрямів їхньої діяльності і порядку утворення. Так, у частині 1 статті 15 Закону України від 21 травня 1997 року "Про місцеве самоврядування в Україні"¹⁰ вже було закріплене право органів місцевого самоврядування на об'єднання в асоціації й інші форми добровільних об'єднань з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад. Тут же було встановлено, що такі форми добровільних об'єднань підлягають реєстрації, відповідно до законодавства, в органах Міністерства юстиції України. Отже, була закріплена правосуб'єктність органів місцевого самоврядування України у сфері утворення внутрішньодержавних форм їх добровільного об'єднання.

У частині 2 статті 15 цього Закону закріплюється міжнародна правосуб'єктність органів місцевого самоврядування України та їхніх асоціацій — цим суб'єктам у законодавчому порядку надане право на входження у відповідні міжнародні асоціації, інші добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування.

Ці положення Закону цілком відповідають положенням Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року¹¹ — найважливішого документа, що містить міжнародні стандарти становлення і функціонування місцевого самоврядування, який був прийнятий Радою Європи і ратифікований 38 державами — членами цієї організації, у тому числі й Україною. Ратифікована Україною 15 липня 1997 року. Європейська Хартія місцевого самоврядування, на підставі статті 9 Конституції України, ставши частиною національного законодавства, має правову силу закону.

Європейська Хартія передбачає право органів місцевого самоврядування на об'єднання у статті 10 Хартії, що іменується "Право місцевих органів самоврядування на об'єднання". Слід зазначити, що це право трактується в цьому документі в трьох аспектах, кожний з

¹⁰ Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

¹¹ Див.: Европейская Хартия местного самоуправления 1985 г. — Совет Европы, 1990.

яких прямо пов'язаний з можливістю утворення муніципальних спілок як національного характеру, так і з міжнародною орієнтацією:

- держави, які підписали і ратифікували Хартію, визнають право органів місцевого самоврядування в процесі здійснення своїх повноважень співпрацювати й у межах, встановлених національним законом, об'єднуватися з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що викликають загальний інтерес;
- у кожній державі має бути визнане право органів місцевого самоврядування входити в об'єднання для захисту і просування загальних інтересів і в міжнародне об'єднання органів місцевого самоврядування;
- органам місцевого самоврядування надається право на умовах, які можуть бути встановлені законом, співпрацювати з подібними органами інших держав (на основі двосторонніх, багатосторонніх контактів і контактів з національними об'єднаннями (асоціаціями) місцевої влади. — *Авт.*)

Надання органам місцевого самоврядування України права на створення об'єднань як усередині країни, так і участь останніх у спілках, що мають міжнародний характер, стає реальною правовою базою їх внутрішньодержавного і міжнародного співробітництва.

Слід зазначити, що своє право на інтеграцію із зарубіжними муніципальними асоціаціями органи місцевого самоврядування можуть реалізовувати як самостійно, так і через державні органи в процесі практичної реалізації ними основних напрямів зовнішньої політики України. Це може бути здійснено, наприклад, у рамках структур єдиної Європи шляхом вступу в міжнародні неурядові організації місцевої влади (далі — МНУО місцевої влади), що функціонують під егідою Європейської Спілки і Ради Європи. Входження органів місцевого самоврядування України в ці структури послужить елементом активізації в процесі розроблення і становлення комунальної і регіональної політики держави. Ці процеси вперше одержали прискорення у зв'язку з підписанням Україною в червні 1994 року. Угоди з ЄЕС про співробітництво і партнерство¹².

¹² Див.: О ратификации Соглашения о партнерство и сотрудничестве между Украиной и Европейскими Сообществами и их государствами-членами: Закон Украины от 10 ноября 1994 г. // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 46. — Ст. 415.

Вступ України в листопаді 1995 року в члени Ради Європи дав новий імпульс.

У процесі створення муніципальних асоціацій органам місцевого самоврядування України може надати допомогу досвід утворення подібних інтеграційних структур в країнах Співдружності Незалежних Держав. Найбільш активно ці процеси відбуваються в Російській Федерації, їх появу вперше було дозволено і законодавчо закріплено у Федеративному договорі 1992 р. — Договорі про розмежування предметів ведення і повноважень між федеральними органами державної влади й органами влади країв, областей, міст Москви і Санкт-Петербурга, автономної області, автономних округів у складі Російської Федерації¹³. У цьому документі вперше цим адміністративно-територіальним одиницям надавалася самостійність у міжнародних і зовнішньоекономічних зв'язках. Потім право на утворення асоціацій органів місцевого самоврядування було закріплено у федеральному Законі Російської Федерації від 12 серпня 1995 року. "Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації"¹⁴.

Нині на території Росії діє кілька регіональних асоціацій (спілок) місцевої влади — Асоціація міст центральної Росії, Спілка міст північного заходу Росії, Асоціація міст "Большая Волга", Асоціація "Черноземье", Асоціація міст Північного Кавказу, Далекосхідна асоціація економічної взаємодії, Міжнародна асоціація "Сибирский договор" та ін., що мають переважно регіональну спрямованість, але прагнуть вийти на міжнародний рівень шляхом інтеграції в МНУО місцевої влади або самостійно, але вже в ролі останніх.

Тенденція підвищеного інтересу, яка намітилася, самих регіонів держав СНД і Балтії до встановлення багатопланового співробітництва виявилася спочатку у самостійних зустрічах місцевої влади. Наприклад, у травні 1992 року у м. Суми піїсть областей України і Росії підписали договір про різностороннє співробітництво, а в 1993-1994 роках це співробітництво одержало закріплення на загальнодержавному рівні.

Участь окремих органів місцевого самоврядування України або їхніх асоціацій у діяльності таких інтеграційних структур закладає якісно нові основи взаємовідносин народів і держав СНД. Досить перспективними в рамках багатосторонніх відносин з державами Чорноморсько-Балтійської зони є співробітництво органів місцевого

¹³ Див.: Государство и право. — 1992. — № 7.

¹⁴ Див.: Документи. - 1995. - № 9. - С. 16-26.

самоврядування і місцевого управління республіки з аналогічними партнерами й асоціаціями місцевої влади, створених у рамках Ради Держав Балтійського моря — нового регіонального об'єднання держав Балтійського моря, створеного в березні 1992 року в Копенгагені (Данія).

Процеси створення муніципальних спілок (асоціацій), в яких активну участь можуть брати органи місцевого самоврядування України, можуть відбуватися в рамках ООН та інших універсальних міжнародних організацій. Профільними можуть бути МНУО місцевої влади, які мають загальносвітовий статус і діють під егідою ООН та її органів (ЮНЕСКО, ЕКОСОП та ін.) - Всесвітня Федерація об'єднаних міст (ВФОМ) і Міжнародна спілка місцевої влади (МСМВ).

У своїй діяльності такі МНУО сприяють не тільки становленню місцевого самоврядування, а й утворенню асоціацій місцевої влади (регіонального, субрегіонального і загалом національного рівнів) для більш інтенсивного й оптимального, з урахуванням локальних інтересів, вирішення місцевих проблем функціонування територіальних громад і поселень.

З цих позицій особливий інтерес складають положення прийнятої у вересні 1985 року в рамках МСМВ Всесвітньої декларації місцевого самоврядування, яка регламентує у своїх статтях процеси створення і функціонування асоціацій місцевої влади різного рівня¹³. У ній зафіксовані основні чинники в юридизації правового статусу спілок (асоціацій) місцевої влади національного і регіонального характеру, які одержали згодом закріплення в національному законодавстві про місцеве самоврядування більшості демократичних держав і в міжнародній практиці міждержавних організацій і МНУО місцевої влади, а також при взаємодій між ними. До таких чинників належать такі:

- місцеві влади мають право при здійсненні своїх повноважень і в межах своєї компетенції об'єднуватися в спілки (асоціації) у рамках держави для вирішення загальних завдань. Таким чином, на наш погляд, тут міститься пряма вказівка на легальну можливість створення асоціацій національного, регіонального і субрегіонального рівнів;
- держава має визнавати право місцевих влад на створення таких спілок (асоціацій) і сприяти цій діяльності;

¹³ Див.: Всемиряная Декларация местного самоуправления 1985 г. — МСМВ, 1986.

- держава має визнавати право місцевих влад на входження їх в індивідуальному і колективному (асоційованому) порядку в МНУО місцевої влади;
- місцеві влади конкретної держави, крім права брати участь у діяльності МНУО місцевої влади на умовах, визначених внутрішнім законодавством, мають право співпрацювати з аналогічними органами і національними спілками інших держав (ст. 9, 10 Декларації).

Таким чином, на міжнародній арені спілки (асоціації) місцевої влади виступають як представники інтересів органів місцевого самоврядування своєї країни (національний рівень), регіону конкретної держави або її частини (регіональний, субрегіональний рівні). Одночасно кожна із муніципальних спілок також є конкретну, реальну організаційно-правову структуру, що має право вступати у відносини з органами своєї й інших держав з питань ординарного функціонування органів місцевого самоврядування або, у разі змін у їх правовому статусі, — на державному, регіональному і місцевому рівнях, з якою державні органи зобов'язані рахуватися, поклавши в основу взаємовідносин принципи легальності національної і міжнародної інтеграційної діяльності органів місцевого самоврядування і поділ повноважень або договірно-правові відносини при виникненні і вирішенні спірних питань та проблем (державні інтереси, місцеві інтереси, інтереси, що "пересікаються", і такі, що конкурують).

Незважаючи на достатньо високий потенціал міжнародного співробітництва муніципальних спілок, сьогодні для України особливо актуальним є створення муніципальних асоціацій, які мають основні інтереси усередині країни, і наступне залучення їх до міжнародної діяльності.

Слід враховувати, що процеси створення національних муніципальних спілок для реалізації стратегічних інтересів особистості і держави співвідносні інституціонально з утворенням МНУО місцевої влади, які мають значну частку міжнародної орієнтації, дії яких, насамперед, спрямовані на становлення і розвиток самої системи місцевого самоврядування і системи міжнародного співробітництва цих органів.

На етапі становлення незалежності України виявилися достатньо міцні доцентрові процеси інтеграційного характеру серед місцевих Рад народних депутатів, які поки що не претендували на вихід своєї діяльності за межі держави і набуття певної міжнародної

правосуб'єктності. Така регіональна інтеграція на внутрішньодержавному рівні була викликана об'єктивними процесами економічного порядку і привела до утворення асоціацій органів місцевого самоврядування за географічною ознакою і однорідністю економічних проблем, що постали перед місцевими Радами в період становлення державності України. За таким принципом з'явилися Асоціація шахтарських міст Донбасу, Асоціація придністровських міст України, Асоціація сприяння діяльності місцевим Радам і об'єктам індустрії Південного сходу України та ін.

Особливий інтерес викликає виявлення тенденції утворення об'єднань місцевої влади, які претендують на статус загальнонаціональних асоціацій. Так у 1990 році була утворена Асоціація демократичних Рад народних депутатів України і демократичних блоків у Радах (АДРУ). Її основною метою було створення незалежної, неурядової громадянської організації, яка об'єднує ради обласного, районного, міського рівнів і демократичні блоки в Радах різних регіонів України, депутатів і керівників місцевого самоврядування, громадян України, колективи організацій незалежно від їхніх політичних переконань і поглядів, а також тих, хто підтримує ідею місцевого самоврядування як одну із головних завдань створення громадянського суспільства в Україні і зміцнення її державності¹⁶. У червні 1992 року з ініціативи учасників міжрегіональної наради керівників міських Рад народних депутатів, яка проходила в Дніпропетровську, була утворена Асоціація Рад народних депутатів міст України базового рівня, а в 1993 — Асоціація районних у містах Рад. Їх створення було викликано об'єктивними причинами і мало на меті вирішення актуальних проблем самоврядування за умов відсутності в країні єдиних підходів до становлення комунальної і регіональної політики, вирішення економічних проблем. У грудні 1996 року була створена Асоціація сільських, селищних і міських рад України, серед основних завдань якої було сприяння співробітництву і взаємодії представницьких органів територіальних громад міст, селищ міського типу і сіл для вирішення питань місцевого значення; захист прав та інтересів територіальних громад; вирішення проблем соціально-економічного і культурного розвитку відповідних територій; налагодження взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади; ви-

¹⁶ Див.: Устав Ассоциации демократических Советов народных депутатов Украины и демократических блоков в Совстах. — К., 1990.

вчення і поширення практичного досвіду місцевого самоврядування в Україні й за рубежом¹⁷.

З розвитком демократичних процесів в Україні спостерігалися трансформація ролі та зростання значення асоціацій органів місцевого самоврядування. По-перше, були уточнені і змінені найменування спілок, у яких більш чітко виявилася їх муніципальна спрямованість. Асоціація рад народних депутатів міст України базового рівня була перейменована в Асоціацію міст України (АМУ), а Асоціація демократичних Рад народних депутатів України і демократичних блоків у Радах — в Асоціацію демократичного розвитку і самоврядування України (АДРУ). По-друге, намітилися тенденції до значного розширення складу учасників таких спілок. Якщо на початковому етапі в АДРУ входило близько 20 членів, то сьогодні — понад 80 учасників. У 1992 році дійсними членами Асоціації міст України були вісім міських рад, на початку 1995 року членами Асоціації були 44 міста, до середини 1997 року їх нараховувалося вже 171¹⁸, а на початок 2000 — 264 міста, в яких мешкає близько 73 % міського населення країни¹⁹.

Складає інтерес правовий статус муніципальних спілок України. Насамперед його визначає положення частини 3 статті 15 Закону України від 21 травня 1997 року "Про місцеве самоврядування в Україні", відповідно до якого асоціаціям та іншим добровільним об'єднанням органів місцевого самоврядування не можуть передаватися повноваження органів місцевого самоврядування. Отже, муніципальні асоціації за своєю природою є корпоративними (громадськими), добровільними організаціями, які не мають повноважень органів місцевого самоврядування.

Слід мати на увазі, що процес конституювання і легалізації муніципальних асоціацій, який виявляється у прийнятті і реєстрації їхніх статутних документів, здійснюється двома шляхами. Відповідно до першого — вони легалізуються в порядку, передбаченому Законом України від 16 червня 1992 року. "Про об'єднання громадян" (з наступними змінами і доповненнями)²⁰. Так, наприклад, Асоціація демократичного розвитку і самоврядування України прийняла свій новий

¹⁷ Див.: Статут Ассоциации сільських, селищних та міських рад України. — К., 1996.

¹⁸ Див.: Муниципальные союзы в Украине: Справка Ассоциации городов Украины 1997 г. - К., 1998.

¹⁹ Див.: В Ассоциации городов поменялась власть // Сегодня. — 2000, — 9 февраля.

²⁰ Див.: Об объединении граждан: Закон Украины от 16.06.92 г. // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 34. - Ст. 504.

статут 13 січня 1994 року і перереєструвала його 28 березня 1994-го як статут об'єднання громадян у Державній адміністрації Московського району м. Києва²¹. Другий шлях, який передбачав створення асоціації органів місцевого самоврядування на підставі статті 1 Закону України від 26 березня 1992 року, не мав реєстраційної перспективи, тому що в цьому разі механізм державної реєстрації муніципальних спілок в Україні був відсутній. Тому новий статут Асоціації міст України, який був прийнятий 27 січня 1995 року²² на Загальних зборах Асоціації на підставі статті 1 Закону України від 26 березня 1992 року, не міг бути легалізований. Таким самим чином і з такими самими наслідками був прийнятий статут Асоціації районних у містах рад.

Звісно ж, можна було б зареєструвати ці муніципальні асоціації на підставі статті 14 Закону України "Про об'єднання громадян" від 16 червня 1992 року, що передбачає легалізацію об'єднання громадян шляхом повідомлення про утворення, але, по-перше, відповідно до статті 1 цього Закону його дія не поширюється на органи місцевого самоврядування, по-друге, об'єднання громадян, яке виникло в результаті повідомлення про утворення, не набувало статусу юридичної особи.

Водночас, виходячи з деяких статутних завдань, для вирішення яких створені муніципальні асоціації: а) захист прав та інтересів своїх членів у республіканських і регіональних органах державної влади і управління; координація і взаємодія з державними органами влади і управління, іншими рівнями місцевого самоврядування України, громадськими об'єднаннями України для реалізації програм перебудовання нашої країни в державу з ефективною соціально орієнтованою економікою; вивчення і поширення передового досвіду ефективного впровадження в життя самоврядування в містах, підвищення їхнього добробуту; співробітництво з міжнародними організаціями з питань місцевого самоврядування (п. 2.1 Статуту Асоціації міст України); б) сприяння Верховній Раді України, іншим центральним органам і органам місцевого самоврядування в розвитку системи місцевого самоврядування в Україні, яка б відповідала Європейській Хартії місцевого самоврядування; налагодження прямих зв'язків між органами місцевого самоврядування України; координація нормотворчої діяльності членів Асоціації; захист інтересів місцевого самоврядування; по-

²¹ Див.: Статут об'єднання громадян "Асоціація демократичного розвитку і самоврядування України". — К., 1994.

²² Див.: Статут Асоціації міст України. — К., 1995.

ширення вітчизняного і використання зарубіжного досвіду місцевого самоврядування шляхом підтримання зв'язків і співробітництва з ВІД повідними міжнародними, вітчизняними і іноземними організаціями та органами влади і самоврядування (п. 1.3.8 Статуту Асоціації демократичного розвитку і самоврядування України), — можна було дійти висновку, що ці спілки мали потребу в статусі юридичної особи. Пільше того, за своїми завданнями вони претендували на всеукраїнський статус, тому що прагнули до поширення своєї дії на територію більшості адміністративно-територіальних одиниць України і, отже, мали проходити легалізацію в Міністерстві юстиції України як громадське об'єднання громадян (ст. 14 Закону України від 16 червня 1992 р.).

Тому якщо за правовим статусом АДРУ визначалася як громадська організація громадян, то правовий статус Асоціації міст України й Асоціації районних у містах Рад залишався неясним через відсутність легітимно-процесуальної реєстрації муніципальних асоціацій, що позбавляло їх права діяти від свого імені, одержувати права й обов'язки і, в остаточному підсумку, загальної правоздатності (не говорячи вже про елементи міжнародної правосуб'єктності).

Тому посилення на статтю 4 Закону України від 26 березня 1992 року, яка зазначає, що органи місцевого самоврядування мають при дотриманні умов, передбачених законодавством України, права юридичної особи, уявлялися в даному разі необґрунтованими з двох позицій:

- а) формальної — статус юридичної особи відповідно до цього Закону не поширювався на асоціації органів місцевого самоврядування;
- б) легітимної — відповідно до загальних статутарних положень Цивільного кодексу України правоздатність юридичної особи виникає з моменту затвердження її статуту або положення або з моменту її державної реєстрації. Ці правові положення не могли бути застосовані до муніципальних асоціацій (див. ч. 5 ст. 1 Закону України від 26 березня 1992 р.). Таким чином, наявною була прогалина в праві, що мала потребу в доповненні.

Аналогічне положення склалося та з Асоціацією місцевої і регіональної влади України, яка будувала свою діяльність переважно у сфері міжнародних міжмуніципальних і міжрегіональних зв'язків. На фоні інтенсифікації міжнародної активності правове положення цієї муніципальної спілки також виявилось неясним. З одного боку, її

статут не був зареєстрований в органах державної реєстрації, з іншого — власне факт такої реєстрації, навіть якби він відбувся, не створив би в муніципальній спільці правосуб'єктності юридичної особи. Тому на Загальних зборах Асоціації, які відбулися в лютому 1996 року, було прийнято рішення про її перейменування в Асоціацію представників місцевої і регіональної влади України, що давало можливість легалізувати цю інституцію як всеукраїнську громадську організацію.

Прийняття Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року не змінило сформованого положення. За винятком статті 15, окремих положень ст.ст. 26, 43 даного Закону, що містять законодавчий дозвіл на утворення муніципальних асоціацій, а також закріплюють цілі і порядок утворення таких об'єднань, необхідність їх реєстрації, інші аспекти діяльності таких асоціацій, зокрема основні принципи їх утворення, організаційно-правові форми і майново-організаційні питання їхньої діяльності, на законодавчому рівні врегулювання не знайшли.

Уявляється, що для усунення таких колізій у законодавстві необхідно на законодавчому рівні закріпити право органів місцевого самоврядування на утворення муніципальних спілок, закріпивши за ними відповідний статус локальних, регіональних і національних асоціацій місцевої влади з правом створення юридичної особи. Саме на це спрямований проект Закону України "Про асоціації, інші добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування", розроблений робочою групою Асоціації міст України та громад. Крім загальних положень, проект Закону містить норми щодо порядку створення та припинення діяльності асоціацій, інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, регулює їхні права та обов'язки, фінансові та матеріальні основи діяльності, визначає організаційну структуру таких об'єднань, організаційні та правові гарантії їхньої діяльності, закріплює повноваження відносно координації діяльності добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування²³.

На жаль, у проекті відсутня детальна регламентація права асоціацій, інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування виступати від імені своїх членів на міжнародній арені з метою налагодження співробітництва із національними асоціаціями місцевої

²³ Закон України "Про асоціації, інші добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування": проект, Розроблений робочою групою Асоціації міст України та громад. - К., 2002.

влади інших країн і МНУО місцевої влади. Гадаємо, що це сприятиме активізації участі органів місцевого самоврядування України в міжнародному співробітництві місцевої влади²⁴.

Таку пропозицію можна обґрунтувати не тільки соціальною значимістю статутних завдань муніципальних спілок, які мають типологічні характеристики: сприяння розвитку системи місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської Хартії; налагодження зв'язків між органами місцевого самоврядування України та із зарубіжними партнерами, у тому числі з МНУО місцевої влади; пропаганда і захист інтересів місцевого самоврядування; підготовка кадрового персоналу для місцевого самоврядування та ін., а й практичними діями, що починаються муніципальними спілками в державному і соціальному житті. Так, наприклад, в активі Асоціації міст України є позитивний досвід співробітництва правління і членів Асоціації з керівництвом Верховної Ради та Адміністрації Президента для більш детальної й обґрунтованої підготовки робочих документів, які стосуються інтересів органів місцевого самоврядування, звернення, заяви до вищих керівників держави і керівних структур з найбільш нагальних проблем життя міст. Серед них: звернення до Президента, Верховної Ради, Кабінету Міністрів України з проханням відшкодувати заборгованість місцевим бюджетам на державному рівні; зауваження з проекту Закону України "Про бюджетну систему України" з вимогою поділу бюджету України на три рівні — державний, регіональний, місцевий з власними закріпленими джерелами формування прибуткової частини; проект Указу Президента України "Про розвиток регіонального і місцевого самоврядування"; проведення регулярних муніципальних слухань з актуальних проблем місцевого самоврядування та ін.²⁵ У діяльності Асоціації районних у місті Рад особливе значення відіграла ініційована нею і проведена в лютому 1996 року конференція з обговорення проблем створення нової Конституції України з акцентом на проблемах місцевого самоврядування²⁶.

²⁴ Див.: Баймуратов М.Л. Проблема международной правосуб'єктности органов местного самоуправления Украины. — Одесса: ЛО БАХВА, 1996. — С. 110.

²⁵ Див.: Краюдемська З. Місто з розвинутим самоврядуванням // Урядовий кур'єр. — 1995. — 21 груд.; її ж: Асоціація стає впливовішою // Урядовий кур'єр. — 1996. — 13 лютого; Пагребецька І. Об'єднана ідея самоврядування // Урядовий кур'єр. — 1999. — 7 жовтня.

²⁶ Див.: Шумилки В. Конституція приймається не на один год // Голос України. — 1996. — 1 лютого.

Популярністю в органах місцевого самоврядування України користується програма АДРУ "Муниципальний менеджмент для України", у рамках реалізації якої проводяться виїзні науково-практичні тренінги-семінари "Проблеми самоврядування і муніципального менеджменту в обласному центрі України". Під час таких заходів проводяться навчальні курси з найбільш актуальних проблем місцевого самоврядування, серед них "Менеджмент у державній службі: особливості, ефективність", "Побудова працездатної єдності депутатської групи", "Соціально-економічний моніторинг регіону", "Депутат у ролі особистості, що формує політику самоврядування" та ін.²⁷

У рамках програми АДРУ передбачається створення недержавних центрів навчання підготовки і перепідготовки депутатів місцевих рад і співробітників муніципальних органів управління. Першим етапом цієї програми є проведення міжнародної науково-практичної конференції з проблем муніципального менеджменту із залученням експертів національних асоціацій місцевої влади зарубіжних держав і експертів профільних МНУО, другим — проведення конкурсів навчальних програм, проектів центру муніципального менеджменту, що утворюються в містах України. Таким чином, налагоджується становлення неурядової системи підготовки муніципальних працівників, що посідає пріоритетне місце в діяльності національних асоціацій місцевої влади зарубіжних країн. Великою увагою користуються видання Інституту місцевої демократії, який був створений у 1997 році, як інформаційно-аналітичний та науково-методичний центр АДРУ та є провідною структурою у реалізації програм "Муниципальний менеджмент для України", "Інноваційні інструменти розвитку" та ін.

Активізації муніципального руху на місцях, залученню територіальних громад та їхніх членів, громадських формувань до вирішення актуальних проблем місцевого життя сприятиме проект Дослідницького інституту КТІ разом з Асоціацією міст України з відкриття регіональних відділень Асоціації у всіх областях України, реалізація якого почалася в березні 2000 року. Фінансову підтримку проекту здійснює Агентство міжнародного розвитку США. На першому етапі такі відділення були створені в Хмельницькому, Полтаві, Ужгороді й

²⁷ Див.: Симонов М. Депутати учатся управляти // Одеський вестник. — 1996. — 29 мая.

Івано-Франківську, завданням другого етапу є відкриття таких центрів у 19 областях України, а на третьому їх географія охопить всі регіони України. Завдання подібних центрів багатопланові: підготування фахівців з організації і проведення громадських слухань з різних проблем міського розвитку, підготовка стратегічного планування на локальному рівні, лобювання законопроектів з питань організації та діяльності місцевого самоврядування²⁸.

Активізуються міжнародні зв'язки муніципальних спілок України. Вони налагоджують співробітництво не тільки з окремими зарубіжними містами і регіонами, а й з національними асоціаціями місцевої влади зарубіжних країн, МНУО місцевої влади і структурами міжнародних міжурядових організацій, що складають інтереси місцевої влади. У 1995 році представники Асоціації міст України вперше взяли участь у пленарному засіданні Конгресу місцевої і регіональної влади Ради Європи в Страсбурзі (Франція) і в 36-му Міжнародному конгресі Міжнародної спілки місцевої влади, що відбувся у Гаазі (Голландія). АДРУ встановила міжнародні контакти з ВФОМ, МСМВ та іншими профільними МНУО місцевої влади. Активізується співробітництво Асоціації місцевої і регіональної влади з МСМВ, національними асоціаціями місцевої влади Німеччини, Польщі, Фінляндії, Франції та ін. Ці процеси обумовлені об'єктивною потребою, яка виникає в період організаційно-правового становлення і зміцнення муніципальних спілок України, у вивченні зарубіжного досвіду з проблем, що входять у коло інтересів і повноважень органів місцевого самоврядування, що приводить до їх входження у систему міжнародного співробітництва місцевої влади. Таким самим шляхом підуть і регіональні асоціації, які переживають у даний час етап становлення. Так, у жовтні 1999 року одночасно були створені дві муніципальні асоціації — Всеукраїнське об'єднання місцевого і регіонального розвитку та громадське об'єднання "Українська муніципальна академія". Перша з них має завдання залучити до вирішення проблем муніципального руху широкі маси громадськості, друга — сприяти вирішенню актуальних проблем місцевого самоврядування шляхом проведення громадських наукових експертиз державних і недержавних програм регіонального і муніципального розвитку, розроблення та реалізації пілотних проектів муніципальної реформи, збору і поширення кращого досвіду терито-

²⁸ Див.: Подольська З. Міські громади матимуть свої центри // Урядовий кур'єр. — 2000. — 2 серпня.

ріальної організації влади, популяризації ідеї зміцнення влади громад, видання навчальної літератури та ш.

Важливою подією у муніципальному житті України стало створення Конгресу місцевих та регіональних влад України. Це стало можливим завдяки спільному рішенням всеукраїнських асоціацій — Української асоціації місцевих та регіональних влад, Асоціації сільських, селищних та міських рад України, Асоціації міст України, а також Спільки лідерів місцевих та регіональних влад України.

Ідея про заснування Конгресу виникла ще у жовтні 1998 року, коли на Всеукраїнському форумі місцевих та регіональних рад була ухвалена Угода про співпрацю між Українською асоціацією місцевих та регіональних влад, Асоціацією сільських, селищних та міських рад України та Асоціацією міст України та прийняте рішення про необхідність заснування Конгресу місцевого самоврядування України. Пізніше, 9 вересня 2000 року. Спілька лідерів місцевих та регіональних влад України на II Всеукраїнському з'їзді прийняла рішення "Про Конгрес місцевих та регіональних влад України". 3 часом, 15 квітня 2002 року, Українською асоціацією місцевих та регіональних влад, Асоціацією сільських, селищних та міських рад України, Асоціацією міст України, а також Спількою лідерів місцевих та регіональних влад України була підписана Хартія Конгресу (Ліги) місцевих та регіональних влад України та Установчу угоду засновників Конгресу місцевих та регіональних влад України³⁰, а на першій сесії Конгресу місцевих та регіональних влад України, яка відбулася 5-6 грудня 2002 року, було прийнято Резолюцію Конгресу місцевих та регіональних влад України № 1 "Про створення Конгресу місцевих та регіональних влад України"³¹, а також затверджено Положення "Про Конгрес місцевих та регіональних влад України"³².

²⁵ Див.: *Нагребецька І.* Засновано академію муніципалів // Урядовий кур'єр. — 1999. — 19 жовтня.

³⁰ Хартія Конгресу (Ліги) місцевих та регіональних влад України. Установча угода засновників Конгресу місцевих та регіональних влад України // Конгрес місцевих та регіональних влад України — консолідація заради майбутнього місцевого самоврядування: 36. документів і матеріалів (квітень 2002 р. — листопад 2003 р.) / За заг. ред. В.М. Тихонова. - К., 2003.- С.34-36.

³¹ Конгрес місцевих та регіональних влад України — консолідація заради майбутнього місцевого самоврядування: 36. документів і матеріалів (квітень 2002 р. — листопад 2003 р.) / За заг. ред. В.М. Тихонова. - К., 2003.- С.75.

³² Положення "Про Конгрес місцевих та регіональних влад України" // Конгрес місцевих та регіональних влад України: Вибрані документи та матеріали першої сесії Конгресу, 5 грудня 2002 р. — С.1-4.

Згідно з Положенням, Конгрес визначається як вища форма об'єднання на принципах конфедерації асоціацій: Асоціації сільських, селищних та міських рад України; Асоціації міст України; Української асоціації місцевих та регіональних влад з метою представлення і захисту загальних інтересів органів місцевого самоврядування всіх рівнів. Основною метою діяльності Конгресу проголошено "координацію зусиль органів місцевого самоврядування, їх добровільних об'єднань, спрямованих на формування державної регіональної політики в Україні в інтересах територіальних громад і реалізації на її основі творчого потенціалу народу на користь України" (п. 2.1 Положення).

Основними напрямками діяльності Конгресу визначено проведення моніторингу місцевого самоврядування; аналіз стану, розробка прогнозу і підготовка рекомендацій щодо подальшого розвитку місцевого самоврядування; участь у розробці законодавчих актів, спрямованих на зміцнення і розвиток правової бази функціонування місцевого самоврядування, проведення суспільної експертизи законопроектів, які стосуються їхніх інтересів; представлення інтересів муніципального руху в органах державної влади; сприяння зміцненню матеріальної і фінансової самостійності та самодостатності регіонів і територіальних громад; розвиток співробітництва з органами державної влади, сприяння встановленню партнерських взаємин між ними й органами місцевого самоврядування; всебічне сприяння розв'язуванню конфліктних ситуацій між місцевими органами державної влади й органами місцевого самоврядування (п.2.4 Положення).

Створення Конгресу було позитивно сприйняте у вітчизняних політичних колах. На думку Президента України Л. Кучми, "нове об'єднання має знайти своє місце в українському муніципальному русі, який уже став дійовим фактором державотворення"³³. Не залишилась непомітною ця подія і в Європі. Так, за словами віце-президента Конгресу місцевих та регіональних влад Європи Яву-за Мілдона, зі створенням Конгресу місцевих та регіональних влад України місцева та регіональна демократія України зробила великий

Виступ Президента України Л.Д. Кучми на урочистому засіданні першої сесії Конгресу місцевих та регіональних влад України, присвяченої Дню місцевого самоврядування, 6 грудня 2002 р. // Президент- України та державна регіональна і муніципальна політика. 36. матеріалів та документів / Упоряд. О. Іщенко, В. Кам-по, М. Пухтинський, В. Тихонов. — К, 2002. — С.21-23.

крок уперед, а Конгрес місцевих та регіональних влад Європи отримав достойного за своїм обсягом та політичною наповненістю співрозмовника, який здатний виконувати визначальну роль у розвитку місцевої та регіональної демократії³⁴.

Слід зазначити, що процедурно-процесуальний порядок створення асоціацій та інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування знайшов свою нормативну регламентацію у чинному законодавстві України. Рішення про об'єднання в асоціації або вступ до асоціації, інші форми добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, а також про вихід із них, відповідно до п. 21 ч. 1 ст. 26 і п. 15 ч. 1 ст. 43 Закону України від 21 травня 1997 року, приймається виключно на пленарних засіданнях сільських, селищних, міських, районних, обласних рад. При цьому, відповідно до встановленого частиною 11 статті 46 цього Закону правила, сесія ради є правоздатною, якщо в її пленарному засіданні бере участь більше половини депутатів від загального складу ради.

Муніципальні асоціації мають свої статuti й органи управління (президенти, голови спілок і асоціацій, правління, президії, ради та ін.). Засновниками муніципальних асоціацій є органи місцевого самоврядування, їхні права визначаються в рамках повноважень, делегованих їм засновниками. Керівництво об'єднань від імені засновників має право представляти їхні інтереси в державних органах та інших організаціях у межах делегованих повноважень. Організаційно-правові форми діяльності і управління асоціацією визначаються зборами засновників. Повноваження її органів визначаються статутом (положенням). У статутах муніципальних асоціацій також визначаються вид діяльності, порядок і процедура прийняття рішень з усіх питань діяльності об'єднання. Так, наприклад, вищим керівним органом Української муніципальної академії є Загальні збори, між зборами діяльністю цієї громадської організації керуватиме президія. Академія матиме свої відділення в областях, АРК, містах Києві і Севастополі. На установчих зборах Академії в жовтні 1999 року був затверджений статут об'єднання "Українська муніципальна академія", визначено 42 академіки-засновники, обрано членів-кореспондентів, президента і віце-президента цієї громадської організації.

³⁴ Вітання Віце-Президента Конгресу місцевих та регіональних влад Європи Явуза Міддона учасникам першої сесії Конгресу місцевих та регіональних влад України // Конгрес місцевих та регіональних влад України. — К., 2003. — С.7.

Слід зазначити, що нині муніципальні асоціації можуть набути права юридичної особи, але тільки в тому разі, якщо вони пройдуть відповідну реєстрацію, передбачену нормативно-правовими актами підзаконного характеру.

Така реєстрація муніципальних асоціацій здійснюється відповідно до Положення про реєстрацію асоціацій та інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 1998 року № 175³⁵.

Це Положення визначає відповідно статтею 15 Закону України від 21 травня 1997 року "Про місцеве самоврядування в Україні" порядок реєстрації асоціацій та інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування в органах Міністерства юстиції України.

Реєстрація асоціацій та інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування здійснюється Головним управлінням юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласними, Київським і Севастопольським міськими управліннями юстиції за місцезнаходженням керівного органу об'єднання.

Для реєстрації добровільного об'єднання органу, який її здійснює, подаються такі документи:

- заява про реєстрацію, підписана уповноваженим представником засновників добровільного об'єднання за встановленою формою (відповідно до додатка № 1 до цього Положення);
- протокол установчого з'їзду (конференції) або загальних зборів засновників добровільного об'єднання, на яких прийнято рішення про створення добровільного об'єднання, а також затверджено його статут (положення) і призначено уповноваженого представника засновників для його реєстрації;
- статут (положення) добровільного об'єднання в двох примірниках;
- рішення всіх органів місцевого самоврядування про виступ засновниками добровільного об'єднання;
- підтвердження юридичної адреси добровільного об'єднання;
- відомості про склад керівного органу добровільного об'єднання;
- документ, що підтверджує сплату реєстраційного збору (п. 2 Положення).

³⁵ Див.: Зібрання законодавства України. Сер. 1. Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України. - 1998. - № 6. - Ст. 217.

Розмір плати за реєстрацію добровільного об'єднання і порядок сплати реєстраційного збору визначаються Постановою Кабінету Міністрів України "Про розміри плати за реєстрацію асоціацій, інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, статутів територіальних общин" від 25 травня 1998 року № 738 і дорівнює 10 неоподаткованим мінімумам прибутків громадян.

Перелік зазначених документів, які подаються для реєстрації і передбачені дійсним Положенням, є вичерпним. Орган, який здійснює реєстрацію, не має права вимагати від заявника подання інших документів.

Заява про реєстрацію добровільного об'єднання за наявності всіх необхідних документів розглядається в двомісячний термін (я. 4 Положення).

Орган, який здійснює реєстрацію добровільного об'єднання, за необхідності має право здійснити перевірку відомостей, що містяться в поданих документах.

За результатами розгляду заяви приймається одне з таких рішень:

- про реєстрацію добровільного об'єднання;
- про відмову в реєстрації добровільного об'єднання;
- про залишення заяви без розгляду (п. 6 Положення).

У разі реєстрації добровільного об'єднання засновнику видається свідоцтво про реєстрацію встановленого зразка (п. 7 Положення).

Підставою для відмови в реєстрації добровільного об'єднання може бути невідповідність статутних документів, поданих для реєстрації, Конституції України і законам України. Рішення про відмову в реєстрації добровільного об'єднання в 10-денний термін після його прийняття надсилається заявнику і може бути оскаржене у судовому порядку (ч. 3, 4 п. 8 Положення).

Рішення про залишення заяви без розгляду приймається органом, який здійснює реєстрацію, у разі неподання документів, необхідних для реєстрації відповідно до цього Положення, про що орган, який здійснює реєстрацію, у 10-денний термін сповіщає заявника.

У разі усунення недоліків, на підставі яких було прийняте рішення про залишення заяви без розгляду, повторно заява про реєстрацію добровільного об'єднання розглядається в порядку й у терміни, встановлені цим Положенням (п. 9 Положення).

Про зміни і доповнення, що вносяться в статутні документи, добровільне об'єднання у 5-денний термін сповіщає орган, який здійснює реєстрацію (п. 10 Положення).

Скасування реєстрації добровільного об'єднання здійснюється органом, який здійснює реєстрацію, у разі:

- подання заяви уповноваженого представника добровільного об'єднання за наявності рішення повноважного органу;
- визнання органом, який здійснює реєстрацію, документів, на підставі яких була здійснена реєстрація, недійсними або такими, що суперечать законодавству;
- набрання чинності рішенням суду про скасування реєстрації добровільного об'єднання (п. 11 Положення).

Проведений аналіз процесів створення і діяльності муніципальних асоціацій, безумовно, підтверджує їхні значні потенційні можливості, відкриває нові шляхи для органів місцевого самоврядування у вирішенні їхніх специфічних проблем і створення оптимальних внутрішніх і зовнішніх умов для забезпечення реалізації пріоритетних напрямів муніципальної реформи.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Яку роль відіграють муніципальні асоціації в розвитку локальної демократії у світі й в Україні?
2. Визначте правовий статус муніципальних асоціацій в Україні.
3. Визначте основні напрями діяльності муніципальних асоціацій в Україні.
4. Дайте видову характеристику муніципальних асоціацій в Україні.
5. Який порядок створення муніципальних асоціацій існує в Україні?
6. Визначте нормативно-правовий порядок регламентації муніципальних асоціацій в Україні.
7. Визначте основні напрями взаємодії муніципальних асоціацій в Україні.

РОЗДІЛ XVII. МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

§ 1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

Дослідження *категорії інтересу* як реальної причини соціальних дій, подій, здійснень, що стоять за безпосередніми спонуканнями, мотивами, помислами, ідеями тощо¹ індивідів і соціальних груп, які беруть участь у цих діях, дає підставу для висновку, що будь-яка людська діяльність заснована на інтересі, який є відправною, початковою точкою цієї діяльності, своєрідною вихідною домінантою існування й розвитку людської цивілізації. *Множинність і рзгноплановість інтересів*, як індивідуальних, так і групових, соціальних і економічних, духовних і прагматичних, дозволяють зробити висновок про багатогранну діяльність людського співтовариства, що має виходи на різні її рівні, у тому числі як на державний рівень, так і рівень місцевого самоврядування. У повсякденній людській діяльності інтерес можна трактувати в широкому розумінні як будь-яку спрямованість на значимий для людини предмет або діяльність, причому ця значимість (пріоритет інтересів, наявність домінуючих інтересів) визначається вибором і стійким зосередженням уваги на певних об'єктах. У цьому контексті соціально значимим є й місцеве самоврядування, яке

Див.: Большая Советская Энциклопедия. - Т. 10. - М.: Сов. энциклопедия, 1972 -С. 945.

в суспільстві забезпечує становлення й реалізацію різнорівневих та поліоб'єктних інтересів.

Така ж ситуація складається у взаємодії інтересів держави й місцевого самоврядування в області його міжнародного співробітництва. Функціонуючи на міжнародній арені, держава входить до саморегулюючої системи взаємодії держав, яка відрізняється високим ступенем взаємозалежності: у ній немає і не може бути ізольованих явищ і процесів — кожне з них зачіпає так чи інакше всю систему відносин і спричинює відповідні наслідки як для неї самої, так і для окремих держав. У свою чергу, держави у своїй діяльності ґрунтуються на інтересах, які визначаються різноманітними внутрішніми й зовнішніми обставинами. У той же час держави живуть і діють у єдиній для них системі відносин. Взаємодія держав у рамках цієї системи неминуче породжує якісь спільні для них цілі та завдання, більшу або меншу спільність зовнішньополітичних інтересів, що змушує їх — вільно чи мимоволі — діяти разом, особливо у питаннях підтримання та забезпечення миру й безпеки. Без такої спільності інтересів міждержавні відносини нагадували б "війну всіх проти всіх"; без неї неможливі були б співробітництво держав, реалізація загально визначених принципів сучасного міжнародного права, що регламентують мирне співіснування держав.

Отже, якщо ми введемо в цю міжнародну систему інтересів, інтереси місцевого самоврядування, то отримаємо таке співвідношення: міжнародний (глобальний) інтерес — державний (національний, у широкому значенні цього поняття) інтерес — локальний (сформований територіальними колективами) інтерес. Вважаємо, що між цими різними рівнями інтересів існує діалектичний зв'язок. Аргументуємо цю позицію.

Наведене поняття національного інтересу в широкому розумінні ототожнюється з інтересом загальнодержавним. На думку Є. Позднякова, національний інтерес невіддільний від держави, тому що поєднує в собі такі суперечливі і в той же час нероздільні вузли живої дійсності, як держава й нація, моральність і політика, політика й економіка, внутрішня й зовнішня політика². Національно-державний інтерес є фундаментом, принципом, головним законом життєдіяльності держави, він служить цілям збереження могутності держави й здоров'я нації.

² Поздняков З. А. Нация, национализм, национальные интересы. — М.: Прогресс-Культура, 1994. - С. 78.

Основою всіх видів національного інтересу є "виживання або самозбереження з тієї причини, що саме від національного виживання залежить досягнення всіх інших інтересів та заснованих на них цілей"³.

Один із найбільших політичних теоретиків сучасного Заходу, авторитетний дослідник проблеми націоналізму І. Берлін відзначає: "Не буде перебільшенням, на мою думку, сказати, що жоден політичний рух — принаймні за межами західного світу, — який не поєднується з національними почуттями, не може сьогодні розраховувати на успіх", саме національні почуття (як реалізація національних інтересів. — *Авт.*) мають "вирішальне значення для формування сучасного світу"⁴. Звичайно ж, тут не йдеться про агресивний націоналізм, а про таку національну ідею, яка виростає із внутрішніх потреб нації, з відчуття нею необхідності самореалізації у формі державного закріплення своїх прав і обов'язків. Адже здорова, життєздатна національна ідея постійно живе в масовій свідомості, вона викристалізовується на рівні інтуїції та непереможного прагнення до державотворюючого самоусвідомлення.

Досить виразно висловив цю думку Л. Кучма, який у доповіді на урочистих зборах, присвячених Дню Незалежності України 24 серпня 1995 року, акцентував увагу на тому, "що нам необхідно не тільки наповнити новим змістом національну ідею, але й розробити й активно задіяти нову ідеологію державотворення"⁵.

При більш глибокому розгляді зовнішньополітичні інтереси мають, без сумніву, державний, а не національний характер, хоча й не можуть не відображати в тому або іншому ступені загальні національні інтереси, що стосуються насамперед питань безпеки, територіальної цілісності, суверенітету, а також пов'язаних з ними загальних настроїв, стереотипів, а також уявлень про місце і роль своєї держави в системі інших держав, які продукуються всім населенням країни, незалежно від національної приналежності (народом) (див. дефініцію народу України в Декларації про державний суверенітет України від 16.07.90 р. і в преамбулі Конституції України 1996 р.⁶, та реалізовані на міжнародній арені через властиво державні інституції).

³ Там само. - С. 87, 95.

⁴ Берлін І. Націоналізм: знехтувана сила // Сучасність. — 1993. — № 3. — С. 110.

⁵ Кучма Л. Д. Вьідаюіщееся событие мировой истории. Доклад Президента Украины наторжественном собрании, посвященном Дню независимости Украины 24.08.95 г. // Голос України. — 1995. — 28 августа.

⁶ Відомості Верховної Ради України. — 1990. — № 31. — Ст. 429; Голос України. — 1996. — 27 июля.

Отже, здійснюючи на міжнародній арені свої інтереси, держава одночасно реалізує й національні (народні) інтереси, тому що нація (народ) як історично сформована спільнота служить тією основою, на яку спирається будь-яка державна влада при формуванні та здійсненні своєї зовнішньополітичної діяльності.

Причому практична сторона цієї діяльності, щоб одержати "народну" підтримку, має хоча б зовні відповідати сприйняттям, установкам, віруванням, духовним цінностям, іншими словами, світоглядним стереотипам даної нації (народу). Стереотипи ж, як спрощені уявлення про об'єкт, які мають яскраве емоційне забарвлення, впливають на сприйняття й розуміння явищ навколишнього середовища⁷, формуються під впливом різних факторів на рівні територіальних спільнот і територіальних громад, що складаються з окремих індивідів і в сукупності відображають їх індивідуальні та колективні інтереси.

В основі виникнення таких стереотипів лежать вже не стільки національні (у вузькому змісті цього поняття), скільки суспільні інтереси, і справжня взаємодія з питань як внутрішніх, так і зовнішніх відбувається не між державою й націями, а між державою й громадянським суспільством, що акумулює в собі все різноманіття економічних, національних, релігійних, духовно-моральних, сімейних, культурних і ін. відносин, які проявляються поза рамками політичної держави у позадержавному (правосвободному) просторі. Саме громадянське суспільство є тією інтеграційною основою, що поєднує в собі крім націй і інші колективи, у тому числі й, переважно, за територіальною приналежністю, і за різними, у тому числі й за територіально-груповими інтересами, які опосередковують суспільні (позадержавні) відносини, що розвиваються й функціонують на самоврядних засадах, само прояві волі й інтересів окремих індивідів і їхніх асоціацій⁸.

Таким чином, суспільний елемент, у значній мірі продукований місцевими співтовариствами, тому що будь-яка людина, що перебуває на території конкретної держави, є жителем її конкретної територіальної одиниці й входить до складу конкретного територіального колективу, визначає в цей час багато реалій сучасного й перспективного розвитку, він проникає в усі куточки життя й сфери діяльності, ламає

⁷ Бірртрап Ж. Рибіс Оріпіоп. — №у Уогк, 1922.

⁸ Орзих М. Ф. Конституционный строй государства и общества /В кн.: Основы государства и права: Учебное пособие, — Одесса, 1992. — С. 23.

національні й державні перегородки, національну й внутрішньодержавну обмеженість, здобуваючи глобальне значення й усе більш рельєфно проявляючись у міжнародному житті. Причому цей елемент набуває тим більших масштабів і значимості у житті того чи іншого народу, чим глибше він охоплений процесом демократизації. Саме за цих умов проявляється діалектична єдність макроінтересів держави й громадянського суспільства. Держава як форма має відповідати внутрішнім потребам громадянського суспільства, і доки вона їм відповідає — воно відповідає йому. Без держави громадянське суспільство не може досягти вільного розвитку своїх сил та можливостей, але й без суспільства, яке вільно розвивається під егідою держави, вона поступово деградує й втрачає свій справжній зміст і призначення. Про це писав ще Кант: "... Громадянську свободу... не можна скільки-небудь значно порушити, не наносячи збитку всім галузям господарства, особливо торгівлі, а тим самим не ослабляючи сил держави в її зовнішніх справах... Коли перешкоджають громадянинові будувати своє благополуччя обраним ним способом, то позбавляють життєздатності все виробництво й тим самим знов-таки зменшують силу цілого"⁹.

Тут відображена роль держави переважно щодо громадянського суспільства, яке формується й функціонує на приналежній конкретній державі території. Аналогічно відображається зв'язок державних і локальних інтересів, які проявляються через волю територіальних колективів, що конститується за допомогою та інституціоналізується через органи місцевого самоврядування.

Але не слід забувати, що держава має інший, не менш важливий бік життєдіяльності, опосередкований її зв'язками із зовнішнім світом, з іншими державами. Держава, подібно дволикому Янусові, одночасно дивиться в різні боки і здійснює дві, хоча й взаємозалежні, проте різні функції — внутрішню й зовнішню¹⁰. Ці розходження не можуть не відбитися й на оцінці співвідношення державних і локальних інтересів у випадку держави, яка "спрямована всередину", і співвідношення глобальних, державних і локальних інтересів у випадку держави, яка "спрямована назовні".

Розходження між цими проявами держави, без сумніву, існують і визначаються насамперед розходженнями тих середовищ, з якими

⁹ Кант И. Сочинения. Т. 6. - М., 1966. - С.19-20.

¹⁰ Поздняков .9. Внешнеполитическая деятельность и межгосударственные отношения. — М.: Междунар. отнош., 1986, глава 1.

в кожному випадку держава має справу: в одному — з системою міждержавних відносин, в іншому — із системою внутрішніх соціально-економічних відносин (або громадянським суспільством). І хоча і в даному випадку і там діє та сама держава, однак різниця між внутрішнім і зовнішнім середовищами її діяльності накладає такий специфічний відбиток на обидві її функції, що створюється враження, начебто в кожному випадку діють різні держави. У такий же спосіб варіабельно проявляються інтереси держави й місцевого самоврядування як усередині держави, так і на міжнародній арені. При взаємодії усередині держави інтереси центру й місць не збігаються як за соціальним значенням і спрямованістю, так і за актуальністю, першочерговістю реалізації.

Вони можуть ходити не тільки в позитивному аспекті, а й проявлятися через протиріччя, набуваючи часом антагоністичного характеру. На міжнародній арені таке протистояння інтересів не тільки неприпустиме, але й практично неможливе: по-перше, реалізація, "самовияв" інтересу місцевих співтовариств у цій сфері можлива винятково з дозволу й за протекціонізму держави; по-друге, локальні інтереси мають виявлятися через призму загальнодержавних і не суперечити їм, тобто як частина цілого; разом з тим, ці інтереси повинні мати свою специфіку, відрізняючись від державних, відбиваючи сутнісні інтереси територіальних колективів. Звідси досить продуктивною є думка Гегеля про те, що "про суверенітет народу можна говорити в тому розумінні, що стосовно зовнішнього світу народ є взагалі щось самостійне й становить власну державу"¹¹.

Разом з тим, поєднуючи локальні інтереси, які виявляють на міжнародній арені органи місцевого самоврядування, можна синтезувати "загальний локальний інтерес", який відображає сукупність інтересів величезної кількості територіальних колективів, що функціонують на територіях всіх існуючих держав і ніби опосередковують загальний, глобальний інтерес, який знаходиться в основі системи міжнародних і міждержавних відносин. Звідси можливо прослідкувати взаємодію локального, державного і глобального інтересу, який здійснюється двома шляхами: за допомогою держави, яка дозволяє "самовиявитися" локальному інтересу на міжнародній арені, і ніби без неї (через недержавні асоціації і міжнародні неурядові організа-

Цит. за: Маркс К. К критике гегелевской философии права // Маркс К., Зигель Ф. Соч. 2-е изд. - Т. 1.-С. 262.

33. Зам. 15.

ції), якщо територіальні спільноти, які складаються з жителів планети Земля, формують свій специфічний, глобальний інтерес (який у процесі формування й реалізації може й оминати державні інституції, тому що входить до сфери "природних", невід'ємних інтересів людської цивілізації). Продуктивність такої тези очевидна, тому що двигунами прогресу людського суспільства завжди були реальні, матеріальні інтереси. До них, без сумніву, можна віднести й "загальний локальний інтерес", який полягає у функціонуванні й відтворенні людської цивілізації у формі окремих територіальних колективів, що мають загальні й специфічні завдання, цілі й інтереси. Цей "загальний локальний інтерес" фактично обумовлює та виступає в якості концепту для міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування різних держав світу.

Зацікавленість органів місцевого самоврядування України в міжнародному співробітництві і Української держави у сприйнятті міжнародних стандартів місцевого самоврядування може бути виявлена і зафіксована у формі *мотивації*. Така мотивація може бути структурована і складається з трьох рівнів-завдань, які реалізуються в рамках організаційно-правових форм діяльності органів місцевого самоврядування, передбачених Конституцією і законодавством України про місцеве самоврядування і вирішуваних проблем, що відрізняються за типологією.

До першого, найбільш загального рівня належить *завдання-мотив* — *вивчення, освоєння і впровадження власне стандартів становлення, розвитку і функціонування самої системи місцевого самоврядування*. Це завдання стоїть на порядку денному на рівні держави (за її позитивного протекціонізму локальної демократії) і на рівні самого місцевого самоврядування, в існуванні якого зацікавлені територіальні спільноти.

Друге *завдання-мотив охоплює обмін досвідом, у веденні місцевого господарства і управління локально-регіональними процесами функціонування людських поселень між органами місцевого самоврядування держав, які визнають міжнародні стандарти локальної демократії*. У процесі її реалізації органи місцевого самоврядування вирішують як загальнодержавне завдання (реалізація соціально-економічної функції держави на локальному рівні), так і функціонально-галузеві проблеми діяльності місцевого самоврядування, реалізовані в інтересах території та територіальної громади.

Третє *завдання-мотив полягає у становленні й розвитку різноманітного і багаторівневого співробітництва органів місцевого самоврядування, суспільних формувань громадян, підприємницьких структур, жителів відповідних адміністративно-територіальних одиниць із зарубіжними партнерами і виявляється шляхом різноманітних зв'язків*. У їх впровадженні на практиці, у контексті загальнодержавних завдань з реалізації стратегічних напрямів зовнішньої політики держави щодо становлення гуманітарного й інших видів співробітництва, вирішальну роль відіграють міжособистісні зв'язки, які стимулюють і роблять більш осмисленими у змістовному плані так звані муніципальні права особистості, про які йшлося раніше.

§ 2. СУБ'ЄКТНО-ОБ'ЄКТНИЙ СКЛАД МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

З позицій теоретичного осмислення та статутарного аналізу *суб'єктного складу міжнародного співробітництва в межах локальної демократії* (див., наприклад, Європейську типову конвенцію про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади 1980 р.) можна зробити висновок, що до суб'єктів такого міжнародного співробітництва належать територіальні громади та органи місцевого самоврядування. Однак законодавчі положення, які легалізують міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування України та знайшли своє закріплення у статті 15 "Форми добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування" Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року¹², свідчать про інше. Саме тут міститься дозвіл органам місцевого самоврядування на об'єднання в асоціації всередині країни і входження в індивідуальному порядку або в рамках відповідної національної асоціації у міжнародні асоціації та інші добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування.

Таким чином, коло суб'єктів міжнародного співробітництва в рамках локальної демократії розширюється. Слід відзначити, що багаторічний досвід автора в дослідженні феномену міжнародного

¹² Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

співробітництва місцевих влад свідчить про те, що коло суб'єктів міжнародного співробітництва в сфері місцевого співробітництва характеризується перманентним процесом розширення. Так, наприклад, якщо територіальні громади України беруть участь у міжнародному співробітництві опосередковано, враховуючи, що від їхнього імені діють органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи, то члени територіальних громад (підприємці, промисловці, науковці, студенти, пенсіонери, віруючі, діячі культури та ін.) та їхні асоціації беруть активну участь у такому співробітництві. Вони вступають в нього самостійно або за допомогою органів місцевого самоврядування. Саме тому міжнародне співробітництво в межах місцевого самоврядування в Україні набуває системоутворюючого характеру, характеризується полісуб'єктним та поліоб'єктним складом та різнорівневим характером його реалізації. Саме такі вади надають міжнародним контактам територіальних громад та сформованих ними органів місцевого самоврядування характер міжнародного співробітництва, а не міжнародних зв'язків, як це було за радянських часів.

Слід зазначити, що саме у радянський період і до прийняття профільного Закону України 1997 року право на міжнародне співробітництво в місцевих радах України було відсутнім, і вони робили це у вичерпному порядку.

Важливе значення для становлення суб'єктного складу міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування містяться у ст. 10 Європейської хартії місцевого самоврядування. З них випливає, що право на міжнародне співробітництво має бути неодмінно визнане державою як основне і надане органам місцевого самоврядування через закріплення в національному законодавстві. Зазначаються стратегічні цілі такого співробітництва, які фактично трансформуються в об'єктний склад міжнародного співробітництва — реалізація своїх повноважень і вирішення завдань, що складають загальний інтерес, а також захист і просування загальних інтересів органів місцевого самоврядування.

У статті 10 Європейської хартії місцевого самоврядування також називаються основні суб'єкти такого міжнародного співробітництва — міжнародні неурядові організації (МНУО) місцевої влади й органи місцевого самоврядування інших (зарубіжних) держав¹³.

¹³Європейская хартия о местном самоуправлении 1985 г. — Страсбург, 1986. — С. 13.

У процесі виявлення *об'єктного складу міжнародного співробітництва* важливо мати на увазі, що в якості такого об'єкта виступають різноманітні суспільні відносини системного характеру, які виникають у результаті реалізації територіальними громадами та органами місцевого самоврядування своїх повноважень. Ця система з великою кількістю систем-підсистем, як зазначалося вище, може бути охарактеризована як коло питань місцевого значення. У чинному законодавстві України згадуються "питань місцевого життя", робиться акцент на "всі питання місцевого значення", однак відсутня їх дефініція. Так, ми вже звертали увагу на те, що Закон України "Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування" від 26.03.92 року називав "питання місцевого життя" в якості основного об'єкта місцевого самоврядування (ч.1 ст. 1)¹⁴, Конституція України називає їх "питаннями місцевого значення", перераховуючи в частині 1 статті 143 найбільш важливі з них¹⁰.

Систематичне тлумачення законодавства з метою виявлення специфіки цих питань, незважаючи на наявність бланкетного посилання на те, що питання місцевого значення вирішуються в межах Конституції та законів України, також не дає позитивного результату. Причина в тому, що в законодавстві України повністю зберігається ще один рудимент радянського типу влади — майже повна тотожність функцій і повноважень органів різного рівня, що є нині першопричиною конфліктів, які виникають через дублювання або нечіткий розподіл компетенції між різними органами місцевого самоврядування й управління на регіональному рівні.

Особлива увага в зарубіжних країнах щодо визначення об'єкта міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування приділяється інноваційному оновленню на рівні місцевого самоврядування. Саме воно є тут дійовим засобом найбільш повного забезпечення постійно зростаючих потреб жителів населених пунктів, за допомогою якого місцева влада може підвищити рівень надаваних населенню послуг, у порівнянні з іншими населеними пунктами. На думку фахівців Союзу міст Фінляндії, головним завданням комуни є створення передумов для добробуту своїх жителів. Основними критеріями виступають рівень і якість життя. Причому слід враховувати, що рівень життя містить у собі матеріальні й нематеріальні ресурси.

Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 28. - Ст. 387. ¹⁵Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

Те, що людина може задовольняти свої нематеріальні (духовні), соціальні й творчі потреби, є показником якості життя¹⁶.

Досить специфічно визначаються так звані "комунальні завдання" (синонім "питань місцевого життя") у ФРН. Громади включаються в структуру сучасної держави в тому ступені, в якому їм передаються для виконання державні завдання (так зване "непряме державне управління"). Безпосередні завдання самоврядування порівняно з названими вище втратили своє значення. Однак Основний Закон ФРН 1949 року гарантує громадам основну сферу власних рішень і самоврядного управління: вони самостійно й відповідально вирішують всі питання місцевої громади (у рамках законів)¹⁷.

Комунальні завдання залежно від ступеня відповідальності й самовизначення комун класифікуються в такий спосіб:

- завдання самоврядування, які всі громади беруть на себе або добровільно (театри, спортивні споруди), або на підставі законів (забезпечення населення електроенергією й водою). При виконанні цих завдань не дається яких-небудь вказівок, вони підлягають лише державному контролю;
- завдання, які передані громаді державою. У цьому випадку комуни діють тільки як виконавчі органи федерації або земель. Тут вони підлягають не лише державному правовому контролю, а й спеціальному нагляду, тобто відповідальні адміністративні органи земель не тільки перевіряють бездоганність дій комун з правової позиції, але можуть також перевірити доцільність комунальних заходів і дати відповідні вказівки (нагляд за будівництвом, організація реєстрації й прописки населення, норми охорони громадського порядку)¹⁸.

Національна ліга міст США визначає більш широке коло факторів, що впливають на якість життя, які генерують і реалізують місцеві влади і фактично створюють кадастр питань місцевого значення, формуючи об'єктний склад місцевого самоврядування й тим самим

¹⁶ Оуласвирта Л. Коммунальное управление в Финляндии. — Хельсинки: Союз городов Финляндии, 1992. — С. 134.

¹⁷ Див.: Оснпвмой Закон Федеративный Республики Германии (23 мая 1949 г.). / В кн.: Конституции буржуазных государств. — М.: Юрид. лит., 1982. — С.170-232.

¹⁸ Фон Кплодич П. Коммунальное самоуправление в соотношении с государством и частими сектором в Федеративной Республике Германии // Актуальніше проблеми самоуправлення городів: структура местной власти, малая приватизация, локальная экономическая политика. — Л.: Евроград, 1991. — С. 19.

демонструючи спільні можливості місцевих влад щодо вирішення цих питань шляхом розгортання міжнародного співробітництва. До таких факторів належать: старіння населених пунктів і жителів; архітектура; мистецтво й культура; локальні асоціації (інституції) і фонди; бізнес і промисловість; громадська активність і участь; розвиток місцевого співтовариства; права споживачів; охорона прав і переконань; боротьба зі злочинністю; місцева демократія; економічний розвиток; праця й служба; джерела енергії; охорона навколишнього середовища; місцеві фінанси; положення інвалідів; охорона здоров'я; житлове будівництво; інформаційні служби; землекористування й розвиток; права меншин; муніципальне керування і політика; суспільне управління й суспільна політика; суспільна безпека; суспільні роботи; відпочинок і парки; наука й технології; соціальні служби; соціологічні дослідження; оподаткування; телекомунікації; транспортні перевезення; міська сфера й міська спеціалізація; робота з молоддю¹⁹. Таким чином, "престижність" населеного пункту оцінюється не стільки його візуальними й навіть еколого-рекреаційними властивостями, скільки технологічними властивостями, тобто тим "набором послуг", які надаються його мешканцям місцевою владою.

Одне із визначальних місць у процесах становлення системи міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування різних країн та його об'єктної складової посідає співробітництво з інноваційної діяльності у сфері денационалізації комунальних служб. Зміст цих новацій полягає в передачі у комунальну (муніципальну) власність, а потім — приватним підприємцям, — служб забезпечення життєдіяльності населених пунктів, багато з яких дотепер перебувають у державній власності.

Денационалізація комунальних служб є провідним напрямом локальної економічної політики в зарубіжних країнах. Вона була обумовлена об'єктивними причинами, багато з яких збігаються із сьогодишнім станом місцевого господарства в Україні і важким фінансовим становищем населених пунктів, зокрема, міст і зростаючою потребою в державній діяльності, спрямованій на загальний добробут. У ФРН, поряд з фінансовими причинами, що обумовили активізацію діяльності зі становлення локальної економіки, відіграли роль і адміністративно-політичні міркування. В 1960-х і на початку 1970-х

¹⁹ ХІґґан Айайгз. СеіУґер іог Нґґан апсі Есопотіс Кезеарсґ. — Шпіґерзііу оі' ЛошяііЕ. - № 4. - УоІ.24. - Р. 3-5.

років державну політику визначала теорія неспроможності ринкової економіки й переконання, що державне втручання необхідне для боротьби з тими негативними явищами, які неминуче породжує ринок: погроза навколишньому середовищу, небажана монополізація, руйнівна конкуренція, зубожіння і т.ін.

Такий підхід у Німеччині сьогодні критикується відразу з двох сторін — з однієї сторони, альтернативний рух "зелених" (екологів) вимагає децентралізації державного глобального управління і робить при цьому ставку на чинність саморегулювання малих мережних моделей, з іншої — ліберали й консерватори не довіряють адміністративному державному і комунальному управлінню, а конкуруючій координації за допомогою ринкової економіки. Підґрунтям цих дискусій є досвід, який вчить, що й сучасна держава з правом втручання не в змозі боротися з такими проблемами, як безробіття або зубожіння частини населення, недостача житла або бездіяльність ("склероз") суспільної адміністрації. Для цих дебатів характерними є такі гасла, як дерегулювання, дебіюрократизація, гнучкість, а також денационалізація

Слід зазначити, що саме така діяльність є основою формування локальної економіки, яка розуміється сьогодні в Україні на загальнодержавному рівні в широкому розумінні, як економіка регіональна, що лежить в основі нової регіональної політики. "Суть такої політики полягає в розширенні самостійності й відповідальності місцевих органів влади й управління у вирішенні завдань життєзабезпечення й розвитку території, міст, селищ та інших населених пунктів з урахуванням місцевої специфіки, соціально-економічних особливостей та культурно-історичних традицій... Зрозуміло, це має супроводжуватися створенням адекватної незалежної фінансово-економічної бази місцевого самоврядування, тобто закріпленням за ними необхідної муніципальної власності й джерел бюджетних доходів"²¹.

У жителів населених пунктів і органів місцевого самоврядування України відсутній подібний досвід децентралізації, деконцентрації державних повноважень, денационалізації комунального господарства, але разом з тим відсутня альтернатива ринкової реновації

²⁰ Фон Колодич П. Вказ. праця. — С. 22-23.

²¹ Нова регіональна політика. Витяг із Звернення Президента України Леоніда Кучми до Верховної Ради України 4 квітня 1995 року // Міське та регіональне самоврядування. — 1995. - Вин. 1-2 (10-11). — С. 8.

місцевого господарства, що тежить в основі становлення й фунування локальної економіки. Тому міжнародне співробітництво місцевої влади дає можливість вивчити та запозичити такий досвід, який позитивно вплине на якість комунальних послуг

Інноваційний потенціал міжнародного співробітництва і може бути використаний на декількох рівнях:

- насамперед на рівні денационалізації самої управлінської діяльності щодо формування локальної економіки: прибирання й охорони адміністративних будинків, господарсько-прайоні консультації муніципальних і регіональних менеджерів, підготовка й навчання персоналу ординарним і передовим методами управління тощо. При цьому, як правило, на першому місці стоять міркування про організацію й економіку виробництва, тобто питання, що дешевше: впровадити витрати виробництва, що входять у собівартість майбутнього продукту (послуг), або самим передати їх приватній фірмі;
 - денационалізація управлінської діяльності в галузі адміністративного втручання з покладанням на жителів певних зобов'язань, що мають виконуватися в суспільних інтересах. Тут процес інновації зачіпає не тільки внутрішній порядок організації управління, а й самих жителів.
- У цей час місцеві влади за кордоном діють у наступних напрямках:
- в галузі адміністративного втручання — денационалізація завдань по контролю, виміру й нагляду в сферах навколишнього середовища, технічної безпеки й охорони здоров'я. Ці завдання вважаються досить важкими для денационалізації як з погляду фінансової (приватні підприємці коштують не дешевше, ніж комунальне управління), так і з правової доцільності (комунітарне право більшості держав Західної Європи в цій сфері має слабку нормативну базу);
 - в галузі покладання на громадян певних зобов'язань, які виконуються у суспільних інтересах (із залученням коштів громадян) — денационалізація очищення стічних вод, ліквідація відходів і водопостачання.

У цій галузі, наприклад, у ФРН уже значно мірою денационалізовано лікарні різного профілю, будинки для престарілих тощо. Але вони перейшли не до приватногосподарського сектора, а до сектора фандрайзингу (благодійні установи), який не орієнтований на одер-

жання прибутку (йому належить 40% всіх лікарняних ліжок, 60% всіх будинків для престарілих, 70% інтернатів для дітей і підлітків, 80% дитячих садків і 90% майстерень для інвалідів)²². У багатьох містах Німеччини денационалізовано вивіз сміття, очищення стічних вод і бойні. Роботи по міському плануванню й будівництву також усе в більшому обсязі передаються приватним підприємцям. У містах США комунальні служби у переважній більшості на конкурсній основі передано в управління приватним компаніям.

Центр ваги в денационалізації припадає на комунальні послуги й завдання приватного характеру, що мають вагому роль у нормальній життєдіяльності людських поселень, а також на допоміжну діяльність адміністрації (наприклад, прибирання будинків). У цих галузях, де можливості денационалізації ще не вичерпано, робота триває.

Таким чином, міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування України фактично створює об'єктну базу самої локальної демократії та виступає в цих процесах в якості реального й ефективного засобу для ознайомлення із зарубіжним досвідом організації локальної економіки з метою впровадження на рівні населених пунктів інноваційних методів управління територією й надання послуг населенню.

Виходячи з концепції міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування, що наведена вище, можна виділити інституціональні фактори, які позитивно впливають на розширення суб'єктного та об'єктного складу такого співробітництва:

- джерела самоврядування, у тому числі місцевого, знаходяться в рамках громадянського суспільства. У міру свого становлення й розвитку місцеве самоврядування, як матеріальна форма реалізації інтересу місцевого співтовариства, легалізується державою й стає репродуцентом територіально-групових та територіально-особистісних інтересів, сформованих на локальному рівні, у процесі становлення й взаємодії громадянського суспільства та демократичної правової держави;
- місцеве самоврядування є оптимальним засобом та одночасно домінуючою територіальною ареною задоволення істотних індивідуальних і групових потреб суб'єкта, за допомогою якого він самостверджується й самореалізується в рамках громадянського суспільства;

²² Фон Кольдич П. Вказ. праця. — С. 23.

— реалізація конкретних потреб суб'єкта здійснюється переважно в рамках системного співтовариства — територіального колективу, що проявляється через призму диверсифікованості інтересів. Цей територіальний колектив виступає як система-підсистема і є об'єктом-суб'єктом у процесі задоволення інтересів конкретних індивідів, їх груп, місцевого співтовариства, громадянського суспільства й держави.

§ 3. РОЛЬ МІЖНАРОДНИХ НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У СТАНОВЛЕННІ ТА РОЗВИТКУ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

Важливе значення в становленні міжнародної, регіональних і національних систем міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування відіграють *міжнародні неурядові організації (МНУО) місцевої влади*, що діють під егідою міжнародних міжурядових організацій (ММУО). Участь у діяльності таких міжнародних асоціацій місцевої влади органів місцевого самоврядування України надає їм реальні можливості участі в системі міжнародного співробітництва з метою реалізації насущних проблем у їхній діяльності.

Ці організації за своїм функціональним й галузевим потенціалом, кількістю представників місцевих влад та інших суб'єктів, які беруть участь у їх діяльності, а також за територією діяльності можна класифікувати як МНУО місцевої влади, що мають загальносвітовий статус, і МНУО, які мають регіональний статус.

До першої групи слід віднести Всесвітню федерацію об'єднаних і споріднених міст та Міжнародний союз місцевих влад.

Початок формування МНУО місцевих влад був закладений ще у 1940 році, коли мешканці населених пунктів різних країн почали здійснювати перші міжнародні контакти. Спочатку вони виникли між містами Фінляндії і Швеції. Центральне місце в них посідали питання надання допомоги фінським комунам шведськими сусідами у поліпшенні дитячої охорони здоров'я, культурний обмін.

У період Другої світової війни таке співробітництво набуло характеру поріднення міст. Радянський Сталінград і англійський Ко-

вентрі, зруйнований варварськими бомбардуваннями фашистської авіації, скріпили свою спілку в 1942 році. У квітні 1944 року міська рада канадського міста Ванкувера від імені його жителів, прискорених мужністю захисників і визволителів Одеси, оголосила її спорідненим містом і побажала її жителям якнайшвидшого відновлення рідного міста в ім'я дружби і миру між народами²³.

Початком створення міжнародної неурядової організації споріднених міст стало поріднення французького міста Діжона з англійським Харрогетом у 1953 році. Ініціатором виступила організація Світова асоціація двомовності, що існувала тоді у Франції, утворена в 1951 році у Парижі групою колишніх учасників Французького опору й організацією "Близнюки", що складалася з представників міст з англо-французьким населенням. Основною метою цієї організації, яка увійшла в історію під назвою Асоціація "Двомовний світ", було зміцнення і розвиток дружніх зв'язків між містами Франції і Великобританії. Проте у процесі діяльності "Двомовного світу" в її організаторів виникла ідея дати двостороннім зв'язкам міст двох країн широку міжнародну основу. З цією метою у Франції була організована Рада Всесвітнього об'єднання міст, уповноважений якої, найстарший член Національної асамблеї Франції, мер міста Діжона канонік Фе-лікс Кир у заяві газеті "Ле Бьен публік" так визначив цілі й завдання поріднення міст: "Мета... працювати над створенням клімату світу. Моя думка така, що з війною треба покінчити... Поріднення міст повинно мати на меті розпочати зустрічі між містами різних країн, які зможуть усвідомити, що і ті й інші мають таке саме прагнення і ті самі інтереси, тобто розвиток і процвітання в мирній атмосфері"²⁴.

Міжнародний рух споріднених міст одержав своє організаційне і міжнародно-правове оформлення в 1957 році у місті Екс-ле-Бен (Франція), де відбувся організаційний конгрес Всесвітньої федерації споріднених міст. Нині ця організація іменується Всесвітня федерація об'єднаних і споріднених міст (ВФОМ) — і представляє інтереси місцевих і регіональних органів самоврядування понад 80 держав світу.

Цілями Федерації є:

- 1) спонукання населення міст до вільної і відповідальної участі в муніципальній діяльності;

²³ Див.: Баймуришов М.А. Международные связи местных Советов. — Одесса, 1995 — Гл. I. ²⁴ Див.: ОТО. Нізіюгу. - 1)ТО. - Прагсе. - Рагів, 1987. - Р. 18.

- 2) залучення жителів міст до спільної діяльності в різних сферах — у розвитку взаєморозуміння між народами, у захисті природи і навколишнього середовища, у прагненні до роззброювання і миру.

Останніми роками цілі Федерації трансформувалися і розширилися через зміни політичного клімату на міжнародній арені. Сьогодні вони охоплюють:

- 3) сприяння у вирішенні збройних конфліктів регіонального характеру, у спільному пошуку подолань основних проблем, які постали перед містами (боротьба за поліпшення умов життя, захист навколишнього середовища, робота із соціально неблагополучними прошарками населення);
- 4) розвиток дискусій про активізацію локальної автономії і демократії в містах;
- 5) розвиток технічного і соціально-економічного співробітництва між містами;
- 6) активізацію співробітництва з іншими членами МНУО і національними муніципальними спілками.

Своїх цілей Федерація досягає конкретною роботою, яка включає організацію і проведення різних конференцій, семінарів, зустрічей, мітингів; відкриття центрів і установ, що спеціалізуються на муніципальних проблемах; проведення акцій за мир і використання всіх засобів масової інформації для цих цілей; поширення інформації про цілі і практичну діяльність Федерації, національних асоціацій місцевої влади і про досвід, накопичений різними містами; розвиток співробітництва з національними і міжнародними неурядовими організаціями, які мають аналогічні завдання²⁵.

Міські ради і муніципальні асоціації України беруть активну участь в діяльності та заходах Федерації. Понад 50 міст республіки мають споріднені зв'язки з понад 160 територіальними одиницями зарубіжних держав (Одеська міська рада — з 26 спорідненими містами, Харківська — з близько 20, Дніпропетровська — з понад 15. Столиця України місто-герой Київ підтримує зв'язки з більше ніж 70 зарубіжними містами). Індивідуальними членами Федерації є Київ, Донецьк, Запоріжжя, Одеса, Харків. Інші міста України представлені

²⁵ Див.: Баймуратов М.А. Проблема международной правосубъектности органов местного самоуправления Украины. — Одесса, 1996.

у ВФОМ через Асоціацію представників місцевої і регіональної влади України²⁶.

Однією з найбільших міжнародних неурядових організацій місцевої влади є Міжнародна спілка місцевої влади (МСМВ), яка була створена в 1913 році і об'єднує сьогодні у своїх рядах національні асоціації місцевої влади, міста, регіони, відомства і наукові установи понад ста країн світу. Вона нарівні з ВФОМ має консультативний статус першої категорії при ООН, ЮНЕСКО та інших міжнародних міжурядових організаціях як організація із загальносвітовим статусом дотримується постулату про те, що місцева влада є наріжним каменем демократії²⁷, і тому намагається зміцнити і посилити значення місцевого самоврядування, сприяти співробітництву і взаємним обмінам між місцевими громадами в різних країнах світу.

Основні цілі Спілки:

- піднесення рівня місцевих влад та їхніх служб;
- зміцнення добробуту громадян шляхом більш ефективного місцевого управління і самоврядування;
- залучення широких верств населення до справ місцевого самоврядування;
- розширення міжнародного обміну інформацією та особистих контактів між членами Спілки;
- захист інтересів місцевої влади через ММУО.

Діяльність спілки здійснюється переважно на основі різних міжнародних програм співробітництва, які мають тривалий характер і включають проведення: всесвітніх конгресів членів Спілки; регіональних семінарів з підготовки муніципальних службовців і вирішення конкретних проблем локального і регіонального розвитку та менеджменту; конференцій з метою вивчення конкретних проблем розвитку локальної демократії і місцевого господарства в конкретній країні.

З цих та інших питань локального й регіонального розвитку з МСМВ співробітничала Асоціація міст України та громад, Асоціація місцевих і регіональних влад України, міські ради Одеси, Львова, Харкова, Миколаєва, Київська міська державна адміністрація.

Див.: Башиуратов М.А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины: Дис... докт. юрид. наук. — Одесса, 1996. — С. 240. Див.: Башиуратов М.А. Проблема международной правосубъектности органов местного самоуправления Украины. — Одесса, 1996.

З 2 по 5 травня 2004 року в Парижі відбувся установчий Конгрес нової організації, яка об'єднала міста й місцеві адміністрації всього світу. Конгрес завершив процес злиття двох найбільших світових організацій, що поєднують місцеві влади, - Всесвітньої федерації споріднених міст (ВФПГ) і Міжнародної спілки місцевої влади, також до процесу об'єднання приєдналася асоціація великих міст "Метрополис". Таким чином, ці організації утворили єдину в світі структуру — Всесвітню організацію "Об'єднані міста й місцеві влади" (ВО ОММВ), що представляє інтереси місцевої влади перед міжнародним співтовариством, усередині якої місцеві влади разом можуть знайти рішення найбільш важливих питань стійкого розвитку міст і регіонів, захисту населення та ін.

Створення цієї міжнародної організації дозволяє за підтримки ООН забезпечити просування інтересів місцевих об'єднань, беручи до уваги роль місцевої влади та її вплив на світові процеси на початку третього тисячоліття.

Нова організація має на меті "бути єдиним голосом і всесвітнім захисником демократичного місцевого самоврядування, просуваючи його цінності, цим й інтереси на міжнародній арені шляхом співробітництва між місцевою владою"²⁸.

Завданнями організації є:

- забезпечення ефективного політичного представництва місцевої влади у впливових міжнародних організаціях, особливо в ООН;
- формування та подання єдиної політичної лінії місцевої влади в міжнародних відносинах;
- забезпечення обміну інформацією, досвідом, знаннями між різними організаціями й структурами.

Починаючи із січня 2004 року місцезнаходження ВО ОММВ визначене в Барселоні (Іспанія). В установчому Конгресі взяли участь 2700 учасників, які представляють близько 80 країн світу. Серед них президенти Франції, Португалії, Сенегалу, мери столиць, найбільших міст миру. Були обговорені основні теми ролі міст і місцевої влади в майбутньому розвитку, включаючи децентралізацію й місцеву демократію, довгостроковий стійкий розвиток і співробітництво міст.

²⁸ Бюллетень Всесвітньої організації "Об'єднані міста й місцеві влади". — 2004, май. — С. 2.

Також на Конгресі були уточнені перші політичні й стратегічні орієнтири нової організації, обрані її виконавчі органи, прийнятий устав.

Президентами на перші три роки, до проведення нового Конгресу в 2007 році, стали відповідно мери Сант-Паулу, Парижа й Преторії. Була обрана Всесвітня рада, до якої увійшли 318 членів. Від України та СНД до Ради було обрано 36 чоловік.

Налагоджується співробітництво органів місцевого самоврядування з МНУО місцевої влади регіонального характеру: Радою європейських комун і регіонів (штаб-квартира розташована в Парижі), яка об'єднує понад 30 тисяч місцевих і регіональних влад континенту, міжнародною програмою "Євро-місто — XXI" ("Наукові основи й міжнародний досвід програми активізації потенціалу місцевого самоврядування"), яка об'єднує влади понад ста міст держав СНД, та Європейською спілкою (штаб-квартира — в Санкт-Петербурзі), міжнародною асоціацією "Інтелектуальне забезпечення самоврядування" (штаб-квартира — у Вільнюсі), що об'єднує понад 354 міста із десяти держав Європи²⁹.

Міжнародні зв'язки органів місцевого самоврядування і муніципальних асоціацій України із зарубіжними партнерами та МНУО місцевих влад здійснюються на правовій основі шляхом підписання угод (договорів) про співробітництво (поріднення, партнерство, дружбу і взаємодопомогу, спільну діяльність та ін.), в яких закріплюються основні цілі й організаційно-правові форми такої взаємодії. Незважаючи на те, що такі угоди укладаються між суб'єктами різних держав, вони не є угодами міжнародного характеру, а мають чинність актів локального регулювання.

§ 4. ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІЗАЦІЙНИХ СТРУКТУР ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ, ЯКІ ЗАЙМАЮТЬСЯ МІЖНАРОДНИМ СПІВРОБІТНИЦТВОМ

Для забезпечення міжнародного співробітництва у виконавчих органах місцевих рад створюються *спеціальні організаційні структури*

²⁹ Див.: Баймуратов М. А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины: Дис... докт. юрид. наук. — С. 259-264.

ри — відділи (управління) зарубіжних (зовнішніх, зовнішньоекономічних) зв'язків, які ведуть практичну роботу з організації і планування міжнародного співробітництва, а також з розроблення та реалізації його організаційно-правових форм.

Піонером у цьому питанні був виконком Київської міськради, в якому, відповідно до розпорядження Ради Міністрів УРСР № 822 від 23.06.1957 року (Додаток № 1) "Про затвердження штатів виконкому Київської міської Ради депутатів трудящих і управління будинками Київської міської Ради", до пітату міськвиконкому були введені один завідувач відділом і один інспектор по зарубіжних зв'язках без формулювання створення самого відділу зарубіжних зв'язків³⁰. В 1973 році відповідно до рішення Одеського облвиконкому відділ зарубіжних зв'язків був створений і у виконкомі Одеської міськради. Причинами організації таких відділів стали, по-перше, збільшення кількості споріднених міст і, отже, зростання обсягу роботи виконкомів з міжнародних зв'язків, по-друге, це був якісно новий напрям діяльності місцевих рад, що викликано необхідністю його належного організаційного та нормативно-правового обслуговування.

Відповідно до діючого на той час законодавства про місцеві ради, їх виконкоми могли створювати нові відділи та управління лише у відповідності з Переліком відділів і управлінь виконавчих комітетів обласних, районних, районних у місті, міських радах народних депутатів РРФСР, Української РСР, Казахської РСР та інших союзних республік, затверджених указами Президій Верховних Рад цих республік³¹. Найменування відділу зарубіжних (зовнішніх) зв'язків (зносин) у них було відсутнє. Але у всіх цих документах містилася правова норма, що свідчить про те, що цей перелік не є остаточним. Радам міністрів союзних республік, крайвиконкомам, облвиконкомам було надане право, якщо на це буде потреба та, з урахуванням місцевих умов, організувати нові відділи й управління у виконкомах нижчестоящих рад. Цим правом вони й скористалися при створенні відділів зарубіжних зв'язків.

³⁰ Див.: Текущий архив исиолкома Киевского городского Совета депутатов трудящихся, 1957. — 13 с.

³¹ Див.: Ведомости Верховного Совета УССР. — 1982. — № 40. — Ст. В57; Ведомости Верховного Совета РСФСР. - 1982. - № 27. - № 55. - Ст. 941; Ведомости Верховного Совета Казахской ССР. — 1983. — № 2. — Ст. 12.

34. Зам. 15.

У період перебудови, з початком демократизації життя суспільства й держави, для вдосконалення діяльності республіканських і місцевих органів управління їм були надані широкі можливості щодо формування й приведення організаційних структур управління у відповідність зі зростаючою роллю союзних республік, місцевих рад і нових економічних методів господарювання³². З цього часу виконкоми міських рад могли створювати необхідні їм для реалізації своїх повноважень відділи, у тому числі і відділи зарубіжних зв'язків. Ці відділи створювалися на сесіях відповідних рад самостійно без попереднього або наступного затвердження їхніх рішень вищестоящими державними органами.

Без сумніву, цікавим є питання про правовий статус відділів зарубіжних зв'язків виконкомів, насамперед тому, що він не знайшов свого висвітлення й розробки в юридичній літературі. Спробуємо розглянути його через призму класифікації відділів і управлінь виконкомів місцевих рад, розробленої М. Корнієнком та В. Тордією, методом інтеграції наукових оцінок цієї проблеми³³.

Першою підставою даної класифікації є характер функціональної та організаційної залежності відділів від виконкому. За нею їх визначають як самостійні або допоміжні. Досліджуваний нами відділ зарубіжних зв'язків відноситься до допоміжного апарату виконкому. Під допоміжним апаратом виконкому ради розуміють сукупність його внутрішніх структурних підрозділів, основне призначення яких полягає у сприянні відповідному виконавчому комітету в здійсненні покладених на нього завдань і функцій³⁴.

Визначальними рисами відділу зарубіжних зв'язків виконкому, що характеризують його як ланку допоміжного апарату, є, по-перше, те, що він створений з ініціативи самих міськвиконкомів з метою обслуговування їхньої діяльності в області міжнародного міжміського співробітництва (ведення поточної роботи по міжнародних зв'язках, підготовка питань для розгляду на сесії ради й засіданнях виконкому, забезпечення реалізації організаційно-правових форм співробіт-

³² Див.: С11 СССР. - 1987. - № 39. - Ст. 124.

³³ Корнієнко Н.И., Тордия В.В. Отдель и управления исполкомов местных Советов: перечень и классификация // Советское государство и право. — 1985. — № 2. — С.45-52.

³⁴ Исполнительный комитет местного Совета народных депутатов: Правовое положение. Основы организации и деятельности / Под ред. Г.В. Барабашева. — М.: Юрид. лит., 1983. — С.205.

ництва міст-партнерів і т.д.); по-друге, він не наділений державно-владними повноваженнями (не вправі видавати правові акти нормативного й правозастосовного характеру, що є обов'язковими до виконання), не має своїх об'єктів управління й підлеглих органів, а є тільки частиною управлінського апарату, який виконує допоміжні, підготовчі, забезпечувальні функції, і лише опосередковано причетний до управління відповідними об'єктами³⁵; по-третє відділ не має організаційної самостійності і не володіє правами юридичної особи (відділ не є самостійним органом, який має ієрархічну будову, він є підрозділом апарату виконкому, що служить самому виконкому, а через нього — раді, постійним комісіям; зовні відділ виступає тільки від імені виконкому). Саме ці риси характерні для всіх ланок допоміжного апарату виконкому, які забезпечують інформаційне, консультативно-підготовче, організаційно-технічне, юридичне й кадрове обслуговування виконкому, його відділів і управлінь.

Вважаємо неправильною юридичну конструкцію, відповідно до якої допоміжний апарат виконкому є, по суті, апаратом ради, тому що вона не сприяє з'ясуванню справжньої його ролі, веде до виникнення неправильних уявлень про його підпорядкованість і функціонування³⁶. Мають рацію І. Бутко, Л. Ніколаєва та ін., які вважають, що "допоміжність" так званого допоміжного апарату стосовно самої ради опосередкована виконкомом³⁷.

Це положення знайшло своє підтвердження на практиці. У процесі реформи місцевих рад, деякі міські ради СНД утворили відділи (сектори) зовнішніх зв'язків (Архангельськ, Орел, Баку) нарівні з уже існуючими відділами зарубіжних зв'язків у виконкомах для реалізації своїх повноважень. Але їх функції трохи змінилися. В основному вони зводяться до протокольно-організаційної роботи.

Іншою підставою для класифікації відділів і управлінь є характер їхніх зв'язків з системами вищих органів управління тієї ж спеціалізації. За цією підставою вони поділяються на відділи й управління "горизонтального" і "подвійного" підпорядкування. У класичній схемі

³⁵ Исполнительный комитет местного Совета народных депутатов (Проблеми совершенствования организации и деятельности) / И.Ф. Бутко, Л.В. Николаева, В.И. Семчик и др. — К.: Наукова думка, 1988. — С. 61.

³⁶ Див.: Барабашев В.Г., Шермет К.Ф. Советское строительство: Учебник. — М.: Юрид.лит., 1974. — С.298; Рабричидзе В.Н. Аппарат управления местных Советов. — М.: Юрид.лит., 1971.-С.90.

³⁷ Исполнительный комитет местного Совета народных депутатов ... С. 68.

підпорядкованості, що склалася в радянському будівництві, допоміжний апарат має зв'язки тільки "по горизонталі", тобто він підлеглий раді та її виконкому. Відділи зарубіжних зв'язків на практиці є підлеглими виконкому, що ініціював їх створення, який ще раз підтверджує обслуговуючо-діловий, резидентний характер їхнього призначення.

Взаємовідносини з радами відділи здійснюють тільки через виконкоми. Крім того, особливістю відділів зарубіжних зв'язків було їх "подвійне підпорядкування" причому "по вертикалі" вони ніколи не були підпорядковані вищому органу управління, таким органом, у буквальному розумінні цього слова, була для них Рада Радянських товариств дружби із зарубіжними країнами (СРТД) — громадська організація, яка здійснювала організаційно-методичне й координаційно-виконавче управління цими підрозділами і якій вони були підконтрольні й підвітні. Таке становище існувало до грудня 1991 року, коли Асоціація споріднених міст СРСР припинила своє існування і на її місці на конфедеративних засадах була створена Міжнародна асоціація "Споріднені міста", яка будувала свої відносини зі СРТД на основі двостороннього співробітництва, а не підпорядкування³⁸. На сьогодні, коли координація споріднених зв'язків міст та інших територіальних суб'єктів перейшла на рівень республіканських товариств дружби й національних асоціацій місцевих влад, хотілося б застерегти їх від спроб адміністрування в цієї галузі.

Обсяг і характер компетенції відділів і управлінь виконкомів, є ще однією підставою їхньої класифікації. За цим критерієм їх поділяють на галузеві й функціональні. Вище аргументувався висновок щодо відсутності організаційної самостійності відділів зарубіжних зв'язків, на противагу їм галузеві й функціональні підрозділи виконкомів є самостійними органами. Однак при уважному розгляді видно, що й відділи зарубіжних зв'язків виконують окремі функції — частину управлінської роботи, отже, мають загальну для всього допоміжного апарату функціональну природу. Правда, це не ставить їх у рівне положення із власне функціональними відділами виконкомів, але все-таки надає їм латентну, приховану ознаку функціональності, що дозволяє виділити відділи зарубіжних зв'язків, як і інші ланки допоміжного апарату, в окрему, третю групу підрозділів виконкому як з точки зору фактичних, так і правових обставин.

³⁸Див.: Постановленим общего собрания Международной Ассоциации "Породненние города" (г.Тверь, 18-19 декабря 1991 г.). - М.: ССОД, 1991. - 4 с.

Функціонально-правове положення відділу недостатньо визначене через відсутність положення про відділ у багатьох уже діючих відділах зарубіжних зв'язків та низький рівень правової культури при розробці документів, що регламентують діяльність відділів виконкому³⁹.

Думається, що ліквідації цієї прогалини сприяло б прийняття типового положення, в якому були б чітко визначені основні напрями діяльності відділу і його підпорядкованість. Така пропозиція вносилася автором цього розділу ще на початку 90-х років минулого століття.

Основними завданнями відділу зарубіжних зв'язків виконкому повинні бути: забезпечення становлення, розвитку й поглиблення зв'язків із спорідненими містами, а також з іншими зарубіжними партнерами; організація роботи з прийому й обслуговування іноземних делегацій, у тому числі міст-партнерів, груп, окремих представників, що прибули на запрошення виконкому, його ради або вищих органів влади і керівництва держави; сприяння становленню і наступна координація зв'язків та співробітництва із зарубіжними суб'єктами відділів та управлінь виконкому, постійних комісій ради, підприємств, установ, організацій, громадських формувань.

Уявляється, що *основні функціональні обов'язки відділу зарубіжних зв'язків виконкому* повинні включати такі функції:

- розробка поточних і перспективних планів співробітництва міст-партнерів, включаючи МНУО місцевої влади; підготовка пропозицій по розвитку й зміцненню зв'язків та співробітництва виконкому, організацій, підприємств, установ, громадськості міста з місцевою владою й аналогічними суб'єктами споріднених міст та іншими зарубіжними суб'єктами;
- надання методичної та практичної допомоги відповідним відділам і управлінням виконкому ради, її постійним комісіям, підприємствам, організаціям, установам з питань, пов'язаних з прийомом зарубіжних делегацій та підготовкою необхідних інформаційних і довідкових матеріалів по міжнародних зв'язках та співробітництву, а також організації власне міжна-

Див.: Баймуратов М.Л. Роль местных Советов народных депутатов в развитии международных связей с городскими городами // XXVII съезд КПСС о повышении роли местных Советов народных депутатов в государственном-правовом, социально-культурном и хозяйственном строительстве. Тезисы докладов и сообщений научно-практической конференции. — Одесса, 1987. — С. 99-102.

- родного співробітництва, різним аспектам його становлення, розвитку й активізації організаційно-правових форм співробітництва, з питань впровадження передового досвіду, запозиченого під час зарубіжних поїздок, у міське господарство;
- підготовка пропозицій по складу делегацій, груп фахівців, художніх колективів міста для виїзду за кордон і оформлення необхідних документів;
 - забезпечення у споріднених міст літературою, кінофільмами, а також інформаційними матеріалами про історію свого міста, події, що відбуваються у ньому, проведення різних виставок;
 - організація й проведення у своєму місті Днів (Тижнів) дружби споріднених міст і Днів (Тижнів) свого міста в зарубіжних містах-партнерах; підготовка доповідей і виступів, статей та інформації для газет, радіо, телебачення свого міста і за рубежом у зв'язку із проведенням заходів щодо дружніх зв'язків;
 - підготовка довідкових та інформаційних матеріалів про міста-партнери (історія, культура, повсякденне життя) для ознайомлення громадськості свого міста;
 - підготовка інформаційних матеріалів різного характеру з питань співробітництва міст-партнерів; організація й ведення інформаційного банку даних за видами і формами цього співробітництва, інформаційних блоків по кожному спорідненому місту, суб'єктах, які беруть участь у міжнародному співробітництві (як зі свого боку, так і з боку міста-партнера);
 - підготовка матеріалів для розгляду на сесіях рад, у її постійних комісіях і на засіданнях виконкому з питань міжнародного співробітництва; проектів угод і договорів про співробітництво міст-партнерів, проектів протоколів і доповнень до них; повідомлень та інших протокольних документів для відправки зарубіжним партнерам; повідомлень та інших протокольних документів для відправки або вручення представникам споріднених міст;
 - здійснення контактів із громадськими організаціями, урядовими закладами, дипломатичними представництвами своєї держави за кордоном та дипломатичними представництвами зарубіжних держав з питань зарубіжних зв'язків;
 - підготовка проектів рішень виконкому, пов'язаних з прийомом іноземних гостей і делегацій, груп, окремих представни-

ків свого міста, що направляються за кордон; проектів кошторисів витрат у національній і вільноконвертованій валюті по здійсненню зарубіжного співробітництва виконкому. Природно, нами названі лише основні функції відділу зарубіжних зв'язків. З розширенням можливостей зовнішньоекономічних зв'язків органів місцевого самоврядування до основних функцій відділу можуть і повинні увійти обов'язки по організаційному забезпеченню цього напрямку діяльності.

Латентна ознака функціональної природи допоміжного апарату виконкомів виявляється й реалізується у процесі переростання відділу зарубіжних зв'язків у функціональний підрозділ виконкому. При цьому спостерігаються зміни характеру та масштабів роботи відділу, що характеризуються якісно новими ознаками, які ведуть до видозміни його правового статусу. Відділ зарубіжних зв'язків стає підрозділом змішаного типу: беручи на себе роботу по забезпеченню міжнародного співробітництва відділів і управлінь виконкому, координуючи їхню діяльність у цьому напрямі, він наближається до функціональних підрозділів, а за призначенням і організаційно-структурними ознаками залишається ланкою допоміжного апарату виконкому. При зростанні міжнародних зв'язків міст України надання статусу функціонального підрозділу виконкому відділам зарубіжних зв'язків є необхідним у зв'язку із участю всіх відділів і управлінь виконавчого комітету в роботі по налагодженню зарубіжних зв'язків щодо реалізації своїх функціональних завдань і необхідністю організації та погодженості такої роботи⁴⁰.

Наступною класифікаційною ознакою відділів і управлінь є їх градація залежно від порядку вирішення підвідомчих їм питань. За цією підставою їх можна поділити на колегіальні та єдиноначальні. Відділ зарубіжних зв'язків як ланка допоміжного апарату виконкому, без сумніву, належить до єдиноначальних органів, оскільки усі питання його діяльності й функціональних повноважень вирішує єдиноначальний керівник — голова виконкому (його заступники).

Це положення не тільки зберігається, а й посилюється з трансформацією місцевих рад у представницькі органи місцевого самоврядування, у процесі якої зростають єдиноначальні основи виконавчої влади.

⁴⁰ Див.: Баймуратов М.А. Международные связи местными Советов народных депутатов» и народная дипломатия // Демократия и законность проблемы развития и взаимоотношения. — Самара: СГУ, 1991. — С.80-87.

За джерелами фінансування відділи й управління виконкому можуть поділятися на держбюджетні й госпрозрахункові. Фінансування організаційних структур з міжнародних зв'язків здійснюється із коштів місцевих бюджетів, але з лібералізацією законодавства про зовнішньоекономічну діяльність, у питаннях фінансування відділів зарубіжних зв'язків з'явилися госпрозрахункові елементи (грошові й валютні надходження за надання посередницьких послуг, інформаційне забезпечення комерційної діяльності, маркетинг і т.ін.).

Останньою підставою, відповідно до якої можна завершити класифікацію відділів і управлінь виконкомів місцевих рад, є їх найменування. Досліджуваний нами відділ в рамках СНД здебільшого називається відділом закордонних зв'язків (Рига, Ташкент) або відділом зовнішніх зв'язків (зносин) (Алмати, Вільнюс, Таллінн). У виконкомах, які активізують зовнішньоекономічне співробітництво, створені відділи зовнішньоекономічних зв'язків, які здійснюють роботу й по споріднених зв'язках (Бішкек, Ярославль).

У виконавчих комітетах (меріях) великих міст створені управління (департаменти) зовнішніх (закордонних) зв'язків, що відносяться до функціональних підрозділів виконкому (Київ, Одеса та ін.). Створення подібних управлінь, на наш погляд, виправдане, по-перше, великим об'ємом роботи, по-друге, є красномовним свідченням активізації й зростання міжнародних зв'язків та співробітництва місцевих рад. По-третє, такі управління є прообразом майбутніх організаційних структур з міжнародного співробітництва (не тільки з містами-партнерами), і їх створення у виконкомах інших міст, а також у виконкомах обласних рад найближчим часом стане необхідним.

Відділи зарубіжних (зовнішніх, зовнішньоекономічних) зв'язків (зносин) виконкомів міських рад, будучи ланкою їх допоміжного апарату, організують і забезпечують ведення соціально значимого напряму діяльності органів місцевого самоврядування — різнорівнево-го полісуб'єктного та поліоб'єктного міжнародного співробітництва. Роль і значення таких відділів постійно зростатиме в міру залучення в орбіту міжнародного співробітництва нових учасників — місцевих рад та їх виконавчих комітетів. У перспективі, на нашу думку, об'єктивною необхідністю і потреба створення відділів зарубіжних зв'язків в обласній ланці органів місцевого самоврядування.

У тих містах СНД, де обсяг міжнародних і споріднених зв'язків відносно невеликий, ведення цієї роботи покладене на одного із за-

ступників голови виконкому, який звичайно відає питаннями науки й освіти (наприклад, як це було раніше у Львові), керуючого справами виконкому (Гродно, Андижан, Поті), на інструктора організаційного відділу (Кишинів, Алушта), на інспектора по закордонних зв'язках (Ялта), інспектора з прийому іноземних делегацій (Улан-Уде) або громадського інспектора міськвиконкому (Суздаль). У таких випадках дієву допомогу щодо нарощування міжнародних зв'язків мають здійснювати виконком, міська рада, зокрема її постійні комісії.

§ 5. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

Організаційно-правові форми міжнародного співробітництва — це засоби його реалізації і види, розроблені та застосовані виконавчими комітетами місцевих рад, міськими, районними і обласними державними адміністраціями з метою реалізації багатопланового міжнародного співробітництва між місцевою владою та мешканцями насамперед однойменних (аналогічних) територіальних одиниць зарубіжних держав та між іншими суб'єктами, але на локально-регіональному рівні з обов'язковою участю органів самоврядування (ініціювання, пряма участь, координація діяльності, пошук і добір партнера та ін.), що мають правове закріплення в договорах (угодах) про співробітництво.

Форми співробітництва органів місцевого самоврядування України із зарубіжними партнерами виробляються у процесі становлення і розвитку міжнародних контактів місцевих рад, їхніх виконавчих органів з органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами зарубіжних країн. Отримавши своє закріплення в угодах про встановлення співробітництва, у додаткових протоколах до них, вони стають організаційно-правовими формами такого співробітництва, утворюючи систему якісно нових відносин місцевої влади, громадян, громадських формувань, юридичних осіб, господарюючих суб'єктів різних форм власності різних країн світу, які, реалізуючись на локальному і регіональному рівнях — рівнях місцевого самоврядування, істотно доповнюють двосторонні міждержавні відносини, надають їм більш

прагматичного і динамічного характеру, формують новий тип людської цивілізації -світове співтовариство правових держав.

Домінуючу роль в організаційно-правовому забезпеченні всіх форм міжнародного співробітництва відіграють виконавчі комітети місцевих рад. Особливе значення мають організаційно-правові його форми. До них відноситься обмін офіційними делегаціями органів місцевого самоврядування, наприклад міст-партнерів, що передуює укладенню договору про співробітництво. Членами офіційних делегацій у таких випадках є керівники місцевої адміністрації, народні обранці, відомі громадські та політичні діячі. Саме під час таких зустрічей сторони встановлюють і планують подальше співробітництво, визначають види й форми контактів та обмінів, перспективи подальшого розвитку зв'язків. Надалі такі візити стають традиційними і відбуваються щороку.

До найбільш масових форм співробітництва міст-партнерів належать Дні й Тижні дружби. До програм цих комплексних заходів, які розробляються виконкомом місцевих рад спільно із муніципалітетами зарубіжних міст, включаються не тільки традиційні обміни колективами художньої самодіяльності, туристськими групами, командами спортсменів, усілякими виставками, а й організуються зустрічі молоді, дискусії з актуальних питань міжнародних і міждержавних відносин, проводяться масові маніфестації на захист миру за участю жителів споріднених міст. З проведенням Днів і Тижнів дружби пов'язуються приїзди великих груп туристів з міст-партнерів. Так, з великим успіхом пройшов у 1981 році Тиждень Києва у Флоренції (Італія), який за взаємною домовленістю був присвячений 25-річчю встановлення дружніх зв'язків між цими містами. У Тижні взяли участь близько 140 киян, у тому числі делегація виконкому Київради на чолі з його головою, делегація Київського відділення товариства "Україна — Італія", балетна група Київського театру опери й балету, група київських школярів, спортсменок з художньої гімнастики. До Флоренції виїжджали представники Київської організації Союзу художників УРСР, кіностудії ім. Довженка (для участі в показі фільмів студії), товариства філателістів, Державного музею мистецтв України та Державної бібліотеки ім. Вернадського (для участі у виставках)⁴¹. Ці заходи можна поділити на протокольні, культурну

⁴¹ Информационный бюллетень Ассоциации по связям советских и зарубежных городов 1988 год. - М.: ССОД, 1989. - С.203-207.

програму й торгово-економічні переговори з італійськими партнерами. І до цього часу вони дають істотну віддачу.

Виконком Київради та муніципалітет Флоренції, товариства дружби обох міст провели значну роботу з підготовки заходів Тижня Києва. Відбувся попередній обмін робочими групами, під час поїздок була уточнена програма заходів, строки їхнього проведення, деякі протокольні й організаційні питання.

Апофеозом Тижня Києва став мітинг за участю гостей і жителів Флоренції, на якому було прийняте звернення до всіх споріднених міст, жителів планети на захист миру та співробітництва, проти гонки озброєнь. Подібні звернення були прийняті в ході Днів Генуї (Італія) та Оулу (Фінляндія) в Одесі, Шефільда (Велика Британія) у Донецьку.

Вивчення та впровадження в міське господарство позитивного досвіду зарубіжних партнерів є порівняно новою формою міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування, яка відрізняється високим ступенем результативності й економічної ефективності. Наприклад, у ході поїздок фахівців різних галузей у споріднені міста вивчаються методи ведення міського господарства, які потім впроваджуються в містах України. На високому рівні ця робота організована у міськвиконкомках і держадміністраціях Києва, Одеси, Харкова та Донецька. В результаті поїздок фахівців міського господарства Луганська в споріднені міста за останні кілька років у місті за впроваджені нововведення в організації громадського харчування й дорожнього господарства з Порі (Фінляндія), у проведенні відбудовних і реставраційних робіт, розробці інтер'єрів громадських і житлових будинків із Бремена (ФРН), з реконструкції зоосаду й проектуванню монорейсової дороги на естакаді з електронним керуванням з досвіду Кобе (Японія). З великою користю застосовувався досвід зарубіжних партнерів в галузі будівництва й архітектури в Запоріжжі, Миколаєві; в сфері благоустрою й транспорту — у Чернівцях, Житомирі, Харкові; в галузі екології — в Луцьку, Тернополі, Одесі; у сфері побутового обслуговування — Новій Каховці, Черкасах⁴².

Із впровадженням ноу-хау з досвіду зарубіжних органів самоврядування тісно пов'язані так звані професійні зв'язки органів місцевих влад, здійснення яких приводить до впровадження сучасних досяг-

⁴² Информационный бюллетень международной ассоциации "Городские города" 1991 год. - М.: МАПГ, 1992. - С. 125-135.

вень культури, науки й техніки у різні галузі міського господарства. Співробітництво педіатрів і офтальмологів Одеси з колегами із Генуї (Італія), Марселя (Франція), Йокогами (Японія) сприяло взаємному обміну новими досягненнями в цих областях медицини; докери й портовики з Одеси і Маріуполя впровадили у себе передові технології вантажно-розвантажувальних робіт та обробки морських суден, що були передані їм портовиками Марселя й Гамбурга (ФРН); хореографи Києва передали свій досвід у підготовці юних артистів балету фахівцям з Кіото (Японія), а винороби Криму — технологію готування вин колегам із Гренобля (Франція)⁴³.

Важливу частину роботи міських рад становлять контакти й співробітництво молоді. Двосторонні зустрічі, співробітництво вищих навчальних закладів, шкіл, ліцеїв, гімназій, листування, обмін делегаціями й навчальними групами, організація заочних курсів і мазань, спільних молодіжних таборів, проживання в родинах друзів — ось лише деякі форми співробітництва, які використовуються місцевими радами та молодіжними організаціями у ході співробітництва⁴⁴. Вони спрямовані на подолання існуючих стереотипів, можливість отримання достовірної й об'єктивної інформації з обох сторін, зміцнення дружби між молоддю. Саме в роботі з молоддю запорука міцної дружби народів у майбутньому, тому участь у міжнародному співробітництві підрастаючого покоління є пріоритетним напрямом у міжнародній діяльності місцевих рад.

Багато користі в активізації фізичної культури городян, спортивних контактах приніс Тиждень фізичної активності, який вперше був проведений у 1989 році між п'ятьма парами ще радянських і канадських споріднених міст (Набережні Челни і Оттава, Одеса і Ванкувер, Руставі і Сент-Джонс, Тарту і Саскатун, Рига і Монреаль). У спортивних змаганнях, проведених у рамках Тижня, взяли участь сотні тисяч жителів міст двох країн. Перший досвід міжнародних масових змагань між містами завершився успішно⁴⁵.

Останніми роками з'явилися принципово нові форми співробітництва територіальних громад та органів місцевого самоврядування,

⁴³ Інформаційний бюлетень міжнародної асоціації "Породненніе городов" 1992 год. - М.: МАПГ, 1993. - С. 34-35.

⁴⁴ Об итогах деятельности Ассоциации породнённых городов СССР и Международной Ассоциации "Породненние городов" за 1991-1994 гг. - М.: МАПГ, 1995. — С.7.

⁴⁵ Там само. — С. 23-24.

які опосередковані виконками місцевих рад. Це привело до виникнення тривалих і перспективних зв'язків, які є взаємовигідними. Насамперед, це встановлення прямих зв'язків між громадськими організаціями, установами й підприємствами споріднених міст, з'являються нові відносини між органами охорони здоров'я й милосердя, товариствами молоді, інвалідів і релігійними громадами. Постійного характеру набув обмін інформацією, особливо публікаціями та шпальтами газет у місцевих засобах масової інформації (Київ — Мюнхен; Одеса — Оулу; Запоріжжя — Лінц, Австрія). Київ і Мюнхен (ФРН), Харків і Цинцинаті (США) організували й провели телемости, Львів і Вінніпег (Канада) — радіомости, багато міст провели обмін радіопрограмами⁴⁶. Групи телебачення з міст-партнерів почали зйомки документальних фільмів про споріднене місто і його жителів.

Широке коло організаційних форм міжнародного співробітництва місцевих рад не дозволяє докладно охарактеризувати кожну з них, але вже з перерахованих вище форм співробітництва можна зробити висновок про актуальність і безсумнівну важливість роботи, яка проводиться місцевими радами, їх виконками з міжнародного співробітництва.

Організаційно-правові форми міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування України мають різноманітний і багатоплановий характер і у своїй сукупності утворюють систему міжнародних відносин на локальному і регіональному рівнях. У цій системі залежно від різних ознак, які можна класифікувати, виділяють різноманітні організаційно-правові форми:

- залежно від кількості реалізованих у рамках одного заходу організаційно-правових форм розрізняють комплексні (понад дві організаційно-правові форми, наприклад проведення Днів (Тижнів) споріднених міст та цільові (реалізується конкретна форма співробітництва, наприклад, спортивні змагання між молоддю міст-партнерів та ін.);
- від реалізації у певних сферах громадського життя — форми гуманітарного (в т. ч. культурного), економічного, науково-технічного, політичного співробітництва;
- залежно від суб'єктів, які беруть участь у реалізації організаційно-правових форм співробітництва, розрізняють

« Отчет о работе Международной Ассоциации "Породненние городов" 1999 г. — М.: МАПГ, 2000.-С.5.

форми співпраці на рівні місцевої влади, громадських формувань (політичні партії, масові рухи, добровільні товариства, земляцтва, фонди, асоціації та інші об'єднання людей, які не мають на меті одержання прибутку), навчальних закладів, господарюючих суб'єктів (підприємства, організації, установи різних форм власності), окремих громадян. Останнім часом все частіше партнерами органів місцевого самоврядування України виступають урядові організації зарубіжних країн (наприклад, Агентство міжнародного розвитку США та ін.), ММУО (економічні, фінансові, гуманітарні тощо), МНУО, транснаціональні корпорації, великі промислові фірми зарубіжних держав та ін.; — за хронологічною характеристикою розрізняють організаційно-правові форми довгострокові (реалізація договору про співробітництво споріднених міст, розрахованого на невизначений термін), середньострокові (реалізація міжнародної програми співробітництва навчальних закладів, розрахованої на реальні терміни до 3-5 років) та короткострокові (наприклад, укладення однократної міжнародної угоди купівлі-продажу майна, однократне проведення міжнародної презентації або виставки тощо). Таким чином, можна констатувати, що міжнародні зв'язки органів місцевого самоврядування регулюються внутрішньодержавним (національним) законодавством, міжнародним публічним правом, а також міжнародним приватним правом (у разі, якщо органи місцевого самоврядування вступають у цивільно-правові відносини, "ускладнені" іноземним елементом)⁴⁷.

У становленні та розвитку ефективних організаційно-правових форм співробітництва органів місцевого самоврядування із зарубіжними партнерами велику роль відіграє правильна організація інформаційно-методичної роботи, яка б відповідала сучасним вимогам. Насамперед, це актуалізує питання організації інформаційних банків даних (ІБД) з міжнародного співробітництва, причому не тільки самими виконкомоміс місцевих рад, а й національними союзами (асоціаціями) органів місцевого самоврядування. Орга-

⁴⁷ Див.: *Крылов Ю.В., Биймуратъв М.А.* Особенности становления международной правосубъектности местных органов государственной власти // Юридический вестник. - 1996. - № 3. - С. 63-66.

нізація таких ІБД на субрегіональному і національному рівнях дозволить:

1. Розглянути процеси зародження, становлення й розвитку форм міжнародного співробітництва у комплексі й стимулювати роботу з їх організаційного та правового забезпечення на субрегіональному і національному рівнях;
2. Спрямувати діяльність виконкомів місцевих рад на вирішення проблем місцевого самоврядування, потреб населення й території через призму зарубіжного співробітництва;
3. Здійснювати аналітичну роботу, розробляти форми співробітництва із зарубіжними партнерами, напрацьовані виконкомоміс та національними асоціаціями органів місцевого самоврядування, з метою їх удосконалення й розвитку інформаційно-методичної роботи;
4. Органам місцевого самоврядування, які долучаються до міжнародних зв'язків чи переходять на рівень системного міжнародного співробітництва, ознайомитися з досвідом роботи виконкомів інших міст чи асоціацій органів місцевого самоврядування та обрати для себе прийнятні організаційно-правові форми співробітництва;
5. Усунути дублювання форм і методів роботи та проходження співробітництва органів місцевого самоврядування "по замкненому колу";
6. Відкрити нові можливості в прогнозуванні міжнародного співробітництва і розробці його перспективного планування;
7. Вивчити потреби й побажання партнерів по співробітництву у встановленні його форм в розрізі доцільності й ефективності;
8. Підвищити рівень узгодження діяльності виконкомів і місцевої влади зарубіжних партнерів при проведенні комплексних і цільових заходів; відділів і управлінь виконкомів та інших установ при забезпеченні обмінів та конкретних форм співробітництва;
9. При прискоренні й полегшенні процесу планування міжнародного співробітництва забезпечити його високу якість на різних рівнях.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Визначте концептуальні засади міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування України.
2. Визначте суб'єктио-об'єктний склад міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування України.
3. Яку роль відіграють міжнародні неурядові організації у становленні та розвитку міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування України?
4. Визначте правовий статус організаційних структур органів місцевого самоврядування України, які займаються міжнародним співробітництвом.
5. Визначте повноваження організаційних структур органів місцевого самоврядування, які займаються міжнародним співробітництвом.
6. Визначте поняття організаційно-правових форм міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування України.
7. Дайте видову характеристику організаційно-правових форм міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування України.

РОЗДІЛ XVIII. МАТЕРІАЛЬНО-ФІНАНСОВІ (ЕКОНОМІЧНІ) ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Відповідно до ст. 142 Конституції України *матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, які є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.*

Таким чином, *конституційно закріплене право власності територіальних громад на ці матеріальні і фінансові ресурси, яке є запорукою розвитку і гарантією реального забезпечення права самостійно, в межах Конституції і законів України реалізовувати інтереси населення відповідних територій.*

Конституція надала також територіальним громадам сіл, селищ і міст право об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності та кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи й служби.

Важливим конституційним положенням є положення про те, що держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово його підтримує. Витрати, які виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Ці конституційні положення повністю відповідають Всесвітній Декларації місцевого самоврядування та Європейській Хартії місцевого самоврядування, які передбачають гарантії фінансової та мате-

ріальної самостійності органів місцевого самоврядування при здійсненні своїх повноважень.

Відповідно до статті 8 Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування місцеві органи влади повинні мати право на відповідні фінансові кошти, відокремлені від коштів інших рівнів управління, та вільно розпоряджатися грошовими надходженнями в межах своїх повноважень.

Розподіл коштів між місцевими органами влади, як зазначено у цій статті, в розумних пропорціях має відповідати тим завданням, які ними виконуються. Розумна частина цих коштів має надходити від місцевих податків, платежів та внесків, рівень яких вони мають встановити самі.

Автономія слабкіших у фінансовому відношенні місцевих органів потребує системи фінансового вирівнювання. В свою чергу, у статті 9 Європейської Хартії місцевого самоврядування визначено, що такі процедури (фінансового вирівнювання) не повинні обмежувати свободу вибору органів місцевого самоврядування в межах їхньої компетенції.

Законом України від 21 травня 1997 року "Про місцеве самоврядування в Україні" відповідно до зазначених конституційних положень регламентується право комунальної власності, суб'єктом якого є територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах. Зокрема, статтею 60 Закону закріплено, що територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження.

Підставою для набуття права комунальної власності є передача майна територіальним громадам безоплатно державою та іншими суб'єктами права власності, а також майнових прав, створення, придбання майна органами місцевого самоврядування у порядку, встановленому законом.

Права щодо здійснення територіальними громадами управління комунальною власністю ґрунтуються на положеннях статті 143 Кон-

ституції України, якою встановлено, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через створені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, яке знаходиться у 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; створюють, реорганізують та ліквідують комунальні підприємства, організації та установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені до їхньої компетенції.

Відповідно до конституційних засад, статтею 60 Закону про місцеве самоврядування в Україні визначені *права органів місцевого самоврядування щодо здійснення права власності та управління об'єктами комунальної власності*. Органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, в тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати і купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їх відчуження, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються та передаються у користування і оренду.

Враховуючи особливості здійснення місцевого самоврядування в районах та областях, зазначена стаття містить положення, що районні та обласні ради від імені територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюють управління об'єктами їх спільної власності, які задовольняють спільні потреби територіальних громад.

Доцільність, порядок та умови відчуження об'єктів права комунально} власності визначаються відповідною радою. Доходи від відчуження зараховуються до відповідних місцевих бюджетів і спрямовуються на фінансування заходів, передбачених бюджетами розвитку.

Закон чітко визначає обов'язкову умову, що майнові операції, які здійснюються органами місцевого самоврядування з об'єктами права комунальної власності, не повинні ослаблювати економічних основ

місцевого самоврядування, зменшувати обсяги та погіршувати умови надання послуг населенню.

Конституцією передбачено судовий захист прав органів місцевого самоврядування. Це положення стосується і захисту їх майнових прав. Крім того, у пункті 8 статті 60 Закону конкретно визначено, що право комунальної власності територіальної громади захищається законом на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів. Об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені у територіальних громад і передані іншим суб'єктам права власності без згоди безпосередньо територіальної громади або до відповідно рішення ради чи уповноваженого нею органу, за винятком випадків, передбачених законом.

Забезпечуючи майнові інтереси органів місцевого самоврядування, Закон надає сільським, селищним, міським, районним у містах (у разі їх створення) радам такі права: вносити пропозиції про передачу або продаж у комунальну власність відповідних територіальних громад підприємств, установ та організацій, їхніх структурних підрозділів та інших об'єктів, що належать до державної та інших форм власності, якщо вони мають важливе значення для забезпечення комунально-побутових і соціально-культурних потреб територіальних громад; мати об'єкти комунальної власності поза межами відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також право на переважне придбання в комунальну власність приміщень, споруд, інших об'єктів, розташованих на відповідній території, якщо вони можуть бути використані для забезпечення комунально-побутових та соціально-культурних потреб територіальних громад.

Повноваження щодо комунальної власності чинне законодавство чітко розмежує між представницькими органами місцевого самоврядування, їх виконавчими органами та місцевими державними адміністраціями.

До виключної компетенції сільських, селищних, міських рад відповідно до статті 25 Закону про місцеве самоврядування в Україні належать: встановлення для підприємств, установ та організацій, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету; прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації

об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому порядку приватизованого майна; про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого в процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади; прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення; створення в разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб); вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями.

До повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо управління комунальною власністю належать власні (самоврядні) повноваження, а саме: управління в межах, визначених радою, майном, що належить до комунальної власності відповідних територіальних громад; встановлення порядку та здійснення контролю за використанням прибутків підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад; підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо порядку та умов відчуження комунального майна, проектів місцевих програм приватизації та переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; організація виконання цих програм; подання раді письмових звітів про хід та результати відчуження комунального майна.

Ці органи мають делеговане повноваження погоджувати в установленому порядку кандидатури для призначення на посаду керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, які перебувають у державній власності.

До повноважень районних і обласних рад в сфері комунальної власності належать: вирішення за дорученням відповідних рад питань про продаж, передачу в оренду або під заставу об'єктів комунальної

власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад і перебувають в управлінні районних, обласних рад, а також придбання таких об'єктів в установленому законом порядку; вирішення в установленому законом порядку питань щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад, призначення та звільнення їх керівників.

Відповідно до статті 43 Закону про місцеве самоврядування в Україні ці питання вирішуються районними і обласними радами виключно на їх пленарних засіданнях.

Місцеві державні адміністрації також здійснюють відповідно до законодавства делеговані відповідною радою функції щодо управління майном, яке перебуває у спільній власності територіальних громад.

Важливішою гарантією забезпечення виконання завдань та функцій органів місцевого самоврядування і разом з тим їх дійсної самостійності в межах Конституції і законодавства України є *місцеві бюджети*.

Місцеві бюджети складають бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування. Бюджетами місцевого самоврядування є бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань.

Місцевий бюджет, відповідно до статті 63 Бюджетного кодексу України, містить у собі надходження і витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Ці надходження і витрати складають єдиний баланс відповідного бюджету. „ Органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах (у разі їх створення) самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні бюджети згідно з чинним законодавством.

Конституцією України також встановлено, що районні та обласні ради затверджують районні та обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних програм.

Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів, правом відповідних органів місцевого самоврядування на визначення напрямів використання коштів відповідно до

законодавства України та правом відповідних рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні бюджети.

Держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, які також коштами відповідних бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного та держави.

Доходи місцевих бюджетів районних у містах рад формуються відповідно до обсягу повноважень, які визначаються відповідними міськими радами.

Бюджетним кодексом України регламентуються міжбюджетні відносини. Стаття 81 Бюджетного кодексу визначає міжбюджетні відносини як відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією та законами України.

Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень.

Відповідно до Бюджетного кодексу України доходи і видатки місцевих бюджетів поділяються на доходи і видатки, які враховують доходи і видатки, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Міжбюджетні трансферти — це кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого. Вони поділяються на: 1) дотацію вирівнювання; 2) субвенцію; 3) кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; 4) інші дотації.

За допомогою системи міжбюджетних трансфертів здійснюється регулювання бюджетів.

Обов'язкові платежі, податки і збори, які закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, складають кошик доходів цих бюджетів.

Розрахунок видатків, який враховується при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів відповідно до статей 94, 95 Бюджетного кодексу України здійснюється за допомогою фінансових нормативів

бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів для цих нормативів.

Загальний обсяг фінансових ресурсів, що спрямовується на виконання бюджетних програм місцевими бюджетами, розподіляється між видами видатків відповідно до пріоритетів бюджетної політики держави. Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості визначається шляхом поділу загального обсягу фінансових ресурсів, які спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість мешканців чи споживачів соціальних послуг тощо.

Коригуючі коефіцієнти затверджуються Кабінетом Міністрів України і враховують відмінності у вартості надання соціальних послуг залежно від:

- 1) кількості населення та споживачів соціальних послуг;
- 2) соціально-економічних, демографічних, кліматичних, екологічних та інших особливостей адміністративно-територіальних одиниць.

Також, відповідно до чинного законодавства, у дохідній частині місцевого бюджету окремо виділяються доходи, необхідні для виконання власних повноважень, і доходи, необхідні для забезпечення виконання делегованих законом повноважень органів виконавчої влади.

Видатки місцевих бюджетів, так само як і доходи, також поділяються на видатки, пов'язані з виконанням власних повноважень місцевого самоврядування, і видатки, пов'язані з виконанням делегованих законом повноважень органів виконавчої влади.

Сільські, селищні, міські, районні в містах ради та їх виконавчі органи самостійно розпоряджаються коштами відповідних місцевих бюджетів, визначають напрями їхнього використання. Виконання районних і обласних бюджетів здійснюється місцевими державними адміністраціями в цілях та обсягах, які затверджуються відповідними радами в рішеннях про бюджет.

Держава фінансує в повному обсязі здійснення органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади. Крім того, рішення органів державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування, обов'язково супроводжуються передачею їм необхідних фінансових ресурсів. Ці рішення виконуються органами місцевого самоврядування в межах переданих їм фінансових ресурсів. Ці витрати, які

виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені фінансовими ресурсами, мають обов'язково компенсуватися державою.

Органи місцевого самоврядування мають широке коло прав щодо участі у фінансово-кредитних відносинах, які регламентуються статтею 70 Закону про місцеве самоврядування в Україні.

Рада або за її рішенням інші органи місцевого самоврядування відповідно до законодавства можуть випускати місцеві позики, лотереї та цінні папери, отримувати позички з інших бюджетів на покриття тимчасових касових розривів з їх погашенням до кінця бюджетного року, а також отримувати кредити в банківських установах.

Органи місцевого самоврядування можуть у межах законодавства створювати комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи, виступати гарантами кредитів підприємств, установ та організацій, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміщувати належні їм кошти в банках інших суб'єктів права власності, отримувати відсотки від їх доходів із зарахуванням до місцевого бюджету.

Органи місцевого самоврядування відповідно до закону можуть встановлювати місцеві податки і збори. Передбачено також право за рішенням зборів громадян за місцем їх проживання запроваджувати місцеві збори на засадах добровільного самооподаткування.

Місцеві податки і збори, порядок їх сплати встановлюються органами місцевого самоврядування відповідно до переліку і в межах граничних розмірів ставок, установлених законодавством України. Поки що їх частина в доходах місцевих бюджетів незначна.

Повноваження органів місцевого самоврядування в бюджетно-фінансовій сфері також детально регламентовані законодавством. До виключної компетенції сільських, селищних, міських рад статтею 26 Закону про місцеве самоврядування в Україні віднесені такі питання, які вирішуються тільки на пленарних засіданнях цих рад:

- затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання державного бюджету;
- встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законом;
- утворення позабюджетних цільових (у тому числі валютних) коштів, затвердження положень про ці кошти та звітів про їх використання;

- прийняття рішень щодо випуску місцевих позик;
- прийняття рішень щодо отримання позик з інших місцевих бюджетів та джерел, а також щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету;
- прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах.

До повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад в цій сфері статтею 28 віднесені такі власні (самоврядні) повноваження:

- складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету; поквартальне подання раді письмових звітів про хід і результати виконання бюджету; підготовка і подання відповідно до районних, обласних рад необхідних фінансових показників і пропозицій щодо складання проектів районних і обласних бюджетів;
- встановлення у порядку і межах, визначених законодавством, тарифів щодо оплати побутових, комунальних, транспортних та інших послуг, які надаються підприємствами та організаціями комунальної власності відповідної територіальної громади; погодження в установленому порядку цих питань з підприємствами, установами та організаціями, які не належать до комунальної власності;
- встановлення за узгодженим рішенням відповідних рад порядку використання коштів та іншого майна, що перебувають у спільній власності територіальних громад;
- здійснення в установленому порядку фінансування видатків місцевого бюджету;
- залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, та коштів населення, а також бюджетних коштів на будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної й виробничої інфраструктури та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища;
- об'єднання на договірних засадах коштів відповідного місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування комунальних

підприємств, установ та організацій, вирішення інших питань, що стосуються спільних інтересів територіальних громад. До їх відання віднесені також такі делеговані повноваження:

- здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності;
- здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням цін і тарифів;
- сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території.

Місцева державна адміністрація, згідно зі статтею 18 Закону України "Про місцеві державні адміністрації", здійснює такі повноваження в галузі бюджету та фінансів:

- складає і подає на затвердження ради проект відповідного бюджету та забезпечує його виконання; звітує перед відповідною радою про його виконання;
- подає в установленому порядку до органів виконавчої влади вищого рівня фінансові показники і пропозиції до проекту Державного бюджету України, пропозиції щодо обсягу коштів Державного бюджету України для їх розподілу між територіальними громадами, розмірів дотацій і субсидій, дані про зміни складу суб'єктів, що підлягають бюджетному фінансуванню, баланс фінансових ресурсів для врахування їх при визначенні субвенцій, а також для бюджетного вирівнювання виходячи із забезпеченості мінімальних соціальних потреб;
- отримує від усіх суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форм власності інформацію, передбачену актами законодавства для складання і виконання бюджету;
- здійснює фінансування підприємств, установ та організацій освіти, культури, науки, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, соціального захисту населення, переданих у встановленому законом порядку в управління місцевій державній адміністрації вищими органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, а також заходів, пов'язаних з розвитком житлово-комунального господарства, благоустроєм та шляховим будівництвом, охороною довкілля та громадського порядку, інших заходів, передбачених законодавством;

- у спільних інтересах територіальних громад об'єднує на договірній основі бюджетні кошти з коштами підприємств, установ, організацій та населення для будівництва, розширення, реконструкції, ремонту та утримання виробничих підприємств, транспорту, мереж тепло-, водо-, газо-, енергозабезпечення, шляхів, зв'язку, служб з обслуговування населення, закладів охорони здоров'я, торгівлі, освіти, культури, соціального забезпечення житлово-комунальних об'єктів, у тому числі їх придбання для задоволення потреб населення, та фінансує здійснення цих заходів;
- здійснює в установленому порядку регулювання інвестиційної діяльності;
- регулює ціни та тарифи за виконання робіт та надання житлово-комунальних послуг підприємствами, а також визначає і встановлює норми їх споживання, здійснює контроль за їх дотриманням.

Місцеві державні адміністрації можуть здійснювати інші повноваження, делеговані їм відповідними органами місцевого самоврядування.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Визначте матеріально-фінансові (економічні) основи місцевого самоврядування в Україні.
2. Визначте нормативно-правову регламентацію матеріально-фінансових (економічних) основ місцевого самоврядування в Україні.
3. Визначте повноваження органів місцевого самоврядування щодо формування матеріально-фінансових (економічних) основ місцевого самоврядування в Україні.
4. Визначте об'єктний склад комунальної власності місцевого самоврядування в Україні.
5. Визначте порядок формування та виконання місцевих бюджетів органів місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ XIX. ГАРАНТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

§ 1. ПОНЯТТЯ ГАРАНТІЙ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Становлення і розвиток місцевого самоврядування, ефективність здійснення його завдань та функцій, формування дієздатних територіальних громад, підвищення ролі різноманітних форм безпосередньої демократії у житті суспільства, залежать від того, наскільки повно забезпечені та захищені права місцевого самоврядування. *Одним із основних елементів механізму забезпечення прав місцевого самоврядування є система його гарантій.*

В юридичній літературі питання щодо визначення гарантій місцевого самоврядування в цілому, а також прав та свобод його окремих суб'єктів, передовсім територіальних громад, є дискусійним та, незважаючи на наявність певних наукових праць¹, мало дослідженим. Це обумовлено тим, що, по-перше, і в загальній теорії права питання про поняття гарантій не можна вважати вирішеним остаточно, оскільки ця категорія знаходиться в динаміці, піддається впливу різних суспільних чинників. По-друге, дослідження елементів гарантій місцевого самоврядування без урахування специфіки об'єкта досліджуваного феномена, тобто місцевого самоврядування як самостійного виду публічної влади, можуть призвести до неправильного уявлення про нього, тому проблема вивчення гарантій не може бути адекватно зрозумілою поза аналізом різних форм їх взаємодії з від-

¹ Див., наприклад: *Щебетун І.С.* Організаційно-правові гарантії місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — Х., 2002.

повідними сферами суспільного життя (політичної, економічної, соціальної, духовної тощо).

Що ж являють собою гарантії місцевого самоврядування? Слово "гарантія" (франц. *garantir* — забезпечити) означає запоруку, забезпечення. Таким чином, гарантія — це насамперед явище, яке забезпечує досягнення певного результату. Саме забезпечення будь-якого процесу є основною цільовою ознакою поняття гарантії, яка дозволяє відрізнити дане правове явище від інших, таких як суб'єктивне право, юридичний обов'язок, юридична відповідальність, виділити його в самостійну категорію, тому що, якщо правове явище не забезпечує досягнення мети, закладеної в самому явищі, воно не може вважатися гарантією. Причому як самостійне явище, безвідносно до певного об'єкта, гарантія існувати не може, тому що процес забезпечення завжди передбачає наявність об'єкта. Мета гарантії місцевого самоврядування — безперешкодне й ефективне вирішення питань місцевого значення, причому як органами і посадовими особами місцевого самоврядування, так і, передусім, територіальною громадою безпосередньо.

Реалізація закладеної в гарантіях мети передбачає наявність дій, без яких неможливе досягнення позитивного результату.

Гарантії місцевого самоврядування визначаються також поведінкою та діяльністю відповідних суб'єктів. Тому при визначенні гарантії місцевого самоврядування слід виходити з того, що вони предметом мають своїм діяльність відповідних суб'єктів. Так, до суб'єктів, що забезпечують реалізацію повноважень місцевого самоврядування, належать перераховані в Конституції та Законі "Про місцеве самоврядування в Україні" органи, підприємства, установи, організації, їх посадові особи, а також людина і громадянин. Їхня діяльність і є процесуальною ознакою поняття гарантії місцевого самоврядування.

Водночас визначення гарантії лише з процесуальної точки зору збіднює зміст їхнього поняття. Адже діяльність сама по собі не може гарантувати здійснення функцій місцевого самоврядування. Необхідною передумовою є норми права, в яких закріплені основні гарантії місцевого самоврядування, що встановлюють обов'язок відповідних суб'єктів щодо місцевого самоврядування.

Ці гарантії лише обумовлюють процес використання різних правових засобів для забезпечення безперешкодного та ефективного вирішення питань місцевого значення. Крім норм права, до цих за-

собів належать акти застосування права (рішення, розпорядження, накази, постанови), в яких персоніфікуються активні дії суб'єктів, зобов'язаних сприяти місцевому самоврядуванню у здійсненні його функцій.

При визначенні гарантії місцевого самоврядування слід враховувати також істотну роль таких своєрідних засобів забезпечення його діяльності, як місцеві звичаї та традиції. Можливість появи нових правил муніципальної діяльності у вигляді звичаїв і традицій поряд з нормами права завжди повинна матися на увазі як одна із особливостей розвитку муніципальної влади.

Поняття гарантії місцевого самоврядування має наступні характерні ознаки:

- наявність конкретної мети (об'єктної визначеності) — гарантії забезпечують механізм визнання, набуття, володіння, користування, розпорядження та захисту муніципальних прав і свобод людини та громадянина, а також реальну здатність територіальних громад безпосередньо або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування здійснювати муніципальну владу та вирішувати питання місцевого значення;
- мають переважно державний характер, тоді як місцеве самоврядування є самостійним видом публічної влади, що зумовлює певний дуалізм місцевого самоврядування: з одного боку, його громадівська сутність, заснована на автономії територіальних громад, а з іншого — публічно-владна сутність, побудована на відносинах підпорядкування, можливості владного примусу, публічності влади;
- мають певні визначені у законодавстві параметри (дія у часі, просторі та за колом суб'єктів) — гарантії можуть діяти постійно з моменту визнання місцевого самоврядування на всіх етапах муніципального будівництва або мати періодичний чи разовий характер; їх гарантуючий вплив може поширюватися на всю територію держави або обмежуватися певним локальним середовищем; деякі з них є гарантіями всіх учасників муніципально-правових відносин, деякі — лише окремих суб'єктів;
- мають матеріалізований характер (конкретне середовище реалізації та нормативну оформленість) — гарантії містяться у

необхідному для реалізації функцій місцевого самоврядування політико-правовому та соціально-економічному оточенні, виходять із загальних принципів права, а також закріплюються у національному законодавстві, міжнародно-правових документах, локальних нормативно-правових актах, відображаються у місцевих звичаях і традиціях;

- наявність процесуальної визначеності (мають динамічний характер) — гарантії обумовлюються переважно реальною діяльністю територіальних громад, жителів — членів цих громад, а також органів, підприємств, установ, організацій та їхніх посадових осіб щодо вирішення питань місцевого значення;
- мають каузальний характер (певну причину, мотивацію, наявність попередніх підстав встановлення) — гарантії функціонують вже після настання юридичних фактів, з якими пов'язується визнання системи муніципальних прав та свобод і набуття їх певними суб'єктами, а також покладання відповідних юридичних обов'язків щодо досягнення певного, заздалегідь передбаченого результату².

Єдність цих ознак найоптимальніше характеризує гарантії реалізації муніципальної влади, що представляють собою обумовлену діяльністю територіальних громад та місцевих жителів, а також органів, підприємств, установ, організацій та їхніх посадових осіб, систему взаємозалежних засобів і способів, за допомогою яких забезпечується безперешкодне й ефективне здійснення муніципальних прав та свобод людини і громадянина, а також виконання юридичних обов'язків щодо місцевого самоврядування.

Таким чином, *гарантії місцевого самоврядування* — це необхідне для набуття, володіння, користування і розпорядження муніципальними правами та свободами політико-правове і соціально-економічне оточення та спеціальний механізм, які забезпечують і захищають діяльність територіальних громад та інших суб'єктів системи місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення.

² Батанов О.В. Гарантії місцевого самоврядування в Україні: деякі проблемні питання теорії // Держава і право: 36. наук. праць. — К., 2004. — Вин. 23. — С. 132-138.

§ 2. КЛАСИФІКАЦІЯ ГАРАНТІЙ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Для ефективного забезпечення функціонування місії свого самоврядування існує складна система гарантій. > науці конституційного права не існує єдиної думки щодо цієї системи. Більшість авторів виділяють загальні гарантії, до яких відносяться економічні, політичні, соціальні та духовні і спеціальні (юридичні або правові) гарантії⁵.

Так, К.С. Шугрина пише про загальні та юридичні гарантії. До загальних гарантій при цьому вона відносить організаційно-політичні, економічні, духовні, соціальні, а до юридичних — гарантії організаційної та фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування⁵.

М. Пухтинський серед гарантій місцевого самоврядування виділяє загальні, обумовлені особливостями соціально-політичного ладу, ступенем розвитку економіки, духовної сфери; конституційні, визначені Конституцією і присвячені безпосередньо принципам організації місцевого самоврядування; організаційно-нравові, які забезпечують організаційну і правову автономію територіальних громад та органів місцевого самоврядування; фінансово-економічні, спрямовані на дотримання фінансової й економічної самостійності місцевого самоврядування; міжнародно-правові, декларовані в міжнародно-правових актах^{*1}.

Така розбіжність у видовій характеристиці гарантій місцевого самоврядування викликана відсутністю чітких критеріїв їх класифікації.

Уявляється доцільним в якості основних критеріїв класифікації гарантій місцевого самоврядування виділяти:

- 1) сферу (об'єкт) суспільних відносин, на яку поширюється сила гарантуючого впливу;
- 2) форму нормативно-правової фіксації гарантій місцевого самоврядування;
- 3) технологію діяльності територіальних громад та інших суб'єктів місцевого самоврядування¹.

^{*} Кравченко В.В., Літчик М.В. Муніципальне право України. Навч. посіб. — К., 2003. - С.313-314.

⁴ Шугрина Е.С. Муніципальное право. — М., 1999. — С.260.

⁵ Основи муніципального права України: Навч. посіб. / За ред. М.І. Корнієнка. — К., 2000. - С. 90

⁶ Див.: Батанов О.В. Система гарантій місцевого самоврядування в Україні: проблемні питання теорії // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. Т. 3. - Одеса., 2004. - С. 147-158.

Найбільш важливе значення у системі гарантії місцевого самоврядування посідають *об'єктні гарантії*. Критерієм виділення цих гарантії є сфери суспільного життя, в яких визнаються та здійснюються муніципальні права і свободи та функціонує (може функціонувати) місцеве самоврядування. Такими сферами є політична, економічна, соціальна, ідеологічна (духовна, культурна) та зовнішня сфери. Цим сферам суспільних відносин і відповідають гарантії місцевого самоврядування — політичні, економічні, соціальні, ідеологічні (духовні, культурні) та зовнішні.

Уяв'ється, що виділення цієї групи гарантії логічно виходить із розуміння місцевого самоврядування як права людини та територіальної громади вирішувати питання місцевого значення. Адже розглядаючи місцеве самоврядування через призму прав та свобод людини і громадянина, його можна визначати як визнані та гарантовані державою природні можливості людини та її асоціацій (територіальних громад) самостійно та під власну відповідальність вирішувати питання місцевого значення і здійснювати муніципальну владу в різних сферах суспільного життя, зокрема політичній, економічній, соціальній, культурній та ін. У зв'язку з цим, безумовно, різноманітні форми прояву та реалізації цих можливостей потребують гарантування та захисту.

Для більш повного з'ясування поняття цієї групи гарантії слід виходити із того, що вияв їх гарантуючого механізму здійснюється за умови відповідного політико-правового клімату у державі та суспільстві, необхідного соціально-побутового та економічного оточення, у певній моральній, ідеологічній атмосфері суспільства. Функціонування права, усієї системи юридичних засобів відбувається у певному соціальному середовищі, яке відображає ставлення до права і законності з боку суспільства, держави, політичних партій, що характеризує умови реалізації юридичних норм, стан правової культури і правового виховання тощо.

Тому як загальні об'єктні гарантії місцевого самоврядування можна розглядати ті політичні, економічні, соціальні умови, духовні підвалини та цінності суспільства, організаційні засоби, які слугують передумовами визнання, встановлення місцевого самоврядування та стимулювання його розвитку, забезпечують певну стійкість, послідовність та стабільність в організації та діяльності місцевого самоврядування, створюють реальні можливості для найбільш повної реалізації його функцій.

Очевидно, що у широкому політико-правовому та соціологічному розумінні до загальних об'єктних гарантії місцевого самоврядування відноситься і ступінь розвитку громадянського суспільства. Адже місцеве самоврядування не лише самостійний вид публічної влади, а й один із найважливіших інститутів цього суспільства та водночас механізм його формування.

Дійсно, адже саме феномен громадянського суспільства розкриває енергійні прояви особистостей у соціумі, які не підпорядковані формальній необхідності, а навіть порушують її своєю волею і часто всупереч волі держави. Це і є вияв соціальної енергії людини, громадянина, жителя, його внутрішнього категоричного самоімперативу, ініціативної волі, самовияву своїх поведінкових установок і самоврядування зовні діями по їх втіленню на практиці. А найбільш оптимальною сферою такого волевиявлення, реалізації самодіяльності особистості є сфера місцевого самоврядування, сфера функціонування муніципальної влади, яка начеб "пронизує" всі інститути громадянського суспільства — адже переважна більшість із них функціонують і реалізуються в синергетичному й навіть органічному взаємозв'язку з місцевим самоврядуванням. Тому як саме місцеве самоврядування виступає "критерієм істинності" громадянського суспільства, так і інститути громадянського суспільства та громадянське суспільство у цілому є гарантами муніципальної влади⁷.

Серед об'єктних гарантії місцевого самоврядування передусім необхідно виділити політичні гарантії. Під *політичними гарантіями місцевого самоврядування* слід розуміти демократичний характер політичного режиму в країні, який обумовлює не тільки визнання за населенням права на місцеве самоврядування, володіння, користування, розпорядження цим правом, його всіляку підтримку та захист державою. Тільки в демократичній державі можливе існування місцевого самоврядування, тому що воно, виступаючи однією з основ конституційного ладу, є основним принципом організації і здійснення публічної влади, поряд з іншими конституційними принципами визначає систему демократичного управління в державі. Це система державної влади.

⁷ Див.: Баймуратов М.Л. Роль публичной самоуправленческой (муниципальной) власти в становлении и развитии гражданского общества в Украине // Актуальные проблемы политики: 36. наук, праць. — Одеса, 2003. — Вип. 16. — С. 41-52; Баймуратов М.А. Публичная самоуправленческая (муниципальная) власть и гражданское общество: проблемы взаимосвязи и взаимозависимости // Право и политика. - 2004. - №3. - С. 82-87.

яка заснована на принципах поділу влади, розмежування предметів відання органів державної влади та місцевого самоврядування; народовладдя, яке здійснюється на основі політичного та ідеологічного різноманіття безпосередньо народом, а також через органи державної влади і органи місцевого самоврядування; самостійність місцевого самоврядування в межах своїх повноважень; реальне забезпечення основних прав і свобод людини та громадянина тощо.

Розвиток місцевого самоврядування значною мірою залежить від рівня розвитку економіки у державі, рівня життя людей, соціальної структури суспільства тощо. Тому *економічними гарантіями місцевого самоврядування* є економічна система суспільства, в основі якої знаходяться принципи ринкової економіки, єдність економічного простору, вільне переміщення товарів, послуг та фінансових коштів, підтримання конкуренції, свобода економічної діяльності, підприємництва та праці, визнання, плюралізм, рівноправність та рівний захист різних форм власності, у тому числі комунальної.

До *соціальних гарантій місцевого самоврядування* належать соціальна стабільність, розвиток соціальної структури суспільства, формування основних соціальних груп, зокрема наявність "середнього класу", можливість задоволення мінімальних потреб кожного жителя, ефективна система соціального забезпечення та діяльність держави, спрямована на всебічний розвиток особистості.

Ідеологічними (духовними, культурними) гарантіями місцевого самоврядування, є: система існуючих у країні ідеологічних та культурних цінностей; загальний рівень громадянської свідомості, у тому числі правосвідомості; ідеологічне різноманіття; заборона на розпалювання соціальної, расової, міжетнічної та релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини; оцінка тих чи інших явищ життя передовсім з позицій моральності, справедливості; можливість міждержавного обміну культурними цінностями; існуючі у суспільстві історичні, етнонаціональні, місцеві традиції та звичаї.

Щодо *зовнішніх об'єктних гарантій місцевого самоврядування* можна виділити зовнішньополітичні, зовнішньоекономічні, зовнішньосоціальні тощо. Наявність цих гарантій обумовлена існуванням системи зовнішньодержавних умов та чинників, які обумовлюють визнання, становлення, організацію, діяльність та захист муніципальних прав і свобод. Тріумфальний рух принципів субсидіарності, регіоналізації та децентралізації, який відбувся у період після Другої

світової війни в Європі та США, породив загальноєвропейську тенденцію муніципалізації конституційного життя та конституційного права. У світі переважає усвідомлення того, що надмірний централізм не змінює держави, а веде до неспроможності державного апарату. Місцеве самоврядування, регіоналізація та децентралізація стають провідними принципами європейської політики та конституційно-правового регулювання.

Так, основна спрямованість принципу субсидіарності у XX ст. полягала в подоланні фашистських і соціалістичних тенденцій, захисті автономії особи та права на самоврядування нижчих політичних одиниць. Субсидіарність організації влади тим самим протиставлялася тенденціям у напрямі авторитарної централізованої держави. Субсидіарність розглядалася як передумова устрою, що базується на свободі: держава, яка дотримується принципу субсидіарності, гарантує своїм громадянам свободу і незалежність, місцеве і регіональне самоврядування, право приватної власності, всебічний соціальний захист, визнає принципи ринкової економіки тощо. Захист свободи через реалізацію принципу субсидіарності нині проголошується однією із традиційних цінностей європейського політичного устрою (Європейська Хартія місцевого самоврядування 1985 року, проект Європейської Хартії регіонального самоврядування). З одного боку, визнання та гарантування прав територіальних колективів у демократичних країнах створює умови для формування в них моделі так званої "муніципальної держави", а з іншого — розвинуте місцеве самоврядування та муніципальна влада є "запускаючим інструментом" процесу євроінтеграції⁸.

Отже, серед гарантій місцевого самоврядування можна виділити загальні об'єктні гарантії, тобто ті політичні, економічні, соціальні, культурні та міжнародні умови, підвалини і цінності суспільства, які служать передумовами розвитку місцевого самоврядування та інституціоналізації муніципальної влади, забезпечують певну стійкість і стабільність муніципальної влади та створюють реальні можливості для найбільш оптимального вирішення завдань, які постають перед місцевим самоврядуванням.

Гарантії місцевого самоврядування можна класифікувати і за іншими критеріями. Так, залежно від форми своєї нормативної

⁸ Батистов О.В. Конституційне право у сучасному світі: основні напрями та форми розвитку // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2003. — № 7. — С. 39.

фіксації вони поділяються на конституційно-правові, законодавчі, міжнародно-правові, локальні, а також ті, які містяться в інших соціальних нормах.

Передусім за означеним критерієм до гарантій місцевого самоврядування відносяться *конституційно-правові гарантії*. Вони передбачені Конституцією України і безпосередньо реалізують загальні принципи організації та діяльності місцевого самоврядування. Основний Закон України містить норми та окремих розділ про місцеве самоврядування. Значна кількість норм закріплена у першому розділі, який визначає основи конституційного ладу. Такий підхід означає, що місцеве самоврядування є одним із інститутів, які складають основу конституційного ладу в Україні. Як акт вищої юридичної сили та основоположна нормативно-правова гарантія місцевого самоврядування Конституція закладає певний стабілізуючий фактор у правовий механізм функціонування місцевого самоврядування.

Усі конституційні норми про місцеве самоврядування можна поділити на норми, якими: визнається місцеве самоврядування в Україні та визначається його призначення; закріплюється механізм та регулюється його організація і діяльність; встановлюється економічна основа місцевого самоврядування; закріплюються його територіальні межі; встановлюється компетенція місцевого самоврядування з деяких питань та інші його гарантії, права жителів на місцеве самоврядування та забороняються обмеження прав на місцеве самоврядування.

Виділення *законодавчих гарантій місцевого самоврядування* обумовлено тим, що норми Конституції не можуть охопити своїм регулюванням всієї багатоманітності суспільних відносин, що виникають у сфері місцевого самоврядування. Для цього потрібні закони з найважливіших питань організації та діяльності суб'єктів місцевого самоврядування. До них слід віднести базовий Закон "Про місцеве самоврядування в Україні", закони про місцеві вибори, референдуми, інші форми безпосередньої демократії, про місцеві податки і збори, про комунальну власність тощо. Окремі аспекти функціонування місцевого самоврядування регулюються нормами екологічного, фінансового та інших галузей права, які встановлюють певні стандарти, дотримання яких необхідно на території всієї країни.

Виділення *міжнародно-правових гарантій місцевого самоврядування* обумовлене тим, що існують певні міжнародні стандарти в сфе-

рі місцевого самоврядування, які регламентують спільно розроблені державами принципові підходи і міжнародно-легальні принципи становлення, формування і функціонування інституту місцевого самоврядування на території конкретних держав. Міжнародні стандарти місцевого самоврядування визначені в міжнародних конвенціях спеціального порядку, які встановлюють правила, визнані більшістю держав.

Використання міжнародно-правових норм, що містять гарантії місцевого самоврядування в нормативному регулюванні організації та функціонування місцевого самоврядування є дуже своєчасним. Вхідження України як повноправного члена у світове співтовариство поклало на неї конкретні обов'язки щодо реалізації своїх міжнародно-правових зобов'язань не тільки на міжнародній арені, а й усередині країни. Щодо останнього виникають істотні труднощі, обумовлені як важкою економічною кризою, у якій опинилася Україна, і, як наслідок, відсутністю матеріальних умов і політичної волі, так і особливостями менталітету народу, багато поколінь якого виросло в умовах тоталітарного мислення, якому притаманний низький рівень правосвідомості та правової культури.

Так, Європейська Хартія про місцеве самоврядування містить міжнародно-правові стандарти для розвитку місцевого самоврядування, які "зобов'язують країни-учасниці застосовувати основні норми, що гарантують політичну, адміністративну і фінансову самостійність місцевого самоврядування".

Гарантії місцевого самоврядування закріплені в деяких міжнародно-правових документах, зокрема Європейській конвенції про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади, Європейській Хартії урбанізму, Європейській Декларації місцевих прав, Європейській Хартії про участь молоді в муніципальному і регіональному житті, Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні тощо.

Особливість *муніципальних (локальних, місцевих) гарантій місцевого самоврядування* полягає у тому, що вони передбачаються як на рівні нормативно-правового закріплення (статути територіальних громад, регламенти місцевих рад, положення про органи самоорганізації населення тощо), так і на рівні їх практичної реалізації. Акти місцевого самоврядування, поряд із Конституцією і законами України, відповідними міжнародно-правовими документами, указа-

ми Президента України та постановами Кабінету Міністрів, актами органів місцевої державної виконавчої влади є важливим і необхідним елементом механізму гарантування муніципальної влади. Локальні гарантї забезпечуються повсякденною діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування над створенням належних політичних, матеріально-технічних, соціальних умов реалізації права громадян на участь у ньому⁹.

У зв'язку з цим ми погоджуємося з М. Бондарем, який вважає, що на муніципальному рівні найбільш важливе значення мають гарантї реалізації, що в цілому природно: правові засоби охорони прав громадян мають переважно державний характер, базуючись на можливості використання сили державного примусу. Муніципальні гарантї реалізації прав особистості отримують своє втілення насамперед у повсякденній організаційній діяльності органів місцевого самоврядування, його посадових осіб з утворення належних матеріально-фінансових, соціальних, культурних, політичних умов реалізації прав і свобод громадян за місцем проживання¹⁰.

Важливе значення у механізмі гарантування місцевого самоврядування посідають й інші соціальні норми, зокрема релігійні норми, місцеві традиції, звичаї тощо.

Неодмінною та найважливішою умовою визнання та здійснення місцевого самоврядування є наявність таких спеціальних гарантій, які забезпечують одночасно реалізацію всіх муніципальних прав і свобод та "обслуговують" місцеве самоврядування на усіх стадіях процесу вирішення питань місцевого значення. Як бачимо, система гарантій порізному впливає на місцеве самоврядування. Деякі з них суттєво впливають на визнання місцевого самоврядування (наприклад, основні конституційні гарантї), інші — на створення умов для здійснення муніципальних прав і свобод (наприклад, об'єктні гарантї), дія третіх відчутна лише у конкретній територіальній громаді (наприклад, локальні гарантї), рольове призначення четвертих обмежене у часі (наприклад, діяльність офіційних спостерігачів на місцевих виборах або референдумах). Але існує група гарантій, гарантуючий вплив яких є наскрізним, таким, що переважно не залежить від часових,

просторових, суб'єктно-об'єктних та інших характеристик місцевого самоврядування. Умовно назвемо цю групу *процесуальними, або технологічними, гарантїями*.

Чим же пояснюється такий підхід? Науковий аналіз місцевого самоврядування дозволяє розглядати його як певний вид публічної влади та соціальної діяльності. Як і будь-яка влада та діяльність, місцеве самоврядування складається з певних послідовних дій та функцій, які здійснюють суб'єкти відносин у сфері місцевого самоврядування, тобто певні напрями, види, стадії, етапи, фази реалізації даної влади та соціальної діяльності, необхідні для вирішення того чи іншого питання. Оскільки при переході від розгляду одного питання до іншого вони повторюються, систему аналогічних дій та функцій доцільно називати муніципальним циклом, а окремі муніципальні дії та функції — стадіями цього циклу. Кожна з них має відносно самостійний характер, причому будь-яка попередня стадія є необхідною передумовою наступної.

Безумовно, деякі муніципальні дії та функції важко розташувати в ряд часової послідовності, просторових меж здійснення, суб'єктного складу тощо. Наприклад, характер політичних, економічних, соціальних або культурних питань за своїми суттю, змістом та формою значно різняться. Звідси різниця між політичними, економічними, соціальними культурними та інтими правами у сфері місцевого самоврядування, а також відповідними його функціями — політичними, економічними, соціальними, культурними тощо. Саме тому і виділяються об'єктні гарантї місцевого самоврядування — політичні, економічні, соціальні або культурні.

Але загальна теоретична схема вирішення тих чи інших питань політичного, економічного, соціального або культурного характеру, а також реалізації адекватних цим правам функцій місцевого самоврядування (політичних, економічних, соціальних, культурних тощо) є однаковою.

Кожне питання місцевого життя, незалежно від того, яке воно — політичне, економічне, соціальне чи культурне, — може бути вирішене у повному обсязі тільки після проходження певних стадій: від інформаційного "імпульсу" на виникнення цього питання, прогнозування та планування реагуючих на нього дій, їх нормативного оформлення, матеріально-технічного і бюджетно-фінансового забезпечення до контролю за виконанням відповідних рішень з цього приводу та їх

⁹ Делія І.В. Правові основи місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — К., 2003. — С. 12.

¹⁰ Бондарь П.С. ! ражданнн и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в мест іом самоуправлении. — М., 2004. — С. 335.

захисту за необхідності. Звідси основними стадіями цього процесу є інформаційне, нормотворче, бюджетно-фінансове, організаційне і кадрове забезпечення вирішення тих чи інших питань, а також забезпечення захисту учасників цього процесу. Без цього вирішити будь-яке питання неможливо.

Одночасно кожна зі стадій процесу вирішення того чи іншого питання також органічно потребує наявності певних способів і засобів, які забезпечують їх наступність, а також чіткість та ефективність певних муніципальних дій та функцій, тобто свого гарантування. Такими способами і засобами виступають технологічні гарантії місцевого самоврядування. Відповідно до цієї групи відносяться інформаційні, нормотворчі, бюджетно-фінансові, організаційні і кадрові гарантії та гарантії захисту місцевого самоврядування.

Так, важливість *інформаційних гарантій місцевого самоврядування* полягає у тому, що інформація, інформаційні механізми (способи, засоби) — умова найбільш оптимального цілеспрямованого функціонування і розвитку муніципальної демократії. Інформація обслуговує всі ланки та функції системи місцевого самоврядування, дає можливість кожному суб'єкту муніципальних відносин знайти оптимальні засоби й методи вирішення своїх проблем, забезпечує просування місцевого самоврядування до обраної мети — вирішення питань місцевого значення. Так, інформаційними гарантіями місцевого самоврядування є система інформування місцевих жителів про роботу місцевого самоврядування, стан муніципального господарства, реалізації принципу гласності у муніципальній діяльності, що є важливою умовою забезпечення активної участі населення у вирішенні питань місцевого значення, контролю за роботою органів місцевого самоврядування. Зовнішньоформальним виявом інформаційних гарантій є можливість проведення громадських слухань, звітів депутатів і сільських, селищних, міських голів про свою роботу, інформаційних конференцій, зборів, конференцій за місцем проживання, опитувань, муніципального телебачення і радіо тощо. Інформаційна гарантія місцевого самоврядування реалізується і через обов'язковість оприлюднення нормативно-правових актів щодо місцевого самоврядування у спеціальних виданнях. Роль інформаційних гарантій відіграють і локальні інформаційні мережі органів місцевого самоврядування, аналітичні центри, органи муніципальної статистики, муніципального маркетингу тощо.

Нормотворчі гарантії місцевого самоврядування передбачають наявність у місцевого самоврядування власної системи нормативно-правових актів. Соціальна цінність локального регулювання виявляється у гармонізації інтересів держави, суспільства, територіальних громад, а також жителів — членів цих громад. Так, статuti територіальних громад, рішення, прийняті шляхом місцевого референдуму, є обов'язковими для виконання на відповідній території і мають більш вагому юридичну силу, ніж рішення рад, їхніх виконавчих органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Важливу роль відіграють і *матеріально-технічні та бюджетно-фінансові гарантії місцевого самоврядування*. Практика доводить, що досягнення мети самоврядування можливе лише за наявності у територіальній громаді можливостей щодо володіння, користування та вільного розпорядження матеріальними, фінансовими й іншими ресурсами, необхідними для здійснення муніципальної діяльності. Матеріально-технічні гарантії передбачають наявність комунальної, у тому числі земельної власності, об'єкти якої визначаються виходячи з їхньої значущості для обслуговування населення відповідної території. Своє соціальне призначення місцевого самоврядування може виправдати лише ефективно управляючи комунальним майном, формуючи та раціонально використовуючи місцеві фінанси.

Основною гарантією фінансової основи місцевого самоврядування є його право самостійно формувати, затверджувати і поповнювати місцевий бюджет. До місцевих бюджетів належать міські, районні в містах, селищні і сільські. Доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом, джерел та закріплених у встановленому порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Територіальні громади можуть об'єднувати на договірних засадах кошти бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування комунальних підприємств, організацій та установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Окрім місце в системі технологічних гарантій місцевого самоврядування посідають *організаційні та кадрові гарантії*. Це місце визначається насамперед наявністю у територіальних громад системи органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Здатність мати органи та посадові особи місцевого самоврядування — це гарантія децентралізації, організації та здійснення влади на місцях, яка забез-

печує самостійне вирішення територіальними громадами питань місцевого життя, організаційне відокремлення управління місцевими справами в системі управління суспільством і державою. Органи місцевого самоврядування — це його основні структурно-організаційні форми, які не є структурним підрозділом механізму державного управління та є самостійною формою реалізації народом своєї влади. Велике практичне значення для гарантування місцевого самоврядування посідають і кадрові гарантії, зокрема, інститут служби в органах місцевого самоврядування.

Гарантії захисту місцевого самоврядування посідають особливе місце в системі гарантій місцевого самоврядування взагалі та його технологічних гарантій зокрема. Право місцевих влад на звернення по допомогу до засобів юридичного захисту отримало своє закріплення у Конституції (ст. 145) та законах України, а також у міжнародно-правових актах, зокрема у статті 11 Європейської Хартії місцевого самоврядування. За змістом гарантії юридичного захисту місцевого самоврядування є сукупністю правових умов та організаційних заходів щодо забезпечення реалізації різних інтересів відповідних територій, захисту гарантованих Конституцією і законодавством України прав жителів — членів територіальних громад та проведенні заходів щодо зміцнення громадського порядку.

Охорона, захист, припинення порушень та поновлення порушених прав місцевого самоврядування може здійснюватися за допомогою багатьох засобів правового захисту. Пріоритетне місце серед цих засобів посідає судовий захист прав та інтересів місцевого самоврядування. На важливість його в системі гарантій прав вказує багато факторів, наприклад, посилення адміністративного тиску на органи та посадових осіб місцевого самоврядування, наявність значної кількості актів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які порушують права територіальних громад, права громадян на участь у здійсненні місцевого самоврядування, права його органів та посадових осіб. Важливу роль у механізмі захисту прав місцевого самоврядування посідає і можливість створення служб охорони громадського порядку: повнокровне самоврядування важко уявити без можливості задоволення потреб населення в необхідному громадському порядку.

Слід зазначити, що не виключено здійснення поділу гарантій місцевого самоврядування і за іншими критеріями, наприклад, за суб'єктною ознакою, тобто залежно від того, хто виступає гарантом

місцевого самоврядування. Аналіз Конституції дає підстави зробити висновок про те, що вона закріпила відносно цілісну систему суб'єктів гарантування місцевого самоврядування. Основними з них є: Український народ, Українська держава в цілому та в особі її спеціалізованих інститутів (організацій, служб); Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України та інші органи виконавчої влади; Конституційний Суд; суди загальної юрисдикції; прокуратура та інші контрольно-наглядові органи; територіальні громади та органи і посадові особи місцевого самоврядування; політичні партії та громадські організації; підприємства, установи, організації; міжнародні органи та організації тощо. Тобто гарантами місцевого самоврядування є практично всі основні суб'єкти правових відносин у сфері місцевого самоврядування.

Важливою є й інституційна диференціація гарантій місцевого самоврядування. Наприклад, можна виділяти гарантії місцевих виборів, референдумів та інших форм безпосередньої демократії у місцевому самоврядуванні, гарантії прав і свобод людини та громадянина, організації та діяльності його органів та посадових осіб.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Дайте визначення поняття гарантій місцевого самоврядування. У чому полягають особливості системи гарантій місцевого самоврядування?
2. Охарактеризуйте основні види гарантій місцевого самоврядування. Які проблеми їхньої реалізації в сучасній Україні ви знаєте?
3. Яке місце в системі гарантій місцевого самоврядування посідає судовий захист місцевого самоврядування?
4. Якою є роль адміністративної юстиції як форми судового захисту прав місцевого самоврядування?

РОЗДІЛ XX. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

§ 1. ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У теорії місцевого самоврядування особливе місце посідає *інститут юридичної відповідальності суб'єктів муніципально-правових відносин*, який є важливіш засобом гарантування прав та свобод місцевого самоврядування, його захисту від можливих порушень. Адже сама його філософія та практика ґрунтуються на ідеях відповідальної муніципальної влади. Продумане та ефективне здійснення цієї влади передбачає вияв ініціативи, творчості, самостійних дій з боку кожного учасника муніципального процесу, який може здійснюватися лише в умовах справжнього самоврядування та свободи вибору оптимальних варіантів рішень і використання засобів з їх реалізації. У свою чергу, така свобода неможлива без відповідального ставлення до самоврядування та конкретної відповідальності усіх учасників муніципального процесу за соціальні наслідки своїх дій. Самоврядування й свобода, з одного боку, та відповідальність, з іншого — це дві сторони однієї медалі, які можуть існувати та розвиватися у взаємозв'язку, доповнюючи та зміцнюючи одне одного.

Однак що саме слід розумітиTM під цим, які межі такої відповідальності та форми вираження? У законодавчому визначенні місцевого самоврядування однією із ключових є вказівка на "самостійне або під

відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування"¹ вирішення питань місцевого значення. Аналогічна формула міститься й у Всесвітній декларації місцевого самоврядування (1985) та Європейській хартії місцевого самоврядування (1985) — загально визнаних міжнародно-правових стандартах місцевого самоврядування. Так, стаття 2 Всесвітньої декларації встановлює, що місцеве самоврядування — це право та обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести державні справи під свою особисту відповідальність та в інтересах місцевого населення. Згідно зі статтею 3 Європейської хартії під місцевим самоврядуванням розуміється право і реальна спроможність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину місцевих справ і управляти нею, діючи у межах закону, під свою відповідальність та в інтересах місцевого населення.

Відповідно до Конституції України в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст. 7), яке є важливим елементом конституційного ладу, формою здійснення народовладдя та фундаментальним правом людини і громадянина на самостійне вирішення питань місцевого значення. Важливою гарантією місцевого самоврядування є інститут конституційно-правової відповідальності в місцевому самоврядуванні. Адже ідея локальної демократії неможлива без ідеї відповідальної муніципальної влади.

У нових політико-правових умовах інститут юридичної відповідальності набуває особливого значення для регулювання та забезпечення суспільних відносин. При цьому, як правило, традиційно виділяються кримінальна, адміністративна, цивільно-правова, дисциплінарна відповідальність як самостійні види юридичної відповідальності, що забезпечують загальну охоронну функцію. Однак конституційно-правова відповідальність, яка існує поряд з цими видами відповідальності та відіграє значну роль у захисті суспільних відносин, довго була поза увагою законодавця. Порівняно недавно вона одержала наукове визнання і стала правовою реальністю.

Конституційно-правова відповідальність — це перш за все відповідальність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб перед народом за неналежну реалізацію тих владних повноважень, які народ як єдине джерело влади їм пере-

Ст. 2 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р.// Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

дав, реальна гарантія захисту проти надмірної концентрації влади та зловживання нею².

Найбільш чітко це виражається у сфері місцевого самоврядування. Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" не лише закріпив у статті 4 серед основних принципів місцевого самоврядування принцип підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їхніх органів та посадових осіб, а й передбачив у частині другій статті 75 можливість територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень у будь-який час достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень.

Так, відповідно до частини третьої статті 78 Закону не менш як одна десята громадян, які мешкають на відповідній території і мають право голосу, можуть порушити питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради за рішенням місцевого референдуму. Також на вимогу не менш як однієї десятої громадян сільська, селищна, міська рада повинні прийняти рішення про проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови (ч. 4 ст. 79 Закону). Відповідно до частини другої статті 80 Закону загальні збори громадян, які створили відповідний орган самоорганізації населення, можуть прийняти рішення про дострокове припинення його повноважень. Виборці можуть також відкликати депутата місцевої ради у передбачених законом випадках.

Отже, дослідження відповідальності в місцевому самоврядуванні є важливим питанням не лише суто академічного характеру, а й має вихід на реальне муніципальне життя. Адже надто специфічним є коло суб'єктів, на яких поширюється відповідальність в системі правових відносин місцевого самоврядування: територіальні громади, депутати, органи та посадові особи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, місцеві державні адміністрації тощо, тобто ті інституції, які щодня приймають важливіші для життєдіяльно ті окремого муніципального організму рішення. Отже, є всі під-

² Батнюова П.М. Конституційні делікти в Україні: проблеми теорії та практики: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — К., 2007. — С. 1.

стави вважати відповідальність в місцевому самоврядуванні одним із ключових інститутів сучасного муніципального права.

Слід зазначити, що проблеми відповідальності у місцевому самоврядуванні все більше стають об'єктом дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних учених. Окремі автори навіть ставлять питання про виділення муніципально-правової відповідальності як самостійного виду юридичної відповідальності, яка має власні джерела, суб'єкти, підстави, санкції³.

Так, С. Соловійов визначає муніципально-правову відповідальність представницького органу як негативну оцінку діяльності даного суб'єкта, в результаті чого на нього накладаються несприятливі правові наслідки у вигляді позбавлення політичних, юридичних та інших інтересів⁴.

На думку К. Шугрінної, яка розглядає муніципально-правову відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності, відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування може відноситись до двох видів: конституційної і муніципально-правової. При цьому під конституційно-правовою відповідальністю, на її думку, розуміється їх відповідальність перед державою, а під муніципально-правовою — відповідальність перед населенням³.

Вважаємо цю позицію дещо спірною, оскільки примусовий характер конституційно-правової відповідальності виявляється не тіль-

¹ /Бн'.ксеев И.Л. Мунципально-правовая ответственность как комплексный институт юридической ответственности // Государство и право. — 2006. — № 7; Ажксеев И.Л. Мунципально-правовая ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности. — Ростов-па-Дону, 2006; Ллексв-ев И.Л. Мунципально-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления. — Ставрополь, 2006; Алевксеев И.Л. Мунципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики: Автореф. дис.... д-ра юрид. наук. — Ростов-па-Дону, 2007; Иванцова Г.Л. Теоретико-правовые проблемы развития местного самоуправления: Автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. — Уфа, 2000; Черну/ор Н.Н. Некоторые тенденции становления отраслевой теории ответственности в муниципально-правовой науке // Местное право. — 2005. — № 3-4; Черно/ор И.М. Мунципально-правовая ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности // Проблемы юридической ответственности: Сбор-ник научных трудов / Под ред. В.В. Лазарева. — М., 2006; Яковлев В.В. К вопросу о природе ответственности органов местного самоуправления // Сибирский юридический вестник. — 1999. — № 2. — С. 29-31 та ін.

⁴ Соловьсс, С.Г. Мунципально-правовая ответственность местного представительного органа: содержание и актуальные проблемы // Государственная власть и местное самоуправление. — 2004. — № 2. — С. 5.

¹ Шугрина Е.С. Мунципальное право: Учебник. — М., 2004. — С. 296.

ки у державному, а й у прирівняному до нього суспільному примусі⁶. Прикладом може бути відкликання виборцями обраного ними депутата місцевої ради (Розділ V Закону України "Про статус депутатів місцевих рад") або ж дострокове припинення за рішенням місцевого референдуму повноважень сільського, селищного, міського голови (ч. 2 ст. 79 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"). Звичайно, суспільний примус, так само як і державний, здійснюється на основі конституційно-правових норм (або при їх санкціонуванні) і, як правило, під державним контролем. Мета примусової діяльності досягається шляхом впливу на політичну, моральну, організаційну і майнову сферу конкретного суб'єкта конституційно-правових відносин⁷.

Спірною є також позиція іншого російського вченого В. Кашо, який зазначає, що муніципально-правова відповідальність є комплексним видом юридичної відповідальності, яка регулюється нормами муніципального права та реалізується державою, населенням, фізичними та юридичними особами, а також самими органами і посадовими особами місцевого самоврядування щодо його суб'єктів, яка включає заходи з контролю, нагляду, а за наявності муніципального правопорушення — державного і суспільного примусу⁸. Адже у даному випадку ототожнюється відповідальність та засоби контролю або нагляду, що є неприпустимим.

На нашу думку, говорити про муніципально-правову відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності поки що передчасно⁹. Принаймні сучасний стан законодавчої регламентації юри-

⁶ *Ватинова Н.М.* Конституційні делікти в Україні: проблеми теорії та практики: Дис. ... канд. юрид. наук. — К., 2007. — С. 22-23.

⁷ *Йинцюдов В.Л.* Проблеми охрани (защиты) Конституции Российской Федерации и конституционно-правовая ответственность // Конституционное и муниципальное право. — 2003. — № 1. — С. 2-4.

⁸ *Кашо В.С.* Ответственность в системе местного самоуправления: Учеб. пособие — Красноярск, 2005. — С. 22.

⁹ У раніше опублікованому підручнику з муніципального права України (Див.: Муніципальне право України/ В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін.; За загальною редакцією В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2006. — С. 513-555) автор виходив з можливості виділення муніципально-правової відповідальності як самостійного виду юридичної відповідальності. Пасивний розвиток муніципального законодавства, певне посилення нейтралістських тенденцій та надмірна політизація муніципально-правових відносин у сфері місцевих виборів, взаємовідносин у системі місцевого самоврядування, відповідальності його суб'єктів тощо дозволяють розглядати проблеми муніципально-правової відповідальності виключно у науковому плані, а з точки зору практики — як віддалену перспективу виключно за умови проведення всебічної муніципальної реформи.

дичної відносин відповідальності у сфері місцевого самоврядування, а також тенденції його розвитку в сучасній Україні, переведення відповідальності здебільшого у політичну площину не дають для цього підстав. Тому її слід розглядати як вид конституційно-правової відповідальності. Адже у чинному законодавстві про місцеве самоврядування відповідні суспільні відносини врегульовані вкрай фрагментарно та суперечливо.

Аналіз деяких теоретичних моментів конституційно-правової відповідальності в місцевому самоврядуванні свідчить, що практичне значення даної категорії полягає в тому, що разом із визнанням свободи дій (правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування) держава певним чином дистанціюється і від наслідків, які є результатом самостійних самоврядних дій територіальних громад. Формулу "під власну відповідальність" слід розуміти як самовідповідальність в тому сенсі, що заплановані і здійснювані рішення та дії місцевого самоврядування повинні спиратися тільки або переважно на власні ресурси, матеріальні та інші засоби. Безумовно, йдеться переважно про відповідальність лише за те коло питань, які прагнуть вирішувати (безпосередньо або через створені ними органи) самі територіальні громади, тобто місцеві жителі. Ось чому багато що залежить від чіткості розмежування державних і місцевих функцій, від того, наскільки рельєфно виділена в системі останніх виключна прерогатива територіальних громад, від того, наскільки реальним є коло питань місцевого значення.

Слід зазначити, що діяльність "під свою відповідальність" — це не обов'язок територіальної громади нести колективні обмеження, які застосовуються державою, а обов'язок діяльно здійснювати власні, визнані державою самоврядні права. Формула "під свою відповідальність" означає, що байдуже ставлення жителів — членів територіальних громад до того, кого вони обирають в органи місцевого самоврядування, незадовільна робота на своїх робочих місцях, небажання та невміння брати участь в організаційних формах контролю за місцевою владою, відсутність активної співпраці, соціальної солідарності мешканців (мікротериторіальний егоїзм) тощо може призвести (приводить) до низького рівня добробуту основної маси населення в селі, селищі, місті. Територіальна громада в даному ви-

падку відповідає сама перед собою і на кожному мешканці полягає частка цієї відповідальності¹⁰.

Щоправда, відповідальне місцеве самоврядування передбачає, що у разі неналежного здійснення громадянами своїх прав та обумовленим цим несприятливим соціально-економічним, політичним та іншим наслідком покладаються на населення та можуть державою не компенсуватися. Методологічною позицією в даному випадку є ідея самоуправлінської, тобто самовідповідальної співдружності, де внутрішньоособові регулятори поведінки замінюють зовнішні, насамперед державницькі.

Слід констатувати, що чинний Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року заклав правову основу відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, закріпивши загальні принципи та моделі її реалізації. Однак інститут юридичної відповідальності в місцевому самоврядуванні є одним із найбільш проблематичних з точки зору як його юридичного змісту, так і коректності термінології, яка використовується у відповідних нормах. Він складається з великої групи норм, які закріплюються на різних рівнях правового регулювання (загальнонаціональному, локальному) та різними галузями українського права (конституційним, муніципальним, адміністративним, цивільним, кримінальним тощо). В даний момент правова основа юридичної відповідальності суб'єктів муніципально-правових відносин не утворює міцної, єдиної системи норм, які б забезпечували відповідальність і законність їхньої діяльності.

Складність побудови теоретичної моделі механізму відповідальності в місцевому самоврядуванні зумовлюється насамперед правовою природою місцевої демократії, багатофакторним феноменом відповідальності, різноманітністю її видів та необхідністю диференційованого підходу до неї залежно від сфери соціальних відносин та соціальної ролі суб'єктів. Відповідальність явище загальносоціальне, яке включає в себе політичні, економічні, моральні, культурні, психологічні та інші аспекти. Як суспільне явище, вона має досить складну структуру та розкривається насамперед у взаємозв'язку, взаємодії однієї особи з іншими, особи з колективом, суспільством та державою.

Можна виділити наступні *ознаки відповідальності у місцевому самоврядуванні*:

- 1) така відповідальність є видом конституційно-правової відповідальності;
- 2) вона є одним із елементів конституційного механізму гарантування конституційного ладу, муніципальних прав і свобод особистості та муніципальної влади як самостійного виду публічної влади;
- 3) вона має важливе значення для легалізації та легітимації муніципальної влади як публічної влади територіальних громад, адже це насамперед відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед населенням;
- 4) відповідальність у місцевому самоврядуванні є правовідношенням нерівноправних сторін — владовідношенням, яке засноване на державному (або прирівняному до нього суспільному) примусі, елементами якого є взаємно кореспондуючі права і обов'язки;
- 5) підставою відповідальності у місцевому самоврядуванні є конституційний делікт;
- 6) така відповідальність має соціально-політичний характер, що зумовлюється специфікою муніципальних відносин.

На підставі цього можна визначити *відповідальність у місцевому самоврядуванні як правовідношення між суб'єктами місцевого самоврядування, одна сторона якою — правопорушник, внаслідок вчиненого конституційного делікту у сфері місцевого самоврядування зобов'язаний зазнати заходів конституційно-правової відповідальності, які передбачені санкцією порушеної норми, і понести несприятливі наслідки, а інша сторона — інстанція конституційно-правової відповідальності, має право або зобов'язана притягнути його до відповідальності*.

¹⁰ Лимонов А.М. Местное самоуправление в Российской Федерации. — М., 2002. — С.11.

§ 2. ПРАВОВА ОСНОВА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Серед небагатьох наукових праць, присвячених вивченню відповідальності в місцевому самоврядуванні, відсутні ті, які так чи інакше торкалися б проблеми правової основи конституційно-правової відповідальності у місцевому самоврядуванні. І це не випадково. Адже інститут місцевого самоврядування в Україні знаходиться в стадії свого формування, в стадії становлення знаходиться профільне законодавство, у тому числі законодавство, що регламентує відносини конституційно-правової відповідальності у цій сфері.

Правовою основою конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування України є Конституція та закони "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про статус депутатів місцевих рад", "Про статус депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим", "Про органи самоорганізації населення", "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів", інші закони України.

Конституція України закріплює загальні засади усіх видів юридичної відповідальності, які підлягають подальшій конкретизації в галузевому, в тому числі муніципальному, законодавстві. Так, відповідно до статті 56 Конституції України, кожен має право на відшкодування за рахунок органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю його органів посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень, а стаття 144 закріплює, що рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України призупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

Серед інших норм Конституції України, які встановлюють засади відповідальності у місцевому самоврядуванні, слід звернути увагу на частину третьою статті 141, згідно з якою статус голів, депутатів і виконавчих органів ради та їхні повноваження, порядок створення, реорганізації, ліквідації визначаються законом. На наш погляд, ця конституційна норма є абсолютною фікцією: реалізувати на практиці її положення неможливо. Адже уявити юридичний механізм "створення", "реорганізації" та особливо "ліквідації" таких суб'єктів, як

сільські, селищні, міські голови, голови районних у місті, районних та обласних рад, депутати місцевих рад, доволі складно.

У Конституції України містяться окремі підстави конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування. Так, відповідно до пункту 28 частини першої статті 85 Конституції, у разі порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України за наявності відповідного висновку Конституційного Суду Верховна Рада може достроково припинити повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим та призначити позачергові вибори до неї.

Оскільки відповідно до частини другої статті 102 Конституції Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції, прав і свобод людини і громадянина, він може призупинити дію нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим з мотивів невідповідності їх Конституції та законам України та одночасно звернутися до Конституційного Суду щодо їх конституційності (ст. 137 Конституції України). Прийняття Конституційним Судом України рішення щодо невідповідності нормативно-правових актів Верховної Ради АРК Конституції України може стати підставою для дострокового припинення її повноважень Верховною Радою України.

Також у статті 146 Конституції України встановлено, що інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності його органів визначаються законом. Адже, природно, Конституція не може бути єдиним нормативним джерелом відповідальності в місцевому самоврядуванні, враховуючи що вона покликана регламентувати лише основні засади всіх видів юридичної відповідальності, які підлягають подальшій конкретизації в галузевому законодавстві.

Пріоритетне місце в системі законодавчих актів — джерел конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування посідає Закон "Про місцеве самоврядування в Україні", який містить окремий розділ IV, присвячений відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Відповідно до частини 2 статті 74 Закону підстави, види і порядок відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначаються Конституцією України, цим та іншими законами. У частині 1 статті 74 Закону зазначається, що органи та посадові особи місцевого

самоврядування несуть відповідальні за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами, тобто закріплюються інстанції відповідальності, проте в Законі не вказується, до якого виду відповідальності будуть притягнені відповідні суб'єкти.

Підстави конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування та конституційно-правові санкції містяться і в інших законах України, зокрема "Про статус депутатів місцевих рад", "Про органи самоорганізації населення", "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" тощо.

Незважаючи на те, що чинним муніципальним законодавством України регламентуються окремі підстави конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування та передбачаються специфічні конституційно-правові санкції, існує багато прогалин та неузгодженостей у законодавчій регламентації підстав конституційно-правової відповідальності його органів і посадових осіб, що може призвести до зловживань у цій сфері, застосування заходів юридичної відповідальності "на власний розсуд", що є неприпустимим.

Відсутність чітких підстав і порядку притягнення до конституційно-правової відповідальності залишає надто широке поле для власного розсуду суб'єкта, який застосовує міри відповідальності, створює підґрунтя для зловживань, нівелює найважливіший принцип невідворотності настання юридичної відповідальності. Процесуальний порядок притягнення до конституційно-правової відповідальності також відзначається фрагментарністю та розрізненістю нормативного оформлення, великою кількістю прогалин. Так, наприклад, відсутній строк давності притягнення до конституційно-правової відповідальності, процедура оскарження застосування мір конституційно-правової відповідальності та відміни неправомірних рішень.

Для ліквідації цього правового вакууму необхідно розробити та прийняти спеціальний закон про відповідальність у системі місцевого самоврядування, в якому були б чітко визначені суб'єкти, підстави, конституційно-правові санкції, механізм реалізації такої відповідальності. Прийняття такого закону мало б велике значення для удосконалення системи локальної демократії, а також справило б

психологічний вплив на зміну стереотипів поведінки жителів — членів територіальних громад.

Слід зазначити, що експертами Асоціації міст України та громад у 2006 році була ініційована розробка проекту Закону України "Про відповідальність у системі місцевого самоврядування в Україні" у вигляді закону про внесення змін до чинного законодавства про місцеве самоврядування у частині конституційно-правової відповідальності його суб'єктів. Мета проекту полягала в удосконаленні законодавчої регламентації підстав конституційно-правової відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування, конституційно-правових санкцій, процедури притягнення, звільнення від відповідальності та застосування мір відповідальності за сукупністю, виявленні її меж та форм вини, заміною одних видів відповідальності іншими, закріпленні обставин, що виключають настання відповідальності у сфері місцевого самоврядування, тощо.

Основним завданням цього Закону мало стати законодавче закріплення юридичного механізму конституційно-правової відповідальності у системі місцевого самоврядування та встановлення ефективних засобів, способів її застосування, що знайшло відображення в таких основних положеннях законопроекту:

- формування законодавчих умов для становлення механізму конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування шляхом врегулювання суспільних відносин, які пов'язані зі специфічними та не передбаченими іншими законодавчими актами конституційними деліктами, наявністю особливостей їх виявлення, закріплення механізму притягнення та звільнення від конституційно-правової відповідальності з урахуванням специфіки реалізації права на місцеве самоврядування різними суб'єктами, в різних сферах суспільного життя (політичній, економічній, соціальній), залежно від інших умов;
- визначення основних принципів конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування;
- визначення особливостей індивідуальної та колективної відповідальності окремих депутатів місцевих рад та представницьких органів територіальної громади в цілому, відповідальності сільських, селищних, міських голів, службовців органів місцевого самоврядування, відповідальності суб'єктів

місцевого самоврядування, які виникають у ході організації і проведення місцевих референдумів, виборів, загальних зборів жителів тощо;

- встановлення вичерпного переліку підстав для застосування мір конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування, детальне регулювання усіх елементів складу відповідних конституційних деліктів (суб'єкти, об'єкти, суб'єктивна сторона, об'єктивна сторона);
- встановлення чіткої системи конституційно-правових санкцій за вчинення конституційних деліктів у сфері місцевого самоврядування, при цьому необхідно розширити існуюче коло конституційно-правових санкцій з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду;
- встановлення переліку суб'єктів, які можуть бути інстанцією конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування;
- детальна регламентація процесуального порядку застосування мір конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування тощо.

§ 3. ПІДСТАВИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Однією із суттєвих ознак конституційно-правової відповідальності у місцевому самоврядуванні є її підстава, яка й і визначає характеристику відповідальності в цілому. *Підстава конституційно-правової відповідальності* — це ті обставини, за яких відповідно до конституційно-правових норм вона настає. Традиційно в теорії держави і права розрізняють нормативні та фактичні підстави юридичної відповідальності. Нормативною підставою є те, на підставі чого особа може нести юридичну відповідальність, тобто відповідна норма права. Фактичною — є те, за що особа може нести юридичну відповідальність, тобто вчинення конкретного делікту.

Теза про те, що без правопорушення не може бути відповідальності, стала фактично загальновизнаною в літературі. Так, К. Шу-

гриня пише, що підставою будь-якого виду відповідальності є правопорушення, але підставою кримінальної відповідальності є такий його різновид, як злочин, цивільно-правової — цивільно-правовий делікт, дисциплінарної — дисциплінарний проступок, муніципально-правової — втрата довіри¹¹.

Такої ж думки дотримуються і деякі вітчизняні автори, які стверджують, що фактичною підставою у муніципальному праві є конкретне муніципальне правопорушення, склад якого передбачає наявність чотирьох елементів — об'єкта, об'єктивної сторони, суб'єкта та суб'єктивної сторони. Нормативною ж підставою може бути визнано порушення муніципально-правової норми. При цьому, слід мати на увазі, що норми муніципального права мають полівалентний характер, одночасно вони належать до інших (основних) галузей національного права України. Тому порушення норми муніципального права одночасно є порушенням норми відповідної основної галузі права — конституційного, адміністративного, земельного тощо¹².

Іншої думки дотримуються вчені, які вважають, що відповідальність (зокрема — конституційно-правова) настає як у результаті здійснення правопорушення, так і за його відсутності (затримка в прийнятті рішень, прийняття неефективного рішення). Так, наприклад, С. Авак'ян визнає, що конституційно-правова відповідальність є специфічною у зв'язку з тим, що вона не може бути побудована за звичною схемою "правопорушення — відповідальність", тому що іноді не існує правопорушення, а відповідальність вже настає¹³.

Дійсно, існують різні підходи до визначення підстав конституційно-правової відповідальності. Перш за все вони залежать від того, прихильником "широкої" чи "вузької" концепції конституційно-правової відповідальності є вчений. Зважаючи на те, що будь-яка наукова позиція має право на існування, повністю не відкидаючи широку концепцію конституційно-правової відповідальності, вважаємо, що при дослідженні конституційно-правової відповідальності та її підстав доцільно дотримуватися її вузького тракту-

¹¹ *Шугрина Е.С.* Муниципальное право. — М, 1999. — С. 244.

¹² *Кравченко В.В., Пітцик М.В.* Муніципальне право України: Навч. глосіб. — К., 2003. - С. 336.

¹³ Див.: *Сивицький В.А.* Актуальні проблеми конституційно-правової відповідальності: обзор научной конференции // Государство и право. — 2002. — № 2. — С. 117.

вання, тобто виходячи з ретроспективного аспекту. Тому, єдиною її підставою є вчинення винною особою конституційного делікту.

На нашу думку, конституційний делікт, у тому числі в сфері місцевого самоврядування, є юридично-фактичною підставою конституційно-правової відповідальності. Адже її підстава це одночасно і норма конституційного права, яку було порушено, та наявність у діянні правопорушника конкретного складу конституційного делікту. Отже, конституційний делікт є юридичним фактом, внаслідок якого виникають відносини конституційно-правової відповідальності і одночасно підставою конституційно-правової відповідальності. Саме з моменту його вчинення у правопорушника виникає обов'язок зазнати мір конституційно-правової відповідальності, які передбачені санкцією порушеної норми, і понести несприятливі наслідки, а у суб'єкта, який є інстанцією конституційно-правової відповідальності, з'являється право і обов'язок притягнути його до конституційно-правової відповідальності.

Розробка теорії складу правопорушення дозволила деяким авторам стверджувати, що підставою юридичної відповідальності є склад правопорушення¹⁴. Але ж підставою відповідальності є саме правопорушення, а не його теоретична конструкція "склад правопорушення". Своїми суттєвими, необхідними і достатніми ознаками склад розкриває основу ознак "суспільну небезпечність", "протиправність" і "винність", але не вичерпує їх¹⁵. Склад правопорушення — юридична конструкція, тому вже через це не може бути підставою юридичної відповідальності. Адже, як відомо, кожне правопорушення має, окрім юридичної, і фактичну підставу.

Деякі автори пов'язують виникнення юридичної відповідальності з прийняттям відповідного рішення компетентним органом або з пред'явленням обвинувачення і винесенням обвинувального вироку (в кримінальному праві), або навіть зі набранням їх законної сили¹⁶,

¹⁴ Трайтин А.И. Общее учение о составе преступлений. — М., 1957. — С.А, 9; Пятковский А.А. Учение о преступлении по советскому уголовному праву. — М., 1961. — С.108; Попов Л.Л. Административное правонарушение и административная ответственность // Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. - М: Юристы, 1999. - С.315.

¹⁵ Якушин В.А., Шатинова Л.И. Правовые аспекты субъективного вменения. — Ульяновск: Изд-во Средневолж. науч. центра, 1997. — С.25.

¹⁶ Недабайло П.Е. Советские социалистические правовые нормы. — Львов, 1959. — С.99; Смирнов В.И'. Функции советского уголовного права. — Л., 1965. — С.77, 157-159.

при цьому ототожнюючи підстави для застосування покарання та підстави виникнення юридичної відповідальності, які є різними поняттями.

Інші навіть виділяють, окрім юридичної і фактичної, ще й процесуальну підставу конституційно-правової відповідальності, під якою розуміють рішення компетентного суб'єкта (інстанції відповідальності) про застосування певної конституційно-правової санкції за конкретний конституційний делікт. При цьому вони зазначають, що для настання конституційно-правової відповідальності необхідна наявність усіх трьох підстав. Важливою є також їх послідовність: перш за все, має бути конституційно-правова норма, яка встановлює модель поведінки і санкцію за відхилення від неї. Потім може виникнути фактична підстава — діяння, яке не відповідає конституційно-правовій нормі. За наявності норми і діяння, яке їй не відповідає, уповноважена інстанція у порядку, встановленому конституційно-правовими нормами, може визначити міру конституційно-правової відповідальності за це діяння¹⁷. З цього приводу Д. Липинський зазначає, що державно-примусова форма реалізації юридичної відповідальності виникає з моменту вчинення правопорушення, а набрання рішенням компетентного органу законної сили вказує лише на те, що настала динаміка юридичної відповідальності та почали реалізовуватися її каральна, виховна, відновлююча функції¹⁸. Тобто у даному випадку ототожнюються момент виникнення відносин конституційно-правової відповідальності з моментом її реалізації.

Так, саме з моменту вчинення конституційного делікту між інстанцією конституційно-правової відповідальності і правопорушником виникає правовідношення конституційно-правової відповідальності. Це правовідношення нерівноправних сторін — владовідношення, яке засноване на державному (або прирівняному до нього суспільному) примусі, елементами якого є взаємно кореспондуючі права і обов'язки правопорушника та суб'єкта, який є інстанцією конституційно-правової відповідальності.

Отже, єдиною підставою конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування є конституційний делікт.

Виноградов В.А. Основополагающие конституционно-правовые ответственности // Законодательство. - 2003. - №2. - С.53.

Литтский Д.Л. Проблемы юридической ответственности. — СПб.: Изд-во "Юридический центр Пресс", 2003. — С.59.

За сутністю він є суспільно небезпечним посяганням на цінності, які охороняються конституційним правом, шляхом спричинення або загрози спричинення ним шкоди. За змістом він є винним діянням суб'єкта конституційно-правової відповідальності, що посягає на порядок організації та функціонування місцевого самоврядування як основи конституційного ладу, муніципальні права та свободи людини і громадянина. За формою конституційний делікт є протиправною дією або бездіяльністю, за вчинення якої передбачена конституційно-правова відповідальність¹⁹.

На підставі вищевикладеного можна визначити *конституційний делікт у сфері місцевого самоврядування як суспільно небезпечне, протиправне діяння (дію або бездіяльність), яке посягає на порядок організації й функціонування муніципальної влади та муніципальні права особистості, за вчинення якого передбачена конституційно-правова відповідальність*.

§ 4. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ САНКЦІЇ В МЕХАНІЗМІ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Характерною рисою конституційно-правової відповідальності в місцевому самоврядуванні, яка відрізняє її від інших видів юридичної відповідальності, є специфіка санкцій. *Санкція* — обов'язковий елемент конституційно-правової відповідальності у місцевому самоврядуванні. На нашу думку, слід критично відноситися до пануючого раніше у літературі підходу, згідно з яким у конституційне та муніципальне право не має санкцій і тому реалізація його норм забезпечується санкціями інших галузей права — кримінального, адміністративного та частково цивільного.

Так, наприклад, автори одного із навчальних посібників з муніципального права України В. Кравченко та М. Пітцик, аналізуючи питання відповідальності у муніципальному праві зазначають, що переважна більшість його норм не містить санкцій і відповідальність за

¹⁹ Див.: *Ватинова Н.М.* Конституційні делікти в Україні: проблеми теорії та практики: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — К., 2007.

їх порушення передбачається іншими галузями національного права України²⁰. Такий підхід є помилковим принаймні тому, що кожна галузь права має забезпечувати реалізацію своїх норм власними засобами, у тому числі, якщо це необхідно, санкціями: наявність міри відповідальності — це така сама ознака галузі, як і "власні" суспільні відносини та "власні" норми, які регулюють ці відносини.

Санкцією, в точному сенсі цього слова, слід називати лише закладену в юридичній формі можливість (загрозу) примусу відносно зобов'язаної особи у разі невиконання нею обов'язку. Саме санкція вказує на ті несприятливі наслідки (правові втрати, обтяження, правові позбавлення та ущемлення матеріального або юридичного характеру), які настають (можуть настати) для суб'єктів муніципально-правових відносин у процесі неадекватної реалізації (діяльності або бездіяльності) ними своїх прав у сфері місцевого самоврядування. Таким чином, відповідальність виступає в якості форми реалізації відповідної санкції, а санкція — мірою цієї відповідальності.

Визнаючи існування специфічних конституційно-правових санкцій, слід зазначити, що вони відіграють особливу роль, яка обумовлена суб'єктно-об'єктними характеристиками муніципальних правовідносин. Головне призначення конституційно-правових санкцій — організує, стимулює, виховне, превентивне (профілактичне). Можливість реального застосування санкцій існує як крайня міра; необхідні муніципально значущі результати досягаються переважно правовими та організаційними засобами, практичною діяльністю суб'єктів самоврядних відносин. Для конституційно-правових санкцій у сфері місцевого самоврядування характерні й особливі суб'єкти, які їх застосовують. Це або безпосередньо територіальні громади, або органи та посадові особи місцевого самоврядування чи органи державної влади.

Конституційно-правовим санкціям у місцевому самоврядуванні властиві певні особливості. По-перше, вони застосовуються лише у зв'язку з необхідністю забезпечення належного виконання муніципально-правових норм. Це обумовлено тим, що деякі порушення муніципально-правових норм помітні не відразу, їм передують порушення норм іншої галузі права. Але поряд з цим порушенням обов'язково наявне порушення норм муніципального права. Напри-

²⁰ *Кравченко В.В., Пітцик М.В.* Муніципальне право України: Навч. посібник. — К., 2003. - С. 334.

клад, депутат місцевої ради скоїв злочин, при цьому порушивши не тільки норму Кримінального кодексу, а й відповідні норми муніципального законодавства, які потребують певної поведінки (норми законів "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про статус депутатів місцевих рад"). І саме за це порушення застосовується така санкція, як дострокове припинення депутатського мандату.

По-друге, конституційно-правова санкція у сфері місцевого самоврядування існує не як санкція будь-якої однієї норми муніципального права. Переважно це узагальнена санкція, яка застосовується за порушення системи норм муніципального права. Так, наприклад, відкликання депутата місцевої ради є конституційно-правовою санкцією ряду або всіх тих норм, які встановлюють обов'язки депутата.

До *основних конституційно-правових санкцій у сфері місцевого самоврядування* відносяться:

1. *Дострокове позбавлення (зміна) конституційного статусу органу місцевого самоврядування, органу державної влади, їх посадових осіб, громадського об'єднання тошр.* Наприклад, дострокове припинення повноважень органів місцевого самоврядування або сільського, селищного, міського голови. Так, за статтею 75 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" територіальна громада у будь-який час може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень. Статтею 80 Закону встановлено, що повноваження органу самоорганізації населення можуть припинятися достроково у разі невиконання рішень сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, її виконавчого комітету, загальних зборів громадян або невиконання власних повноважень.

Аналізуючи такі санкції, О. Кутафін зазначає, що відставка посадової особи як міра конституційно-правової відповідальності іноді є близькою до дисциплінарної, як за формою, так і порядком застосування. Однак різниця полягає в тому, що дисциплінарна відповідальність застосовується за порушення трудової дисципліни, невиконання завдань, а конституційно-правова має більш широкий арсенал підстав²¹.

Як відносно самостійну міру конституційно-правової відповідальності білоруський учений Г. Василевич розглядає саморозпуск

²¹ Кутафін О.Е. Предмет конституционного права. — М., 2001. — С.410.

органу місцевої влади, проводячи паралель із явкою з повинною або добровільним відшкодуванням збитків²².

2. *Ліквідація конституційного порушення*, зокрема, визнання неконституційними актів або їх окремих положень, призупинення дії актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування та органів і посадових осіб державної влади. Так, відповідно до пункту 4 статті 59 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" рішення сільської, селищної, міської ради у п'ятиденний термін з моменту його прийняття може бути призупинено сільським, селищним, міським головою і внесено на повторний розгляд відповідної ради з обґрунтуванням зауважень; згідно з пунктом 7 у разі незгоди сільського, селищного, міського голови (голови районної у місті ради) з рішенням виконавчого комітету ради він може призупинити дію цього рішення своїм розпорядженням та внести це питання на розгляд відповідної ради; за пунктом 9 рішення виконавчого комітету ради з питань, віднесених до власної компетенції виконавчих органів ради, можуть бути скасовані відповідною радою; за пунктом 10 цієї статті акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку.

У Законі України "Про органи самоорганізації населення" встановлено, що рішення органу самоорганізації населення, які не відповідають чинному законодавству або прийняті з питань, не віднесених до його повноважень, призупиняються відповідною сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою з одночасним зверненням до суду про скасування такого рішення.

Відповідно до пункту 26 частини другої статті 26 Конституції Автономної Республіки Крим до відання Верховної Ради АРК відноситься призупинення дії постанов і розпоряджень Ради міністрів Автономної Республіки Крим з питань виконання державних функцій і повноважень у разі, якщо вони суперечать Конституції і законам України, актам Президента України і Кабінету Міністрів, Конституції АРК і нормативно-правовим актам її Верховної Ради, з одночасним зверненням до Президента України про їх скасування.

Водночас Верховна Рада АРК наділена правом скасування постанов і розпоряджень її Ради міністрів з питань, віднесених до ві-

²² Див.: Сивицький В.А. Актуальні проблеми конституційно-правової відповідальності: обзор научной конференции // Государство и право. — 2002. — №2. — СІ 16. 38. Зам.15. гно

дання Автономної Республіки Крим, у разі, якщо вони суперечать Конституції України, Конституції Автономної Республіки Крим, законам України і нормативно-правовим актам Верховної Ради АРК.

Слід зазначити, що в літературі призупинення та скасування актів переважно розглядалося як міра конституційно-правової відповідальності²³ або як самостійний вид відповідальності²⁴. Так, С. Авак'ян пише, що скасування акта одного органу іншим означає, що він був незаконним або недоцільним. Скасування є оцінка діяльності органу, який прийняв акт. Це міра державного примусу, що характеризує її як санкцію²⁵. М. Шиндяпіна вважає, що видання незаконних актів та рішень слід розглядати як різновид конституційних правопорушень, якщо воно порушує передусім конституційні норми. Скасування, призупинення дії неконституційного акта, на її думку, в даному випадку є мірою конституційної відповідальності, що, в свою чергу, не виключає застосування до правопорушника заходів дисциплінарної або іншої відповідальності²⁶. Розглядаючи цю санкцію як міру державно-правової відповідальності Л. Красовська вважає, що несприятливі наслідки у даному випадку полягають у приниженні авторитету органу (посадової особи), який прийняв акт²⁷.

Деякі ж учені вважають, що ця міра є лише усуненням з правового простору акта, якого в ньому бути не може: тут ніхто нікого не карає. Власне визнання правового акта частково або повністю незаконним або навіть неконституційним, стверджує Д. Шон, не викликає будь-яких обмежень або позбавлень матеріального чи юридичного характеру для тих, хто їх видав. Скасування акта не позбавляє від відповідальності його авторів²⁸.

²³ Зражевская Т.Д. Ответственность по советскому государственному праву. — Воронеж, 1980. — С.84; Колосова Н.М. Конституционно-правовая ответственность — самостоятельный вид юридической ответственности // Государство и право. - 1997. - №2. - С.90.

²⁴ Самощенко И.С., Фарукикин М.Х. Ответственность по советскому законодательству. - М., 1971. - С.212-213.

²⁵ Авак'ян С.А. Санкции в советском государственном праве // Советское государство и право. — 1978. — №11. — С.35.

²⁶ Шиндяпина М.Д. Стадии юридической ответственности: Учеб. пособие. — М., 1998. - С.86.

²⁷ Див.: Сивицкий В.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности: обзор научной конференций // Государство и право. — 2002. — №2. — С116.

²⁸ Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. — 1995. — №7. -С.41.

На наш погляд, концептуально призупинення дії та скасування незаконних актів можна розглядати як одну із санкцій відповідальності у місцевому самоврядуванні: в даному випадку наявна негативна публічно-правова оцінка діяльності тих, хто видав незаконний акт, та несприятливих наслідків для них. Так, систематичне скасування актів того чи іншого органу дозволить поставити питання про неналежне виконання ним своїх обов'язків. Саме ці дві ознаки (негативна оцінка діяння та несприятливі наслідки для суб'єкта) мають стати основним критерієм для віднесення тієї чи іншої міри до санкцій юридичної, в тому числі конституційно-правової та муніципально-правової відповідальності, причому несприятливі наслідки в даному випадку мають розширене тлумачення. Скасування акта передбачає жорсткий, категоричний імператив та позбавляє акт усіх його юридичних потенцій, в тому числі ретроспективної. Вона може усувати всі правові наслідки дії такого акта з моменту його прийняття. Також слід зазначити, що призупинення та скасування — близькі, але не тотожні міри відповідальності. Призупинення — це також відміна, але обмежена в часі, така, що не вирішує остаточно долю акта та не анулює його дію за попередній період.

3. *Визнання недійсним юридично значущого результату* (анулювання юридичних результатів тих чи інших конституційно- та муніципально-правових дій). Ця конституційно-правова санкція зустрічається у сфері відносин по виборах депутатів або виборних посадових осіб місцевого самоврядування: скасування результатів голосування, визнання виборів недійсними, касація повноважень депутатів та ін. На своєрідний характер цієї міри відповідальності ще у 1975 році звертав увагу С. Авак'ян, який зазначав, що "порушення закону про вибори депутата тягне скасування виборів. Воно може розглядатися як міра державно-правової відповідальності тих учасників державно-правового відношення, які не забезпечили (хоча зобов'язані були забезпечити) належне проведення виборів. Анулювання результатів державно-правових дій може бути доповнене іншими мірами, зокрема оновленням складу органу (наприклад, тієї ж виборчої комісії)"²⁹.

Так, згідно зі статтею 70 Закону України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та

²⁹ Авак'ян С.А. Государственно-правовая ответственность // Советское государство и право. - 1975. - №10. - С. 21.

сільських, селищних, міських голів", дільнична виборча комісія може визнати голосування по окремих місцевих виборах або в цілому на виборчій дільниці недійсними у разі встановлення нею порушень вимог цього Закону, внаслідок яких неможливо достовірно встановити результати волевиявлення виборців. У статті 75 цього Закону передбачена можливість визнання територіальною виборчою комісією вибори недійсними по окремих видах місцевих виборах або в цілому по виборчому округу чи по окремих виборчих дільницях, якщо в ході їх проведення або під час підрахування голосів допущено порушення законодавства про місцеві вибори, яке вплинуло на її результати. Аналогічні за своєю природою конституційно-правові санкції ми знаходимо й у референдному законодавстві України. Так, згідно з частиною 8 статті 41 Закону України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" 1991 року, референдум вважається таким, що не відбувся, якщо у ньому взяло участь менше половини громадян, внесених до списків для голосування, а за статтею 43 цього Закону — якщо під час проведення місцевого референдуму були допущені грубі порушення законодавства про референдуми, відповідна місцева рада у 15-денний строк може призначити повторний референдум на всій території відповідної адміністративно-територіальної одиниці або її частини.

Аналіз таких конституційно-правових санкцій дозволив С. Авак'яну виділити існування "сумісних складів правопорушення", коли одне діяння породжує два види відповідальності. Наприклад, фальсифікація на виборах тягне таку конституційну міру, як визнання виборів недійсними (ця міра стосується всіх — виборчих комісій, виборців, кандидатів) та одночасно кримінальну відповідальність щодо осіб, які її вчинили. Таким чином, відповідальність різного виду застосовується до різних суб'єктів, тобто не порушується вимога про одне покарання за одне правопорушення³⁰.

Скасування результатів виборів за своєю природою є правопоновлювальною конституційно-правовою санкцією. Хоча передусім вона служить для усунення збитків, які завдані суспільним відносинам у сфері виборчого процесу, ця міра не позбавлена й певних карних якостей. Разом з тим, визнання виборів такими, що не відбулися, або недійсними є, по суті, державним примусом, який застосовується у зв'язку із правопорушеннями, і тому є мірою юридичної відповідальності.

³⁰ Див.: Сивіцький В.А. Актуальні проблеми, і конституційно-прапової відповідальності: огляд наукових конференцій // Государство и право. — 2002. — №2. — С.1-15.

4. *Відкликання депутата місцевої ради виборцями.* В юридичній літературі ця міра тривалий час визнається як конституційно-правова санкція для цього, на наш погляд, є всі підстави. Відкликання є мірою впливу, яка застосовується щодо депутата як суб'єкта муніципально-правових відносин. Призначення цієї міри — організуюче-превентивне: депутат зобов'язаний певним чином виконувати свої обов'язки, а в протилежному разі його можуть відкликати. Саме відкликання, поза сумнівом, негативна оцінка поведінки депутата. Згідно із законодавством України, повноваження депутата місцевої ради припиняються достроково у разі відкликання його виборцями у встановленому порядку (п.1 ч.1 ст. 5 Закону "Про статус депутатів місцевих рад"). Закріплення цієї конституційно-правової санкції обумовлено тим, що у своїй діяльності депутат несе відповідальність насамперед перед виборцями. Він зобов'язаний підтримувати постійний зв'язок з ними, систематично, не рідше одного разу на місяць, вести особистий прийом громадян тощо.

Підставами для відкликання виборцями обраного ними депутата місцевої ради можуть бути: 1) порушення депутатом місцевої ради положень Конституції і законів України, що встановлено судом; 2) пропуск депутатом місцевої ради протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин рішень і доручень ради та її органів; 3) невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборної програми, а також програми політичної партії (виборчого блоку політичних партій), за виборчим списком якої він був обраний депутатом місцевої ради.

Слід зазначити, що процедуру відкликання депутата виборцями фактично можна застосувати виключно щодо депутатів сільських та селищних рад. У зв'язку із запровадженням пропорційної виборчої системи на виборах депутатів міських, районних у містах, районних та обласних рад та введення інституту відкликання депутата місцевої ради політичною партією (виборчим блоком політичних партій), за виборчим списком відповідної місцевої організації якої він був обраний депутатом місцевої ради (п. 2 ч. 1, ч. 4-6 ст. 5 Закону України "Про статус депутатів місцевих рад"), застосування цієї санкції до депутатів цих рад є неможливим. Відкликання депутата місцевої ради політичною партією (виборчим блоком політичних партій) навряд чи можна розглядати як міру конституційно-правової відповідальності.

Це є переважно політичною відповідальністю суб'єктів місцевого самоврядування.

5. *Дострокове припинення повноважень депутата за рішенням представницького органу.* Ця конституційно-правова санкція може застосовуватися у зв'язку із набранням чинності обвинувальним вироком суду, за яким депутата засуджено до покарання, не пов'язаного із позбавленням волі (п. 1 ч. 2 ст. 5 Закону України "Про статус депутатів місцевих рад"). Слід зазначити, що позбавлення повноважень за рішенням представницького органу місцевого самоврядування не означає, що це рішення приймається тільки тому, що у зв'язку із судовим вироком депутат позбавляється фактичної можливості виконувати свої обов'язки. Головне у цьому випадку те, що, скоївши злочин, депутат втрачає саме право продовжувати здійснення депутатських повноважень. Він порушує одночасно і кримінальний закон, і норму муніципального права, яка зобов'язує депутата керуватися у своїй діяльності Конституцією та чинним законодавством. Тому в таких випадках він несе подвійну відповідальність — і як депутат (позбавлення мандату), і як фізична особа (кримінальне покарання).

6. *Дисциплінарні санкції.* Можна виділити таку систему засобів муніципально-дисциплінарного впливу: попередження про позбавлення слова, позбавлення слова з обговорюваного питання, усунення із залу засідання, відсторонення головуючого від ведення пленарного засідання, утримання з місячної депутатської винагороди певної суми, догана, порушення питання про відкликання. Так, щодо попередження про позбавлення слова та позбавлення слова — це дві міри, які послідовно накладаються на депутата. По суті, вони пов'язані із змістом депутатського виступу: якщо в ньому містяться некоректні висловлювання, образи, заклики до насильницьких дій, відхилення від теми обговорення тощо. Рішення про усунення із залу засідання може прийматися, наприклад, на період до чергового засідання ради.

7. *Майнові санкції.* Так, відповідно до статті 77 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету, а в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування — за рахунок їхніх власних коштів у порядку, встановленому законом.

8. *Процесуальні санкції.* Вони містяться в регламентах різних місцевих рад у разі порушення процесуальних норм.

Щодо "санкцій" в механізмі відповідальності територіальних громад, то несприятливі наслідки некомпетентності, пасивності, утриманства якраз і виступають у вигляді низького рівня соціальних благ (на рівні гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на душу населення в межах території України), нездорового й некомфортного середовища, високого рівня криміналізації суспільства тощо. У цьому механізмі немає нічого нового. Практично таку саму відповідальність несе й підприємець. Адже бізнес здійснюється під свою відповідальність — відповідальність власника, індивідуального або колективного. Якщо "справи не йдуть", власник може стати банкрутом. І для нього це найсуворіша санкція, міра відповідальності.

Значимо, що відповідальність територіальних громад, як і інших соціальних спільностей, завжди регулювалася правовими нормами досить обмежено. Здебільшого така регламентація обмежувалася цільовими установками активніше брати участь у суспільно-політичному житті, сприяти соціально-економічному розвитку території та ін. На це ще в 1991 році звертав увагу російський дослідник І. Видрін, який стверджував, що у поняття відповідальності територіальних колективів вкладався позитивний зміст, переважно морального, а не правового характеру³¹.

Слід констатувати, що ця проблема залишається абсолютно не розробленою ні в теорії муніципального права, ні тим більше у законодавстві. Але саме вона повинна привернути до себе особливу увагу, враховуючи, що без її вирішення неможливо говорити про цілісний механізм місцевого самоврядування. Повністю підтримуючи І. Видріна у тому, що відповідальність є важливим елементом конституційно-правового статусу територіальних громад, вважаємо, що доцільним було б введення в правовий механізм функціонування місцевого самоврядування поняття банкрутства територіальної громади. Водночас слід встановити спеціальну процедуру оголошення або самооголошення банкрутства місцевого самовряду-

Видрін І.В. Территориальний коллектив как субъект местного самоуправления (государственно-правовые аспекты): Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 1991. -С. 4, 10. Там само. — С. 3, 9.

вання. Держава в особі спеціальних органів (наприклад, адміністративних судів) має з'ясувати, чим було викликане "банкрутство" територіальної громади, чи була надана їй своєчасна й достатня допомога. Якщо з'ясується, що "банкрутство" спричинене суто суб'єктивними факторами (необґрунтованими рішеннями, пасивністю), то, можливо, на певний період (наприклад, до проведення чергових місцевих виборів) на території даної місцевої співдружності запровадити централізоване (агентське) управління.

Підсумовуючи, зазначимо, що нині питання конституційно-правової відповідальності в місцевому самоврядуванні, насамперед її санкцій, у вітчизняному законодавстві вирішуються так неповно та суперечливо, що іноді перенесення цієї відповідальності із сфери формально-юридичної в сферу практичну є проблематичним та фактично нереальним. Це свідчить про те, що система конституційно-правових санкцій, які використовуються для захисту норм муніципального права, потребує удосконалення, поповнення їх арсеналу, зокрема, за рахунок конституювання таких "радикальних" санкцій, як "банкрутство місцевого самоврядування", а також і запровадження таких "м'яких" санкцій конституційно-правової відповідальності, як конституційний штраф.

Конституювання санкцій як міри відповідальності у місцевому самоврядуванні породжує також необхідність закріплення цілого комплексу проблем, пов'язаного з механізмом її реалізації: процедурою звільнення від відповідальності, застосування міри відповідальності за сукупністю, виявленням меж відповідальності; заміною одних видів відповідальності іншими тощо.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ:

1. Дайте визначення конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування. Які характерні ознаки цієї відповідальності ви знаєте?
2. Яке місце серед інших видів юридичної відповідальності посідає конституційно-правова відповідальність у сфері місцевого самоврядування?

3. Які нормативно-правові акти утворюють правову основу визначення конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування?
4. Що є підставою конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування?
5. Хто може бути суб'єктом конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування?
7. Які конституційно-правові санкції в механізмі конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування ви знаєте?

РОЗДІЛ XXI. МУНІЦИПАЛЬНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ

§ 1. ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ ГЕНЕЗИ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

При дослідженні природи *процесуального права* та визначенні його місця в загальній структурі національного права протягом тривалого часу вважалося, що його практичне призначення вичерпується регламентацією суспільних відносин, які виникають в процесі примусового здійснення прав і обов'язків, встановлених нормами матеріального права¹. Науковим "фонтаном" в розвитку теорії юридичного процесу (а значить, і еволюції муніципального процесу — як його похідної) були численні праці радянських учених, в яких обґрунтовується теза про універсальність юридичного процесу (процесуальної форми), його відповідність галузям матеріального права або правовим формам діяльності суб'єктів². У сучасній юридичній загальнотеоретичній і галузевій літературі застосовується-

¹ Теория юридического процесса / ГПод общ. ред. проф. В.М. Горшенева. - Х.: "Вища школа", 1985. - С. 163.

Див. напр.: Актуальні проблеми юридичного процесу в об'єднаному державстві / ГПод ред. В.М. Горшенева. Межвузовский тематический сборник под редакцией профессора В.М. Горшенева. - Ярославль: Ярославский государственный университет, 1979; Нравовые формы деятельности в об'єднаному державстві. Учебное пособие / ГПод общ. ред. В.М. Горшенева. - Х.: Юридический институт. - 1985. - 83 с; Труды ВЮЗИ. Проблемы соотношения материального и процессуального права. — М.: Всесоюзный юридический заочный институт, 1980. - 156 с; *Шапева Р.В.* Процессуально-правовые нормы и их реализация в социалистическом обществе. - Казань: Изд-во Казанского унта, 1986. - 102 с; Юридическая процессуальная форма: Теория и практика. / Под. общ. ред. П.Е. Недбайло, В.М. Горшенева. — М.: Юрид. лит., 1976. — 279 с.

ся широкий підхід до обґрунтування тези про те, що процесуальні норми в сфері позитивної діяльності суб'єктів (у тому числі органів місцевого самоврядування) мають не менш важливе значення, ніж в юрисдикційній сфері³.

Якщо традиційно процесуальні норми та їх місце у механізмі правового регулювання розглядалися у нерозривному зв'язку з цивільно-процесуальним, кримінально-процесуальним, адміністративно-процесуальним правом, то сьогодні ми спостерігаємо тенденцію зростання ролі процесуальних норм у таких галузях, як: конституційне, податкове, господарське, трудове, земельне, нотаріальне право. І цей процес є абсолютно об'єктивним.

Муніципальний процес є наслідком регламентації та подальшого розвитку форм місцевого самоврядування, які концептуально визначені на міжнародному рівні Європейською хартією місцевого самоврядування і на національному — Конституцією України, Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні". Відповідно до статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, "місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення"⁴. Ці положення стали нормативно-правовою основою для подальшого конституювання процедур місцевого самоврядування, які обумовлені процесуальними формами його здійснення — установчою, нормотворчою, контрольною, регламентною, статутною.

Установлення, закріплення та застосування процесуальної форми, яка найбільш повно відповідає тим чи іншим нормам матеріального права, сприяє удосконаленню правових норм, механізму правового регулювання в цілому та галузевого зокрема. А тим самим забезпечує

³ Напр.: *Власов Ю.Л.* Юридичний процес // Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник/ За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. — 2-е вид., перероб. і допов. — К.: Юрінком Інтер, 2008. — С. 634-647; *Мукьянова Е.Г.* Теория процессуального права. — М.: Издательство НОРМА, 2003. — 240 с; *Педько Ю.С.* Конституционный процесс // Курс конституционного права Украины. Том 1. Общая часть: Основы теории конституционного права. Учебник / ГПод ред. М.Л. Баймуратова и А.В. Батанова. — Х.: Одиссей, 2008 — С. 508-541.

⁴ "Європейська хартія місцевого самоврядування" від 15 жовтня 1985 року, ратифікована Законом України "Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування" від 15.07.1997 р. // Бар://2акоп.гао'а.@оу.и.

більш ефективне функціонування механізму забезпечення основних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, встановлених матеріальним правом.

Процесуалізація муніципального права має виняткове значення для розвитку локальної демократії в Україні та впровадження її принципів, що орієнтовані на багатосторонній розвиток соціуму. Саме процесуальні норми мають забезпечувати доступність і реальність муніципальної влади та комплексу муніципальних прав і свобод людини, які фактично передбачені на національному на міжнародному рівнях з метою забезпечення та гарантування місцевого самоврядування.

Серед основних правових (технологічних) передумов формування, становлення та розвитку муніципального процесу в Україні слід виділити наступні. По-перше, в процесі правового регулювання матеріальні та процесуальні норми муніципального права перебувають у нерозривному зв'язку, тому що регулятивний вплив полягає не тільки в установленні певного правила поведінки, режиму поведінки суб'єктів місцевого самоврядування, а й нормативно-правовій регламентації порядку його реалізації. Це впливає з того, що матеріальні правові норми не можуть самостійно забезпечувати в цілому упорядкування муніципально-правових відносин. Кінцевий результат правового регулювання має бути досягнутий лише за наявності процесуального порядку реалізації матеріально-правових приписів. Звідси урегульованість і "порядок" муніципально-правових відносин, їх ефективність досягається в процесі взаємодії матеріальних і процесуальних норм муніципального права.

По-друге, однією із передумов конституювання муніципального процесу є потреба в регламентації усіх видів правозастосовної діяльності уповноважених суб'єктів місцевого самоврядування (в широкому та вузькому значеннях). У вузькому — мається на увазі правове регулювання судових процедур органів місцевого самоврядування (наприклад, проведення розслідування з актуальних питань, які цікавлять членів територіальної громади або з власної ініціативи), у широкому — під правозастосовною діяльністю розуміється діяльність не тільки уповноважених органів місцевого самоврядування або сільських, селищних, міських голів, а й інших суб'єктів, наприклад, територіальної громади, органів самоорганізації населення.

По-третє, необхідність удосконалення правового регулювання процедур діяльності органів місцевого самоврядування з метою до-

тримання демократичних принципів і міжнародно-правових стандартів місцевого самоврядування при прийнятті рішень останніми.

По-четверте, потреба удосконалення механізму забезпечення режиму законності та дотримання прав і свобод людини та громадянина органами місцевого самоврядування в процесі взаємодії з суб'єктами місцевого самоврядування. Механізм соціальної дії процесуальних норм є одним із факторів, які сприяють формуванню поваги до територіальної громади в цілому та її членів зокрема з боку органів місцевого самоврядування. Крім того, це сприяє самоідентифікації територіальної громади та її членів.

По-п'яте, потреба в подальшій нормативно-правовій регламентації усіх процедур муніципального управління з огляду на стрімкий розвиток суспільних відносин. Йдеться про удосконалення механізму організаційно-правового та нормативно-правового впливу на об'єкт муніципального управління та удосконалення, у зв'язку з цим — відповідної муніципально-правової процесуальної форми, правового забезпечення муніципальних процедур, які складають муніципальний процес в Україні.

Наприклад, якісно нові муніципально-процесуальні правовідносини виникають у зв'язку з реалізацією політичних, економічних, соціальних муніципальних прав і свобод людини та громадянина. Це зумовлено багатьма чинниками, зокрема підвищенням рівня муніципальної активності територіальної громади та її членів, новими можливостями, передбаченими законодавством про комунальну власність і механізмом управління нею, легалізацією муніципального житлового фонду тощо.

§ 1- ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

Як уже зазначалося, в основу концепції муніципального процесу покладено теорію юридичного процесу та ідею конституційного процесу.

У юридичній літературі існують різні підходи до визначення поняття "юридичний процес". Так, наприклад, українськими вченими В. Нагребельним, Н. Оніщенко він розглядається в двох значеннях — у широкому та вузькому. У широкому розумінні — це комп-

лексне і багатоаспектне поняття, що характеризує сукупність усіх правових форм діяльності державних органів (парламенту, президента, уряду, суду, прокуратури тощо) та інших уповноважених суб'єктів, яка пов'язана зі здійсненням у визначеному законом порядку юридично значущих дій і спричинює певні правові наслідки. У вузькому розумінні — узагальнює поняття, що характеризує регламентований законом порядок конституційного судочинства, провадження у цивільних, господарських і кримінальних справах, а також діяльності органів (служб, посадових осіб) адміністративної юрисдикції і судових установ з розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Юридичний процес має чітко виражені формалізовані ознаки (рис. 1), а саме:

- передбачає розгляд юридичної справи (прийняття нормативно-правового акта, винесення вироку та ін.);
- використовує норми матеріального або процесуального права як спеціальний робочий інструментарій;
- здійснюється виключно уповноваженими на те суб'єктами (законотворення — парламентом, правосуддя — суддями, розслідування — слідчими та ін.);
- закріплюється в офіційних процесуальних документах (ухвали, вироку, протоколі, акті тощо);
- у ході вирішення конкретних правових ситуацій регламентує відносини, що складаються системою норм процесуального права або відповідними процедурами (регламентами);
- при здійсненні юридично значущих дій використовує різноманітні методи та засоби юридичної техніки.

Юридичний процес складається із сукупності послідовних дій, певних етапів та окремих стадій, наприклад, вивчення і встановлення фактичних обставин справи, вибір норми, її тлумачення, прийняття рішення та ін. Відповідні етапи і стадії виділяють також у конкретних формах юридичного процесу: правотворчості, діяльності органів державної влади з реалізації покладених на них функцій і повноважень, судочинстві, адміністративному провадженні тощо⁵.

⁵ *Нагребльшій В.П., Онгценко Н.М.* Юридичний процес / Юридична енциклопедія: В 6 т. /Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К.: Укр. ен-цикл., 1998. — Т.6: Т-Я. - 2004. - С. 481-482.

Інші автори, зокрема професор О. Скакун, під юридичним процесом розуміють врегульований процесуальними нормами порядок діяльності компетентних державних органів, який відображає у системі їх процесуальних дій з підготовки, прийняття та документування юридичних рішень загального та індивідуального характеру. Серед ознак юридичного процесу автор виділяє наступні: різновид соціального процесу; має юридичну природу; регламентується процесуальними нормами національних і міжнародних актів, на основі яких здійснюється; являє собою владну діяльність уповноважених суб'єктів — компетентних органів, посадових осіб; складається з процесуальних стадій — сукупності процесуальних дій, пов'язаних найближчою метою; має на меті прийняття юридичних рішень загального (нормативні акти) або індивідуального (правозастосовні акти) характеру; фіксується, як правило, в документально оформлених правових актах різноманітними технічними засобами. Система процесуальних дій являє собою визначений нормами права порядок діяльності слідчих, судових та інших органів⁶. Або, наприклад, Ю. Власов застосовуючи більш широкий підхід до інтерпретації змісту юридичного процесу, визначає його як встановлений нормами права порядок здійснення соціальними суб'єктами діяльності зі створення, тлумачення та реалізації правових норм, спрямований на досягнення цими суб'єктами суспільного чи особистого результату. Такий зміст юридичного процесу кореспондується наступними його ознаками: одночасність виникнення і дії процесуальних норм разом з нормами матеріального права, здійснення яких спрямоване на забезпечення такі процесуальні норми; відповідність законодавчого рівня процесуальних норм законодавчому рівню відповідних норм матеріального права; узгодженість процесуальних і матеріальних норм; розміщення процесуальних і матеріальних норм в одному правовому акті; відповідність змісту процесуальних норм їх соціальному призначенню; багатоваріантність і диспозитивність процесуального регулювання; демократизм процесуального регулювання; доступність юридичного процесу; законність процесуального порядку; системність юридичного процесу⁷.

⁶ *Скакун О.Ф.* Теория государства и права (энциклопедический курс): Учебник, — Харьков: Зспада, 2005. - С. 801-802.

⁷ Див.: *Власов Ю.Л.* Юридичний процес / Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник/ Заред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. — К.: Юріпком інтер, 2006. — С. 635-638; *Протасов В.Н.* Юридическая процедура. — М: Юрид. лит., 1991. — С.25-61.

У визначенні поняття юридичного процесу О. Скакун акцентує увагу на його динамічно-функціональних ознаках, які більше розкривають сутність юридичного процесу як слідчого, судового, правотворчого процесів, тобто йдеться про його так звані "діяльнісні" характеристики. Пропоноване Ю. Власовим визначення висвітлює його статутарні ознаки і саме цим демонструє багатоаспектність і багатофункціональність юридичного процесу як правового явища. Наведені ознаки є критеріями виокремлення видів юридичного процесу, обґрунтування їх самостійності.

З цього приводу у юридичній літературі існує більш спрощений науковий підхід до визнання самостійності того чи іншого процесу. Так, наприклад, Ю. Мельников зазначає, що для цього необхідним є, по-перше, наявність матеріально-правової основи — системи галузевих норм матеріального закону, по-друге, процесуальних норм, які визначають процедуру регламентації організаційно-процесуальних відносин, що виігикають у правозастосовній діяльності. Для присвоєння ж тому чи іншому процесу галузевого найменування достатньо аргументувати те, що він призначений для реалізації матеріального правового змісту в однойменній галузі матеріального права. Де стоується як самостійних процесуальних галузей, так і процесуальних норм, які перебувають на стадії групування у відповідні процесуальні галузі. Тому в своїй основі будь-яка процедура здійснення юридично значущих дій має бути визнана юридичним процесом, насамперед на тій підставі, що вона є юридичною формою опосередкування суспільних відносин з реалізації матеріальних прав і обов'язків, будучи умовою для формування процесуальних галузей права та процесуального законодавства⁸.

Виходячи з аналізу наведених вище динамічних і статутарних ознак на предмет їх притаманності муніципальному процесу, можна стверджувати, що так чи інакше вони виявляються у правовій природі муніципального процесу в Україні. Аргументацією цього є наступна порівняльна таблиця щодо співвідношення муніципального процесу з юридичним:

Мельников Ю.И. К вопросу о соотношении "юридического процесса" и "юридической процедуры" / Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве / Под ред. В.М. Горшеисва. — Ярославль: Ярославский государственный университет, 1979. — С. 14-15.

Ознаки юридичного процесу	Ознаки муніципального процесу
1. Є різновидом соціального процесу	1. Є різновидом соціального процесу, оскільки виникає як наслідок розвитку суспільних відносин у сфері реалізації місцевого самоврядування. В умовах муніципального процесу забезпечуються інтереси і потреби суб'єктів місцевого самоврядування на локальному рівні
2. Регламентується відповідними процесуальними нормами	2. Має відповідне правове забезпечення муніципальним процесуальним правом, формалізованим у відповідних джерелах
3. Протікає у формі діяльності уповноважених суб'єктів	3. Проходить у формі діяльності суб'єктів місцевого самоврядування, визначених Конституцією та Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", а також учасників кожного з конкретних видів муніципального процесу
4. Складається з послідовних стадій	4. Кожен різновид муніципального процесу складається зі стадій і етапів, регламентованих у відповідних джерелах. Наприклад, нормотворчий процес та його стадії урегульовані регламентами місцевих рад; референдний процес регламентований Законом України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми"
5. Обмежується процесуальними строками	5. Кожен з видів муніципального процесу характеризується наявністю процесуальних строків (наприклад, загальних або спеціальних; чергових або позачергових)

6. Має відповідну телеологічну доміанту (мету)	5. Є цільовим та телеологічно навантаженим. Мета муніципального процесу має прямий, абсолютно визначений результат (прийняття рішення, обрання на посади, усунення з посади) або непрямий (відносно визначений) (реалізація суб'єктивного права)
7. Фіксується технічними засобами або процесуальними документами	6. Кожен з різновидів муніципального процесу фіксується різними документальними, технічними, інформаційними засобами. Наприклад, нормотворчий процес фіксується технічними засобами або супроводжується процесуальними документами (протоколом, стенограмою); виборчий процес фіксується процесуальними документами (протоколами, списками)

У таблиці даються ознаки, які кваліфікують муніципальний процес як вид юридичного процесу, тобто *загальні ознаки*.

Муніципальний процес характеризується й спеціальними ознаками, які розкривають його особливості та "нетрадиційний"⁹ характер. Вони кореспондуються діалектичним зв'язком муніципального процесу з конституційним. Отже, *спеціальними ознаками муніципального процесу є наступні*.

Муніципальний процес є видом конституційного процесу. Належність його до різновидів конституційного процесу пояснюється багатьма обставинами. Насамперед тим, що муніципальний процес регламентується як муніципальними нормами, так і конституційними. Наприклад, порядок проведення місцевих референдумів (муніципальний референдний процес) регламентується нормами Конституції України, Закону України "Про всеукраїнський та місцеві

референдуми"; порядок проведення місцевих виборів (муніципальний виборчий процес) регламентується Конституцією України, Законами України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних міських голів", "Про Центральну виборчу комісію". Із цих положень випливає інша ознака муніципального процесу.

Міжгалузевий характер. Муніципальний процес має різні форми функціонування (наприклад, установчу, нормотворчу або правозастосовну), оскільки може виникати в різних сферах реалізації місцевого самоврядування уповноваженими суб'єктами. Зокрема, сферами функціонування муніципальних процесуальних відносин є політична, економічна, фінансова, бюджетна, земельна, екологічна, інформаційна, соціальна, культурна та ін. Представлений універсальний спектр відносин, обумовлений "функціями та компетенцією місцевого самоврядування"¹⁰, впливатиме на міжгалузевий характер і зміст відповідних процесуальних відносин, правових процедур та норм, які їх регламентують. Таким чином, муніципальний процес включає процесуальні норми різних галузей національного права, зокрема конституційного, адміністративного, фінансового, земельного, господарського. Наприклад, процесуальні відносини, які виникають у ході формування та виконання місцевих бюджетів, регулюються бюджетним процесом; відносини, пов'язані з порядком володіння, користування, розпоряджання муніципальними земельними ресурсами, регламентуються процесуальними нормами земельного права; відносини, пов'язані з господарською діяльністю органів місцевого самоврядування, регламентуються господарським процесом; відносини, котрі виникають у зв'язку із судовим захистом права місцевого самоврядування, регламентуються, адміністративним процесом.

Політичний характер. Як ми уже зазначали, сферою функціонування муніципального процесу є політична сфера. У цьому випадку муніципальний процес виступає одним із способів реалізації муніципальної влади, яка є політичною, елементом реалізації політичних муніципальних прав і свобод людини і громадянина. Політичний характер спостерігається в кожному окремому виді муніципального

⁹ У юридичній літературі, як правило, традиційними видами юридичного процесу вважаються конституційний, адміністративний, цивільний, кримінальний, господарський. Тобто ті, що кореспондуються відповідними видами судочинства. В основу такої концепції покладено юрисдикційна (судова) форма юридичного процесу.

¹⁰ Див.: Функції та компетенція місцевого самоврядування // Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Колективна монографія / П.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін. / За ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батапова. — К: Атіка, 2007. — С. 502-550.

процесу. Наприклад, виборчий та референдний процеси є пріоритетними формами реалізації владних повноважень територіальної громади.

Позасудова форма. Ця ознака притаманна традиційним видам юридичного процесу, зокрема конституційному, адміністративному, цивільному, кримінальному. Кожний з видів юридичного процесу характеризується відповідною формою судочинства — конституційним, адміністративним, цивільним або кримінальним судочинством. Муніципальний процес проходить в позасудовій формі, оскільки жоден із суб'єктів місцевого самоврядування не наділений судовою компетенцією. Але, на практиці існує ряд правових процедур, які, по суті, мають юрисдикційну форму. Яскравим прикладом є муніципальний контрольний процес — діяльність органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів з реалізації своїх квазісудових повноважень. Відповідно до статті 48 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" та регламентів місцевих рад місцеві ради мають право створювати тимчасові контрольні комісії ради¹¹.

Локальність. За сферою функціонування муніципальний процес є локальним. Тобто майже кожний з його видів (установчий, нормотворчий, контрольний, правозастосовний) характеризується локальним правовим режимом дії. З одного боку, це обумовлено локальним характером правових відносин, оскільки їх учасниками є суб'єкти місцевого самоврядування і йдеться про забезпечення їх інтересів і потреб на локальному рівні, з іншого — локальним характером джерел муніципального процесуального права, наприклад, регламентів місцевих рад, актів суб'єктів місцевого самоврядування, статутів територіальних громад, муніципальних звичаїв.

⁴ *Публічний і приватний характер.* Залежно від суб'єктів або учасників муніципального процесу, їхніх інтересів останній може бути публічним або приватним. Перш за все, це впливає з характеристики муніципального права як галузі публічного права. Більшість суб'єктів муніципального права та потенційних суб'єктів і учасників муніципального процесу мають владні повноваження; їхня діяльність пов'язана із забезпеченням публічних інтересів. До таких слід віднести територіальну громаду, органи місцевого самоврядування,

¹¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради. — 1997. — № 24. — Ст. 170 (в поточній редакції від 01.10.2007 р.).

їх посадових і службових осіб, сільських, селищних і міських голів. Слід зазначити, що одноособові публічні суб'єкти, наприклад, сільський, селищний або міський голова, депутат місцевої ради, також забезпечують публічні інтереси відповідно до Конституції та законів України.

Сферою функціонування муніципального процесу приватного характеру можуть виступати, наприклад, процедури реалізації, охорони та захисту індивідуальних муніципальних прав і свобод людини та громадянина.

Таким чином, на основі проаналізованих загальних і спеціальних ознак *поняття муніципального процесу* можна визначити як *форму діяльності суб'єктів місцевого самоврядування з реалізації визначеної Конституцією та законами України компетенції, урегульовану нормами муніципального процесуального права.*

§ 3. МУНІЦИПАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНА ФОРМА

Однією із найважливіших ознак муніципального процесу є *муніципально-процесуальна форма*, яка опосередкована процесуальною формою муніципального управління. Поняття "муніципальне управління"¹² віддзеркалює наявність динамічних ознак, притаманних муніципальному процесу, які, по суті, є вихідними та такими, що превалюють у процесі тлумачення процесуальної форми місцевого самоврядування і розкривають правовий його зміст в якості діяльності суб'єктів місцевого самоврядування з управління об'єктами локального характеру шляхом вирішення питань місцевого значення.

Процесуальна форма муніципального управління — це врегульовані муніципальними процесуальними нормами умови і послідовність здійснення окремих процесуальних дій та прийняття процесуальних рішень в сукупності суб'єктами муніципального управління. Тобто йдеться про порядок реалізації функцій і повноважень суб'єктами муніципального управління — територіальною громадою, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами тощо. Звідси сукупність муніципальних процесуальних норм, які регулюють по-

¹² У цьому випадку вживається як синонім "місцевого самоврядування" у його динамічному аспекті.

рядок реалізації функцій і повноважень зазначених суб'єктів, складає *муніципальне процесуальне право*.

Слід зазначити, що власне муніципальне управління може розглядатися як інститут муніципального процесуального права, що зумовлено особливостями його змісту. У такому аспекті йдеться про управлінську діяльність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, яка також регулюється нормами муніципального процесуального права та посідає важливе місце в його системі. Рівень правового забезпечення муніципальних процедур у сфері управління детермінує демократичність, законність, легітимність, гласність муніципальної діяльності (або діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також інших суб'єктів локальної демократії), зокрема прийняття ними легітимних рішень.

Процесуальні норми, які регулюють муніципальні процедури в сфері місцевого самоврядування, складають процесуальні інститути муніципального процесуального права.

Залежно від суб'єктів муніципального управління ми можемо виділити норми, які регулюють порядок реалізації прав і свобод територіальної громади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, органів самоорганізації населення, муніципальних асоціацій.

Наприклад, пріоритетними є муніципальні процесуальні норми, які закріплюють механізми реалізації муніципальних колективних прав і свобод. За своїм обсягом цей правовий інститут охоплює велику кількість муніципальних процесуальних норм, а саме:

- норми, які регламентують порядок наділення територіальними громадами повноваженнями органів місцевого самоврядування шляхом їх легітимації, тобто порядок участі у виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів. Такі механізми закріплюються переважно профільному Закону України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів";
- норми, які регламентують порядок реалізації права на проведення місцевого референдуму як форми вирішення територіальної громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення. Основними нормативно-правовими актами, які регламентують муніципальні референдні процедури, є Закони України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми",

"Про місцеве самоврядування в Україні", "Про Центральну виборчу комісію";

- норми, які регламентують порядок місцевих ініціатив, проведення загальних зборів, громадських слухань, що містяться в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про органи самоорганізації населення", статутах територіальних громад тощо;
- норми, які регламентують порядок наділення органів місцевого самоврядування делегованими повноваженнями органів державної виконавчої влади, що містяться у відповідних положеннях Конституції України, Законах України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про місцеві державні адміністрації".

Залежно від видів муніципальних процедур (наприклад, процедура обговорення, прийняття рішень, їх виконання, створення, формування, обрання (або призначення) органів, посадових осіб та інших суб'єктів муніципального управління або правотворча, виконавча (правореалізаційна), установча процедури) можна класифікувати на певні групи норм. Серед них можна виділити наступні:

- норми, які регламентують правотворчу діяльність, закріплюють правотворчу процедуру. Вони містяться переважно в Законах України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про статус депутатів місцевих рад", "Про органи самоорганізації населення", регламентах місцевих рад та інших документах. Так, наприклад, Регламент Київської міської ради встановлює порядок скликання сесії Київради, підготовки і розгляду нею рішень Київради про затвердження порядку денного сесії та з інших процедурних питань, а також порядок роботи сесії Київради, її органів, організацію роботи Київради, підготовку та ведення пленарних засідань, розгляд та прийняття рішень Київради за спеціальними процедурами тощо¹³;
- норми, що визначають фінансові процедури, порядок розробки, затвердження, виконання місцевих бюджетів. Йдеться про місцевий бюджетний процес — регламентовану нормами муніципального права діяльність, пов'язану із складанням, роз-

¹³Регламент Київської міської ради затверджений рішенням Київської міської ради від 28 листопада 2002 року № 102/262 "Про затвердження Регламенту Київської міської ради в повій редакції".

глядом, затвердженням місцевих бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання місцевих бюджетів, що складають локальну бюджетну систему¹⁴. Відповідні норми закріплює законодавство про місцеве самоврядування, Бюджетний кодекс України¹⁵, Закон України "Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань"¹⁶, а також інші нормативно-правові акти. Норми, які регламентують контрольні фінансові процедури — порядок здійснення контролю за виконанням місцевих бюджетів, містяться, наприклад, в актах органів місцевого самоврядування¹⁷.

Слід зазначити, що контрольні процедури не обмежуються фінансовою сферою, вони можуть включати звітування про результати діяльності органів місцевого самоврядування та їхньою посадових осіб; моніторинг за їх діяльністю з боку територіальної громади тощо;

- норми організації роботи суб'єктів муніципального управління (наприклад, місцевих рад та їх голів, виконавчих комітетів, депутатів місцевих рад). Вони містяться в галузевому законодавстві про місцеве самоврядування;
- норми, які регулюють порядок створення, формування, обрання (або призначення) органів, посадових осіб та інших суб'єктів муніципального управління;
- норми, які регламентують організацію взаємодії суб'єктів муніципального управління між собою та з іншими органами державної влади різних рівнів. Так, наприклад, подібні приписи закріплені в рішенні Київської міської ради "Про органи-

¹⁴ Губерська П.Л. Бюджетний процес і місцеві бюджети // Місцеві фінанси в Україні: Правове регулювання / Близнюк О.С., Губерська Н.Л., Музика О.Л., Усепко Р.А. / Навчальний посібник. - К.: Дакор, КИТ, 2007. - С. 96-123.

¹⁵ Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року (в останній редакції від 04.06.2008 р.) // пир://гакоп.гас!а.юу.иа/cfI-бт/1a\У5/таіп.с8I

¹⁶ Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань: Закон України від 1 липня 2004 р. // Відомості Верховної Ради. — 2004. — № 52. — Ст. 561.

¹⁷ Наприклад, рішення Київської міської ради "Про затвердження звітів про виконання міського бюджету м. Києва за 2005 р. та програми соціально-економічного та культурного розвитку м. Києва за 2005 р." від 13 вересня 2006 року № 32_32 // пир://кту.юу.иа/c1ігесііе.а5р?Іс!Type=3&Pa;§e=1.

зацію прийому депутатів Київської міської ради посадовими особами виконавчого органу Київради (КМДА)"¹⁸.

Отже, формально муніципальні процесуальні норми, які складають муніципальне процесуальне право, закріплені на чотирьох рівнях: конституційному, законодавчому, підзаконному та локальному. Причому на конституційному закріплені принципи муніципальної діяльності та її правового регулювання.

Ці групи норм не обмежуються згаданими нами зазначеними. З огляду на багатоаспектність муніципального управління, його функціональну універсальність, динамічні процеси, що здійснюються у зв'язку із діяльністю суб'єктів муніципального управління, охоплюючи всі види і напрями останньої, формують різні процедури, які є об'єктом регулювання муніципального процесуального права. Відносини, що виникають між суб'єктами муніципального управління в рамках муніципальних процедур, є предметом муніципального процесуального права.

Отже, на основі викладеного вище можна визначити *муніципально-процесуальну форму як регламентований нормами муніципального процесуального права порядок здійснення муніципальної діяльності — сукупності конкретних дій суб'єктів місцевого самоврядування (територіальних громад, місцевих рад та їх виконавчих органів, сільських, селищних, міських голів, депутатів місцевих рад та ін.) з реалізації та забезпечення муніципальних прав, свобод та обов'язків, спрямованої на вирішення питань місцевого значення.*

§ 4. ФУНКЦІЇ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

Соціальне призначення муніципального процесу зосереджене в його *функціях*. Останні віддзеркалюють сутність муніципального процесу, який функціонує в багатьох вимірах і відповідно до цього має абсолютно різні спектри зовнішнього впливу на реальну дійсність.

Муніципальний процес існує в таких його основних конфігураціях, як соціальний (у широкому розумінні) інститут і як правовий регулятор. Ці зовнішні його властивості втілені в соціологічній

¹⁸ Рішення Київської міської ради від 13 вересня 2006 року № 29 // пир://кту.юу.иа/c1ігесііе.а5р?Іс!Type=.3&Pa;§c=1.

та нормативістській концепції праворозуміння. В аспекті соціологічної концепції муніципального процесу як правового явища йому притаманний ряд загальносоціальних функцій права, зокрема гуманістична, організаторсько-управлінська, інформаційна (комунікативна), оціночно-орієнтаційна, ідеологічно-виховна, гносеологічна (пізнавальна) функції¹⁹.

З позиції нормативістської концепції основним призначенням муніципального процесу є нормативно-правова регламентація механізмів реалізації муніципальної влади в аспекті забезпечення інтересів територіальної громади.

Проблематика нормативно-правової регламентації муніципальної влади є одним із ключових питань муніципальної доктрини в Україні. Зокрема, вченими М. Баймуратовим та В. Григор'євим у монографії "Муніципальна влада в Україні: актуальні проблеми становлення і розвитку в Україні" підкреслюється об'єктивна необхідність нормативно-правової регламентації суб'єктно-об'єктного складу муніципальної влади, орієнтованої на забезпечення інтересів територіальних громад на локальному рівні²⁰.

Муніципальний процес є одним із інструментів подібної нормативно-правової регламентації, оскільки має всі необхідні складові, що формалізуються у видах муніципального процесу.

У зв'язку з цим функції муніципального процесу мають дуалістичну природу і неоднозначне розуміння; розкривають призначення муніципального процесу в двох аспектах: 1) як діяльності суб'єктів місцевого самоврядування з реалізації власної компетенції; 2) як процесуальної форми такої діяльності.

У другому аспекті призначення муніципального процесу опосередковується функціями муніципального процесуального права. Ці функції є основними напрямками або видами нормативно-правового впливу на муніципально-правові відносини, які пов'язані з процедурами реалізації муніципальної правосуб'єктності.

Муніципальному процесуальному праву притаманні традиційні спеціально-юридичні функції права, наприклад, регулятивна

Гусарев С.Д., Олійник А.Ю., Слюсаренко О.Л. Теорія права і держави: Навчальний посібник. — К.: Всеукраїнська асоціація видавців "Правова єдність", 2008. — С. 106.
Баймуратов М.О., Григор'єв Б.А. Муніципальна влада в Україні: актуальні проблеми становлення і розвитку в Україні: Монографія. — Одеса: Юридична література, 2003. - С. 139-161.

(регулятивно-статична та регулятивно-динамічна), правоохоронна, правозахисна функції. А також специфічні, які притаманні будь-яким процесуальним галузям права, наприклад, визначення порядку реалізації матеріальних норм муніципального права, тобто правореалізаційна функція. Вона сприяє підвищенню ефективності правової системи внаслідок підключення до правового механізму процесуальних форм, що забезпечують процес застосування матеріального муніципального права.

В аспекті правоохоронної та правозахисної функцій муніципального процесуального права важливе значення має гарантування муніципальних прав і свобод особи. Закріплення процесуальних гарантій є одним із факторів дотримання режиму законності та муніципально-процесуальної форми як органами місцевого самоврядування, так і іншими суб'єктами влади при здійсненні своєї діяльності.

Слід акцентувати увагу на існуванні таких функцій, як регламентація правозастосовної та нормотворчої діяльності суб'єктів місцевого самоврядування.

§ 5. ВИДИ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

Муніципальний процес опосередковується формами діяльності суб'єктів місцевого самоврядування та відповідними процедурами, регламентованими процесуальними нормами муніципального права (*муніципальним процесуальним правом*). Основними видами муніципального процесу є правореалізаційний, правоохоронний, правозахисник установчий, нормотворчий, контрольний (юрисдикційний), регламентний, статутний процес.

Правореалізаційний процес слід тлумачити в двох значеннях — широкому та вузькому. У широкому значенні він являє сукупність регламентованих процедур з реалізації права на місцеве самоврядування уповноваженими суб'єктами у визначений на законодавчому рівні спосіб. У вузькому — це сукупність регламентованих процедур, пов'язаних з реалізацією муніципальних прав і свобод людини та громадянина.

Правореалізаційний процес пов'язаний з *правоохоронним та правозахисним процесами*.

Установчий процес (виборчий, референсний та ін.) — це діяльність з реалізації установчих повноважень суб'єктів місцевого самоврядування в регламентованому законодавством порядку. До установчих повноважень суб'єктів місцевого самоврядування слід віднести права і обов'язки, пов'язані з з'ясуванням, легалізацією та легітимацією інститутів, необхідних для реалізації місцевого самоврядування, зокрема системи представницьких органів місцевого самоврядування, сільських, селищних, міських голів; визначення та затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку; затвердження місцевих бюджетів; прийняття статутів територіальних громад тощо. У такому аспекті йдеться про широке розуміння установчих повноважень і пов'язаного з ними установчого процесу — як порядку і водночас способу їх реалізації. Установчий процес, таким чином, включає виборчий, референсний, бюджетний, нормотворчий процеси.

У вузькому ж розумінні, муніципальний установчий процес може бути інтерпретований як регламентована діяльність органів місцевого самоврядування з реалізації їх установчих повноважень. Тобто його учасниками у такому випадку виступають органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи.

Нормотворчий процес. Концепція муніципального нормотворчого процесу (муніципальної нормотворчості) представлена доктринальними позиціями як вітчизняних²¹, так і зарубіжних²² вчених-муніципалістів, на основі аналізу яких муніципальний нормотворчий процес слід тлумачити в двох його основних значеннях.

По-перше, це регламентована нормами муніципального процесуального права діяльність спеціально уповноважених суб'єктів місцевого самоврядування по створенню, розробці, прийняттю, зміні або скасуванню нормативно-правових актів. По-друге, його слід розглядати в якості регламентованої діяльності всіх суб'єктів місцевого самоврядування (у тому числі територіальних громад, органів самоорганізації населення), змістом якої є створення, розробка, прийняття, зміна або скасування норм муніципального права.

²¹ Див.: *Барський В.Р.* ■ Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Одеська національна юридична академія. — Одеса, 2006. — 221 с; *Зидорожня Г.* Специфіка нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування // *Право України*. — 2007. — № 6. -С. 18-21.

²² Див.: *Колиши А.Ю., Сялов'єва О.В., Сорокин С.П.* Местное самоуправление в современной России: вопросы истории, теории, практики / Под ред. С.А. Комарова. — СПб.: Издательство Юридического института (Санкт-Петербург), 2005. — С. 215-308.

Контрольний (юрисдикційний) процес. Реалізація компетентними суб'єктами права на контрольну діяльність урегульована процесуальними нормами, здійснюється через відповідні процедури і відбувається в межах певних стадій²³. Це дає підстави виділяти серед інших видів муніципального процесу контрольний (юрисдикційний) процес.

Зміст контрольного процесу обумовлений повноваженнями суб'єктів місцевого самоврядування щодо здійснення контролю за виконанням місцевих бюджетів; програм соціально-економічного та культурного розвитку; діяльності комунальних підприємств, організацій та установ.

Таким чином, контрольний (юрисдикційний) процес — це регламентована діяльність уповноважених суб'єктів місцевого самоврядування (у тому числі, територіальної громади, органів місцевого самоврядування, сільських, селищних, міських голів) з реалізації контрольних повноважень (власних (самоврядних) і делегованих). Наприклад, відповідно до Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" до контрольних повноважень сільських, селищних, міських рад належать такі: заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів; прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові; заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді, виконання ними доручень ради; прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради у порядку, встановленому законом; скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень тощо.

Діяльність, яку здійснюють ці суб'єкти в ході реалізації контрольних повноважень, має юрисдикційний характер²⁴.

²³ *Майданчик О.О.* Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України: Львівський дис... канд. юрид. наук: 12.00.02/ Інститут законодавства Верховної Ради України. * К, 2008. - С. 18-19.

²⁴ Такий висновок пов'язаний з етимологією поняття "юрисдикція", під якою розуміється встановлена законодавством сукупність повноважень відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування розглядати та вирішувати правові спори і справи про правопорушення, давати правову оцінку діям осіб або інших суб'єктів з точки зору їх правомірності або неправомірності, застосовувати санкції про правопорушників. Див., напр.: *Левко Ю.С.* Юрисдикція // *Юридична енциклопедія*: в 6 т. /Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін! — К.: Укр. енцикл., 1998 - Т. 6: Т-Я. - 2004. - С. 490.

Регламентний процес є одним із найважливіших елементів механізму правового регулювання, його призначення — визначати порядок діяльності суб'єктів, послідовність їх дій з реалізації своїх прав і обов'язків. У цьому аспекті він є муніципально-процесуальною формою, тобто визначає порядок діяльності суб'єктів місцевого самоврядування. Регламентний процес слід розглядати в декількох значеннях, які обумовлені його призначенням у механізмі правового регулювання. У широкому розумінні — це порядок діяльності суб'єктів місцевого самоврядування з реалізації їх муніципальної правосуб'єктності, у вузькому — порядок діяльності органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб; сільських, селищних, міських голів з реалізації владних повноважень. У зв'язку з цим, регламентний процес є важливим правовим інструментом механізму реалізації повноважень суб'єктів з реалізації муніципальної влади в Україні і водночас способом самообмеження цієї влади.

Подібна правова змістовність регламентного процесу виражена в джерелах, серед яких провідне місце посідають регламенти місцевих рад — нормативно-правові акти, які встановлюють порядок діяльності місцевих рад та їх посадових осіб; розробляються та затверджуються відповідними місцевими радами.

На локальному рівні діє *статутний процес*, який регламентує комплекс правових процедур, пов'язаних з реалізацією місцевого самоврядування в селах, селищах і містах. Він має виключно важливе значення для становлення та подальшого розвитку цих адміністративно-територіальних одиниць та їх територіальних громад як потужних суб'єктів місцевого самоврядування, носіїв муніципальної влади. Інституціоналізація статутного процесу є одним із важелів гарантування муніципальних прав і свобод людини та громадянина, шляхом формування та подальшого розвитку муніципальної правової культури. Це впливає з характеру та призначення основних його джерел — статутів територіальних громад. Наприклад, це Статут територіальної громади м. Гнівань і с. Гриженці²⁵, Статут територіальної громади міста Києва²⁶, Статут територіальної громади

²⁵ Статут територіальної громади міста Гнівань і села Гриженці Таврійського району Вінницької області. Затверджено 15-го сесією 3-го скликання Гаванської міської ради 14.11.2000 р. Прийнято в новій редакції 7-10 сесією 4-го скликання Гніванської міської ради 20.03.2003 р.

²⁶ Офіційний Інтернет сайт Київської міської ради // [pit.p://ktg.gov.ua/](http://ktg.gov.ua/)

міста Суми²⁷, Статут територіальної громади міста Рівне²⁸, Статут територіальної громади міста Херсон²⁹ та багато інших

Роль статутів полягає в детальній регламентації усіх муніципальних процедур, адаптованій до політичних, економічних-соціальних, екологічних, географічних, культурних, релігійних та інших особливостей тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці (території) та територіальної громади, яка мешкає на її теренах.

Нормативно-правова регламентація механізмів місцевого самоврядування на локальному статутному рівні має величезне значення для інституціоналізації процедур безпосередньої участі населення в місцевому самоврядуванні.

На наш погляд, ініціатори та автори розробки, суб'єкти прийняття, затвердження статутів територіальних громад дещо спрощено підходять до змісту та матерії статутів як нормативно-правових актів локального значення. При регулюванні зазначених вище питань муніципальної демократії недостатньо враховувати положення чинного законодавства про місцеве самоврядування.

Застосування такого підходу в локальній нормотворчості ми можемо спостерігати в цілому ряді чинних статутів територіальних громад, наприклад, Статут територіальної громади міста Гнівань та села Гриженці Таврійського району Вінницької області, Статут територіальної громади міста Запоріжжя³⁰, Статут територіальної громади міста Чернівці³¹. Ці та багато інших статутів містять розділи, глави або частини, які присвячені правовим формам реалізації безпосередньої демократії на локальному рівні. Але регулювання цих питань у деяких випадках має фрагментарний характер. Це виявляється у неповному висвітленні порядку реалізації прав територіальної громади.

Виходячи із особливого призначення статутів територіальних громад, доцільною в аспекті легітиматії пріоритетних інститутів міс-

Офіційний сайт Сумської міської ради // [Бг.т.р://y.gov.ua/tertia.m.ty.ua/](http://y.gov.ua/tertia.m.ty.ua/)
Офіційний сайт міської ради та її виконавчого комітету міста Рівне // [Шр://y.gov.ua/city-ac1.ty.ua/KiupеRogial/ink/ipo!ex.a5rx](http://y.gov.ua/city-ac1.ty.ua/KiupеRogial/ink/ipo!ex.a5rx) Офіційний сайт Херсонської міської ради та її виконавчих органів // [Бг.т.р://y.gov.ua/city.kpсг50n.ua/](http://y.gov.ua/city.kpсг50n.ua/)

Статут територіальної громади міста Запоріжжя. Затверджено Рішенням міської ради 15.02.2006 № 4 // [Бйр://y.gov.ua/ipo!ex.a5rx](http://y.gov.ua/ipo!ex.a5rx) Статут територіальної громади міста Чернівці. Затверджено рішенням Чернівецької міської ради від 26 грудня 2002 р. № 115 // [ШрУ/иагакоп.сот/сЮсишєпі/зпагіОІ/інхОШЗ.Бш.](http://y.gov.ua/ipo!ex.a5rx)

цевого самоврядування на муніципальному статутному рівні є деталізація процесуальних норм шляхом конкретизації процедур реалізації муніципальної демократії. А саме в розділах статутів територіальних громад, присвячених питанням безпосередньої демократії, важливим і необхідним є процесуально-правове регулювання таких процедур, як місцеві ініціативи, громадські слухання, індивідуальні та колективні звернення громадян, їх опитування, масові заходи — мирні збори, мітинги, демонстрації та інші не менш важливі процедури. На наш погляд, при закріпленні порядку реалізації цих форм участі у місцевому самоврядуванні важливим є чітке визначення конкретних послідовних дій кожного із суб'єктів, які є учасниками відповідного процесу, порядку імплементації прийнятих рішень на місцевих референдумах, загальних зборах тощо.

Наприклад, Статут територіальної громади м. Макіївка³² закріплює ряд процесуальних норм, які регулюють порядок реалізації права на участь територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Причому, крім спеціально присвяченого в Статуті розділу "Територіальна громада м. Макіївки та форми реалізації її права її членів на участь у місцевому самоврядуванні", зазначені вище процедури регулюються додатковими актами, зокрема Положенням про місцеві ініціативи. Цим Положенням чітко визначається порядок реалізації місцевих ініціатив. Закріплюється порядок ініціювання місцевої ініціативи (підстави для внесення місцевої ініціативи у раду; порядок створення та роботи ініціативної групи; порядок створення та роботи робочої групи з підготовки питання до розгляду на сесії Макіївської міської ради тощо), процедура розгляду місцевої ініціативи на відкритому засіданні ради, а також деталізується порядок інформування територіальної громади, депутатів і муніципальних службовців про зміст цього Положення.

Вважаємо, що такий підхід сприятиме більш ефективному та активному застосуванню норм статутів територіальних громад.

В цьому аспекті актуалізується та постає питання не тільки конкретизації процесуальних дій територіальної громади, її членів, органів самоорганізації населення чи інших суб'єктів, а й розширення, систематизації, уніфікації положень законодавчих актів в галузі реалізації права на місцеве самоврядування.

Одним із ключових питань, яке потребує адекватного процесуально-правового регулювання — це механізм захисту комплексного права на місцеве самоврядування та його складових. В Україні існує близько 200 законів, які безпосередньо чи опосередковано регулюють відносини в сфері місцевого самоврядування, проголошують ті чи інші права територіальних громад. Основним призначенням муніципального статутного права та статутів як його основного джерела є визначення чітких дієвих механізмів захисту цих прав, процесуально-правове забезпечення форм захисту.

В умовах пропорційної виборчої системи надзвичайної актуальності набуває питання взаємовідносин політичних партій та місцевого самоврядування, регулювання на законодавчому та локальному рівнях участі місцевих організацій політичних партій у ньому. Адже на сьогодні саме політичні партії є ключовим елементом механізму реалізації представництва інтересів та потреб територіальної громади. Ефективність вирішення питань місцевого значення та реалізація інтересів територіальної громади, її членів значною мірою залежить від політичної активності самої громади, її участі у діяльності політичних партій, які формують муніципальний депутатський корпус. Виходячи з цього, було б доцільним закріплення механізму взаємовідносин територіальної громади та її суб'єктів з місцевими організаціями політичних партій в Законі України "Про політичні партії в Україні", статутах політичних партій і територіальних громад. Причому в статутах територіальних громад необхідним є закріплення та деталізація муніципальних процедур здійснення спільної діяльності з вирішення питань місцевого значення.

Обов'язкової нормативної регламентації потребує також питання взаємовідносин депутатів місцевих рад з територіальною громадою та її членами. Йдеться про порядок індивідуального та колективного звернення до депутатів, про особистий прийом громадян, колективні зустрічі з депутатами та порядок повідомлення про їх проведення, роботу громадських приймалень депутатів місцевих рад тощо. Усі ці питання певною мірою регулюються законами України "Про звернення громадян", "Про статус депутатів місцевих рад" та ін., але таке регулювання має фрагментарний характер. Завданням статутів (або додатків до них, присвячених цим питанням) є в першу чергу систематизація положень законодавства та визначення чітких механізмів реалізації представницької функції місцевих рад.

40. Зам. 15.

³² Затверджений рішенням міської ради від 25.11.2003 №16/7 "Про затвердження Статуту територіальної громади міста Макіївка" із змінами і доповненнями внесеними рішенням Макіївської ради від 24.01.2006 р. № 42/10.

Крім того, процесуально-правового регулювання потребує і питання участі інших інституцій у місцевому самоврядуванні. Так, процеси інформатизації суспільства вимагають залучення ЗМІ до вирішення питань місцевого значення. Причому їх роль полягатиме в інформаційному забезпеченні суб'єктів місцевого самоврядування, налагодженні інформаційних зв'язків — внутрішніх між територіальною громадою, органами самоорганізації населення, муніципальними органами тощо і зовнішніх — між територіальними громадами зарубіжних країн. Форми участі ЗМІ у місцевому самоврядуванні та порядок висвітлення діяльності зазначених вище суб'єктів, крім органів місцевого самоврядування, залишається поза увагою як на загальнодержавному, так і на локальному рівні нормотворчості. Вважаємо, що визначення механізмів такої участі є передусім завданням локальних нормативно-правових актів, зокрема статутів територіальних громад.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ

1. Визначте правові передумови генези муніципального процесу в Україні.
2. Визначте поняття та ознаки муніципального процесу.
3. Як розуміється та яку роль відіграє у муніципальному процесі муніципально-процесуальна форма?
4. Визначте функції муніципального процесу.
5. Дайте видову характеристику муніципального процесу в Україні.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ ДО РОЗДІЛІВ ПІДРУЧНИКА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

До розділу I. Муніципальне право як галузь права України

1. Дайте визначення поняття муніципального права України як галузі права. Наведіть аргументи, які доводять можливість та доцільність виділення муніципального права України в самостійну галузь національного права.
2. Проаналізуйте історичні періоди становлення муніципального права України. У чому полягає їх взаємозв'язок та відмінність?
3. Порівняйте закони про місцеве самоврядування 1990, 1992 і 1997 років, а також законодавство про місцеві ради народних депутатів радянських часів з точки зору становлення і розвитку предмету муніципального права.
4. Які джерела муніципального права України як галузі права Ви знаєте? Визначте систему джерел муніципального права України.
5. Визначте та проаналізуйте коїституційно-правову регламентацію місцевого самоврядування в Україні.
6. Яка законодавча база місцевого самоврядування і муніципального права існує в Україні? Визначте її ефективність та роль у розвитку муніципального права.
7. Ці розуміється під локальною нормотворчістю у муніципальному праві України? Яке місце в системі джерел муніципального права посідає статут територіальної громади?

8. Визначте роль та значення міжнародних договорів у становленні та розвитку муніципального права України.
9. Яку роль у становленні муніципального права відіграють нормативно-правові договори?
10. Визначте роль актів безпосереднього народовладдя, нормативно-правових актів Верховної Ради і Ради Міністрів Автономної Республіки Крим в системі джерел муніципального права України.
- 1 і. Як Ви розумієте інституційну систему муніципального права України?
12. Дайте визначення муніципально-правових норм та охарактеризуйте їх. У чому полягають особливості норм муніципального права України? Порівняйте муніципально-правові норми з нормами інших галузей права — конституційного, адміністративного, екологічного.
13. Дайте визначення поняття муніципально-правових відносин. Охарактеризуйте елементний склад муніципально-правових відносин. Наведіть приклад муніципально-правового відношення, визначте його елементи (суб'єкти, об'єкт, зміст).

До розділу II. Муніципальне право як наука про місцеве самоврядування

1. У чому полягає відмінність між такими напрямками в юридичній науці, як "Державне будівництво та самоврядування" і "Муніципальне право України"? - 2. Що являє собою муніципальне право як наука? Дайте визначення поняття науки муніципального права та муніципальної науки, розгляньте їх співвідношення як частини і цілого.
3. Назвіть основні джерела науки муніципального права. Як співвідносяться між собою джерела науки муніципального права та джерела муніципального права України як галузі права?
4. Охарактеризуйте основні методи сучасної науки муніципального права.
5. Яку роль відіграє наука муніципального права в процесі становлення місцевого самоврядування в Україні?

До розділу III. Муніципальне право як навчальна дисципліна

1. У чому полягають особливості предмета навчальної дисципліни муніципального права?
2. У чому полягає основне завдання навчальної дисципліни муніципального права?
3. Назвіть джерела навчальної дисципліни муніципального права. Порівняйте їх із джерелами науки муніципального права.
4. Яке місце серед дисциплін юридичного профілю посідає навчальна дисципліна муніципального права?
5. Яку роль відіграє вивчення муніципального права у процесі професійної підготовки юриста?

До розділу IV. Основні теорії походження місцевого самоврядування

1. Визначте роль теоретичних знань у становленні та розвитку муніципального права.
2. Назвіть основні теорії (концепції) про походження місцевого самоврядування.
3. Проаналізуйте наукові погляди представників громадівської школи місцевого самоврядування? Дайте оцінку громадівській теорії місцевого самоврядування з позицій сьогодення.
4. Розкрийте основні принципи державницької теорії місцевого самоврядування.
5. Охарактеризуйте з точки зору теорій (концепцій) виникнення місцевого самоврядування його конституційну модель.

До розділу V. Міжнародно-правові стандарти місцевого самоврядування

1. Визначте правову природу міжнародних стандартів місцевого самоврядування.
2. Яку роль відіграє Рада Європи в розробці міжнародних стандартів місцевого самоврядування?

3. Охарактеризуйте роль Європейської хартії місцевого самоврядування в становленні інституту місцевого самоврядування на теренах Європи.
4. Охарактеризуйте зміст Європейської хартії місцевого самоврядування.
5. Охарактеризуйте Всесвітню декларацію місцевого самоврядування.
6. Яку роль відіграє Європейська типова конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади в європейській інтеграції?
7. Охарактеризуйте стандарти місцевого самоврядування, розроблені в межах Європейського Союзу.
8. Визначте роль європейських стандартів місцевого самоврядування у розвитку місцевого самоврядування в Україні.

До розділу VI. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування

1. Визначте поняття місцевого самоврядування.
2. Назвіть основні принципи місцевого самоврядування.
3. Визначте систему місцевого самоврядування та її елементний склад.
4. Як будуються відносини місцевого самоврядування з вертикаллю виконавчої влади?
5. Визначте роль місцевого самоврядування в реалізації територіальної автономії.
6. Яку роль у становленні та розвитку місцевого самоврядування має міжнародно-правова регламентація його діяльності?

До розділу VII. Компетенція місцевого самоврядування

1. Визначте теоретичні засади виникнення компетенції місцевого самоврядування.
2. Які фактори впливають на становлення місцевого самоврядування як суб'єкта компетенції?

3. Які принципи лежать в основі формування компетенції місцевого самоврядування?
4. Визначте поняття компетенції місцевого самоврядування та охарактеризуйте її елементний склад.
5. Визначте поняття компетенції органів місцевого самоврядування та її різницю від компетенції органів держави.

До розділу VIII. Територіальна громада — основа місцевого самоврядування в Україні

1. Дайте поняття територіальної громади.
2. Визначте ознаки територіальної громади.
3. Визначте видову характеристику територіальних громад.
4. Які функції і повноваження територіальних громад?
5. Визначте форми діяльності територіальних громад.

До розділу IX. Правовий статус місцевих рад

1. Визначте правовий статус місцевих рад як представницьких органів місцевого самоврядування.
2. Визначте особливості правового статусу місцевих рад базового та регіонального рівня місцевого самоврядування.
3. Які особливості формування, відповідальності та припинення діяльності місцевих рад?
4. Визначте правовий статус депутатів місцевих рад.

До розділу X. Форми і методи діяльності представницьких органів місцевого самоврядування

1. Визначте предмети відання місцевих рад.
2. Що Ви розумієте під функціями та повноваженнями місцевих рад?
3. Визначте структуру місцевих рад та її елементний склад.
4. Визначте порядок діяльності місцевих рад.
5. Визначте правову природу актів місцевих рад.

6. Проаналізуйте видову характеристику правових актів місцевих рад.
7. Що Ви розумієте під правовим захистом правових актів місцевих рад?

До розділу XI. Конституційно-правовий статус та функції сільських, селищних, міських голів, голів районної, обласної, районної в місті рад

1. Визначте правовий статус сільських, селищних, міських голів.
2. Визначте, назвіть та проаналізуйте функції сільських, селищних, міських голів.
3. Визначте, назвіть та проаналізуйте повноваження сільських, селищних, міських голів.
4. Визначте правовий статус голів районної, обласної, районної у місті рад та проаналізуйте його особливості.
5. Визначте особливості правового статусу голів міст Києва і Севастополя.
6. Шляхом моделювання визначте правовий статус сільських, селищних, міських голів, голів районної, обласної, районної у місті рад, голів міст Києва і Севастополя та зробіть порівняльний аналіз.

До розділу XII. Виконавчі органи сільських, селищних і міських рад

- * 1. Визначте правовий статус виконавчих комітетів місцевих рад.
2. Визначте основні функції виконавчих комітетів місцевих рад.
3. Визначте повноваження виконавчих комітетів місцевих рад.
4. Проаналізуйте нормативно-правові аспекти організації роботи виконавчих комітетів місцевих рад.
5. Визначте правовий статус відділів та управлінь виконавчих комітетів місцевих рад.
6. Дайте визначення служби в органах місцевого самоврядування.
7. Визначте правовий статус службовців органів місцевого самоврядування.

До розділу XIII. Органи самоорганізації населення

1. Визначте місце та роль органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування в Україні.
2. Визначте правовий статус органів самоорганізації населення.
3. Визначте видову характеристику органів самоорганізації населення.
4. Визначте повноваження та компетенцію органів самоорганізації населення.
5. Визначте порядок формування органів самоорганізації населення.
6. Визначте принципи взаємодії органів самоорганізації населення з органами місцевого самоврядування.

До розділу XIV. Об'єктний склад місцевого самоврядування

1. Визначте об'єктний склад місцевого самоврядування.
2. Які теоретичні та практичні підстави для виявлення, фіксування та нормативної регламентації об'єктного складу місцевого самоврядування?
3. Визначте питання місцевого значення в якості основного об'єкта діяльності місцевих громад.
4. Визначте теоретичні засади виокремлення питань місцевого значення в якості об'єкта місцевого самоврядування.
5. Визначте роль і значення "теорії повсякденності" в генезі виявлення та функціонування об'єктної основи місцевого самоврядування.
6. Визначте роль психологічних факторів у конституюванні об'єктної основи місцевого самоврядування.
7. Визначте категорію "інтересу" в якості "запускаючого" механізму до об'єктної основи місцевого самоврядування.
8. Як теорії місцевого самоврядування відображають роль і значення його об'єктної основи?

До розділу XV. Особливості організації та здійснення місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим

1. Які особливості здійснення місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим Ви знаєте?
2. Яким є механізм взаємодії органів державної влади України з органами Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим?
3. Охарактеризуйте особливості правового статусу Верховної Ради Автономної Республіки Крим. У чому полягає відмінність цього органу від обласних рад?
4. У чому полягають особливості правового регулювання муніципально-правових відносин в Автономній Республіці Крим?
5. Визначте нормативно-правову регламентацію місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим.
6. Яким чином здійснюється делегування повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим?

До розділу XVI. Муніципальні асоціації в Україні

1. Яку роль відіграють муніципальні асоціації в розвитку локальної демократії у світі і в Україні?
2. Визначте правовий статус муніципальних асоціацій в Україні.
3. Визначте основні напрями діяльності муніципальних асоціацій в Україні.
4. Дайте видову характеристику муніципальних асоціацій в Україні.
5. Який порядок створення муніципальних асоціацій існує в Україні?
6. Визначте нормативно-правовий порядок регламентації муніципальних асоціацій в Україні.
7. Визначте основні напрями взаємодії муніципальних асоціацій в Україні.

До розділу XVII. Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування в Україні

1. Визначте концептуальні засади міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування в Україні.
2. Визначте суб'єктно-об'єктний склад міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування в Україні.
3. Яку роль відіграють міжнародні неурядові організації у становленні та розвитку міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування в Україні?
4. Визначте правовий статус організаційних структур органів місцевого самоврядування в Україні, які займаються міжнародним співробітництвом.
5. Визначте повноваження організаційних структур органів місцевого самоврядування, які займаються міжнародним співробітництвом.
6. Визначте поняття організаційно-правових форм міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування України.
7. Дайте видову характеристику організаційно-правових форм міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування України.

До розділу XVIII. Матеріально-фінансові (економічні) основи місцевого самоврядування

1. Визначте матеріально-фінансові (економічні) основи місцевого самоврядування в Україні.
2. Визначте нормативно-правову регламентацію матеріально-фінансових (економічних) основ місцевого самоврядування в Україні.
3. Визначте повноваження органів місцевого самоврядування щодо формування матеріально-фінансових (економічних) основ місцевого самоврядування в Україні.
4. Визначте об'єктний склад комунальної власності місцевого самоврядування в Україні.
5. Визначте порядок формування та виконання місцевих бюджетів органів місцевого самоврядування.

До розділу XIX. Гарантії місцевого самоврядування

1. Дайте визначення поняття гарантії місцевого самоврядування. У чому полягають особливості системи гарантії місцевого самоврядування?
2. Охарактеризуйте основні види гарантії місцевого самоврядування. Які проблеми їх реалізації в сучасній Україні ви знаєте?
3. Яке місце в системі гарантії місцевого самоврядування посідає судовий захист місцевого самоврядування?
4. Якою є роль адміністративної юстиції як форми судового захисту прав місцевого самоврядування?

До розділу XX. Конституційно-правова відповідальність у сфері місцевого самоврядування

1. Дайте визначення конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування. Які характерні ознаки цієї відповідальності ви знаєте?
2. Яке місце серед інших видів юридичної відповідальності посідає конституційно-правова відповідальність у сфері місцевого самоврядування?
3. Які нормативно-правові акти утворюють правову основу визначення конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування?
- i 4. Що є підставою конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування?
5. Хто може бути суб'єктом конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування?
6. Які конституційно-правові санкції в механізмі конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування ви знаєте?

До розділу XXI. Муніципальний процес в Україні

1. Визначте правові передумови генези муніципального процесу в Україні.
2. Визначте поняття та ознаки муніципального процесу.
3. Як розуміється та яку роль відіграє у муніципальному процесі муніципально-процесуальна форма?
4. Визначте функції муніципального процесу.
5. Дайте видову характеристику муніципального процесу в Україні.

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА ДЛЯ ПОГЛИБЛЕННОГО ВИВЧЕННЯ КУРСУ "МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО УКРАЇНИ"

- Абрамов В.Ф.* Местное самоуправление: идея и опыт // СОЦІС. — 1997. — №Т.-С. 120-126.
- Авікьян С.Л.* Руководство местными органами власти и управления в европейских социалистических государствах // Правоведение. — 1969. — № 2. *Авакьян С.А.* Местное самоуправление в Российской Федерации: концепции и решения нового закона // Вестник МГУ. Серия 11. Право. — 1996. — № 2. — С. 3-33.
- Авакьян С.А.* Проблемы централизма, демократии, децентрализации в современном государстве: конституционно-правовые вопросы // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы. Материалы международной научной конференции. Москва, 7-9 апреля 2005 г. / Под ред. С.Л. Авакьяна. - М.: ТК Велби, 2006. - С. 4-13. *Летопов Л.С.* У истоках гражданского общества и местного самоуправления: (Очерки). - М.: 1. п., 1998. - 87 с.
- Акмалова А.А.* Особенности местного самоуправления в Российской Федерации. Теория вопроса и опыт регулирования. — М., 2002. *Акмалова А.А.* Модели местного самоуправления. — М., 2001. *Акмалова А.А.* Гармонизация тенденций централизации и децентрализации как предпосылка развития местного самоуправления // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве; конституционно-правовые вопросы. Материалы международной научной конференции. Москва, 7-9 апреля 2005 г. / Под ред. С.Л. Авакьяна. — М.: ТК Велби, 2006.
- Акмалова А.А.* Особенности правового регулирования и организации местного самоуправления в Российской Федерации: Теоретико-методологический аспект: Автореф. дис.... д-ра юрид. наук. — М., 2003.
- Актуальные проблемы становления и развития местного самоуправления в Украине: Кол. монография/ДО. Аптопенко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін.; За ред. В.В. Кравченко, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. — К.: Атіка, 2007. *Алебастрова И.А.* Муниципальные системы в странах Восточной Европы: конституционный вопрос: Научно-аналитический обзор. — М., 1994. *Алебастрова И.А.* Конституционные аспекты муниципального права в постсоциалистических странах // Право и жизнь. — 1995. — № 7. — С. 169-183. *Алексеев И.А.* Правовые вопросы организации и гарантии выборных органов местного самоуправления. — Пятигорск: Изд-во ПГЛУ, 2003. *Алексеев И.А., Валяновски Ф.И., Попов Ю.В., Толкачев В.В.* Ответственность органов местного самоуправления при реализации полномочий в области обеспечения законности, прав и свобод человека и преемственности в системе местного самоуправления: Монография. — Пятигорск: Изд-во ПГЛУ, 2004. *Алексеев И.А.* Ставление современного института правового регулирования ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Право и государство. Теория и практика. — Москва. 2005. — № 12.

Рекомендована література для поглибленого вивчення курсу "Муниципальне право України"

16. *Алексеев И.А., Велявский Д.С.* Роль региональных парламентов в обеспечении эффективности института муниципально-правовой ответственности // 100 лет российскому парламентаризму. Взгляд из прошлого в настоящее. Сборник научных статей и материалов научно-практической конференции. — Ставрополь, 2006. — Вып. 1.
17. *Алексеев И.А.* Муниципально-правовая ответственность как комплексный институт юридической ответственности // Государство и право. — 2006. — № 7.
18. *Алексеев И.А.* Муниципально-правовая ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности. — Ростов-на-Дону: Изд-во Северо-Кавказского научного центра внешней школы, 2006.
19. *Алексеев И.А.* Муниципально-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления. — Ставрополь: Изд-во СГУ, 2006.
20. *Алексеев И.А.* Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики: Автореф. дис.... д-ра юрид. наук. — Ростов-на-Дону, 2007.
21. *Алексеев И.А.* Содержание и виды муниципально-правовой ответственности // Журнал Российского права. — 2006. — № 9.
22. *Аль-Кадасси Халед Мухаммед, Спичак Ю.Г.* Местное управление в условиях административной централизации и административной децентрализации. // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. - № 2. - 2002. - С. 25-32.
23. *Аль-Кадасси Халед Мухаммед.* Правовое положение органов местного управления в республике Йемен // Вопросы гуманитарных наук. — Л» 1. — 2004. — С. 37-45.
24. *Андраеок Б.Т.* Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи. - К.: Стило, 1997. - 222 с.
25. *Антикин Л.С.* Ставление местного самоуправления в Российской Федерации: Опыт социол. исслед. / Под ред. Г.В. Дильнова. — Саратов: Изд-во Саратов. унта, 1997. - 149 с.
26. *Ашмица Е.Г., Тертицкий А.Т.* Основы местного самоуправления. — М.: ИНФРА-М, 2000.
27. *Анисимов А.П., Алексеев А.И.* К вопросу о понятии и содержании экологической функции органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. — 2003. — № 1.
28. *Анисимов Л.П., Алексеев А.П.* Полномочия органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды: вопрос классификации // Конституционное и муниципальное право. — 2003. — № 2.
29. *Анохина Л.С.* Проблемы формирования административной юстиции Украины // Вестник Университету внутренних дел. — 2000. — Вып. 13. — С. 144-149.
30. *Ант А.* Самоуправление: возможно ли оно в Украине? // День. — 1998. — 28 августа.
31. *Ант А.* Чи буде самоврядування в Україні європейським? // Віче. — 1998. — № 10. - С. 48-60.
32. *Антоненко В.О., Кравченко В.В., Пітцик М.В.* З досвіду проведення реформ в Латвії та Данії: Навчальний посібник. — К.: Атіка, 2005. — 104 с.
33. *Антонова Н.А.* Правовые вопросы организационной деятельности представительных органов местного самоуправления в Российской Федерации: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — М., 1995.

34. *Ануфриев В.М.* Система органов государственной власти и местное самоуправление в областях-субъектах РФ: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — М., 1999.
35. *Арбузов С.В.* Юридические свойства устава муниципального образования // Вестник Омского университета. — 2000. — № 4.
36. *Арбузов С.В.* Устав муниципального образования и основные проблемы уставного регулирования (на примере городского самоуправления): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2001.
37. *Лсаиов Ж.К.* Конституционные основы местных властей (сравнительно-правовой анализ законодательства Республики Казахстан, Азербайджанской Республики и Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. - 2003. - №1. - С. 45-48.
38. Лта-иянч/укГ.В.Сущностьиистокиместноуп) самоуправления// Муниципальшй мир. - 1999. - № 1. - С. 10-14.
39. *Ахмедж.аиов Р.А.* Проблемы становления и развития системы местного самоуправления в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1998.
40. *Ачкасов В.Л.* Опыт местного самоуправления на Западе // Нравоведс-ппе. - 1998. - №4.
41. *Аш/ей П.* Местное и центральное управление. Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных Штатов. — СПб, 1910.
42. *Бабенков Є.Н.* Методи і форми організаційної діяльності органів місцевого самоврядування // Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління: Матеріали наук.-практ. конференції за між-нар. участю, Київ, 28 травня 2004 р.: У 2-х т. / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. - К.: Вид-во ПАДУ, 2004. - Т. 2. - С. 26-28.
43. *Бабенков Є.П.* Місцеве самоврядування в системі територіальної організації влади // Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи: [Мо-ногр.] / В.В. Корженко, Г.С. Одінцова, П.М. Мельтюхова та ін.; За заг. ред. проф. В.В. Коржепка. - Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2004. - С. 156-167.
44. *Бабенков Є.П.* Напрямки розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президенті України / Державне управління та місцеве самоврядування. — Вин. 1/2001: В 6-ти ч. -42.- Х.: УАДУ ХФ, 2001. - С. 59-60.
45. *Бабенков Є.П.* Організаційно-економічний механізм розвитку місцевого самоврядування: Автореф. дис.... канд. наук з держ. упр. — Х., 2005.
46. *Бабенков Є.П.* Удосконалення механізму функціонування органів місцевого самоврядування // Актуальні проблеми державного управління: 36. наук, праць. — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2004. - № 2 (20): У 2-х ч. - Ч 1. - С. 14-20.
47. *Бабун Р.В.* Организация местного самоуправления: Учеб. пос. — Повекозупецк: НФКемГУ, 1998. -130 с.
48. *Бата Л.В.* Статут як джерело муниципального права зарубежных стран // Запорізькі правові читання: Тези доповідей щорічн. Міжнародної наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 15-16 травня 2008 р. / За заг. ред. С.М. Тимченка і Т.О. Коломо-ець. - Запоріжжя: ЗНУ, 2008. - С. 119-121.
49. *Баймуратов М.А.* Международные связи местных Советов народных депутатов и народная дипломатия // Демократия и законность проблемы развития и взаимоотношения. — Самара: СГУ, 1991. — С. 80-87.

50. *Баймуратов М., Сер/еев Ю.* Роль органов местного самоуправления Украины, их международных связей в формировании и функционировании свободных экономических зон // Юридический вестник. — 1994. — № 1. — С. 73-76.
51. йлили/р7товЛ^Г.орііоптьісотрудіічества:междуіар(д)іеіепепраі!Игельсіеіеііеіе організгци и органи местного самоуправления Украины // Місцеве та регіональне с шоврядувапія України. — Вип.3(8). — К., 1994. — С.80-89.
52. *Баймуратов М.А.* Международные связи местных Советов. — Одесса, 1995.
53. *Баймуратов М.А.* Международные программы сотрудничества органов местного самоуправления // Юридический вестник. — 1995. — № 4. — С. 79-84.
54. *Баймуратов М.А.* Проблема международной правосубъектности органов местного самоуправления Украиншй. — Одесса, 1996.
55. *Баймуратов М.* Конституционно-проектная регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов // Юридический вестник. — 1996. — №1.-С.95-100.
56. *Баймуратов М.О.* Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Одеса, 1996.
57. *Баймуратов М.А.* О формировании международной правосубъектности органов местного самоуправления и участие в этом процессе Украины //Держава і право: Щорічник наукових праць молодих вчених. — К., 1997. — Висі. 1. — С. 133-142.
58. *Баймуратов М.А., Косей В.С.* Роль герриториальных громад в обеспечении населения минимальными государственными стандартами // Актуальні проблеми політики: 36. наук, праць. — Одеса, 1997. — Вип. 1-2. — С. 79-81.
59. *Баймуратов М.О., Сосновських Ю.Ю.* Муниципальные права личности; становления та сутність // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. — 1997. — № 4.- С. 3-Ю.
60. *Баймуратов М.О.* Локальная система защиты прав личности в Украине: сутність та становлення // Юридична освіта і правова держава (до 150-річчя юрид. інституту ОДУ ім. І.І. Мечнікова): Збірн. наук, праць. — Одеса, 1997. — С. 96-101.
61. *Баймуратов М.* Міжнародні зв'язки органів місцевого самоврядування у системі глобальних кроскультурних комунікацій! // Право та культура: теорія і практика: Матер. міжнародної наук.-практ. конф., м. Київ 15-16 квітня 1997 р. — К., 1997.- С.128-130.
62. *Баймуратов М.А., Косей В.С.* Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины: концептуальные основы, ишшоащпоная деятель-пость: Лекции. - Одесса: АО БАХВА, 1998. - 82 с.
63. *Баймуратов М.* Законодавство України про місцеве самоврядування: актуальні питання реалізації // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президенті України. — К.: Вид-во УАДУ, 1999. — Вин. 1. — С. 300-302.
64. *Баймуратов М.О., Батанов О.В.* Деякі теоретичні аспекти становлення функцій територіальних громад в Україні // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. - 1999. - №1. - С.31-36.
65. *Баймуратов М.А.* Европейские стандарты локальной демократки и местное самоуправление в Украине. — Х.: Одиссей, 2000.
66. *Баймуратов М., Сосновських Ю.* Видова характеристика територіальних громад // Актуальні проблеми держави і права: 36. наук, праць. Вип. 12. — Одеса, 2001. - С. 13-17.

67. *Баймуратов М.* Правовий статус територіальної громади в Україні: теоретичні та практичні проблеми // Муниципальний рух: новий етап розвитку: Ма-тер. VII Всеукраїнських муніципальних слухань (6-8 вересня 2001 р., м. Бердянськ). - К., 2002. - С. 368-370.
68. *Баймуратов М.О.* Функції і повноваження територіальних громад // І Гаукові праці Одеської національної юридичної академії. Том 1. — Одеса: Юридична література, 2002. - С. 104-117.
69. *Башуратов М.А.* Роль публичной самоуправленческой (муниципальной) власти в становлении и развитии гражданского общества в Украине // Актуальные проблемы политики: 36. наук, праць — Одеса, 2003. — Вип. 16. — С. 41-52.
70. *Баймуратов М.А., Григорьев В.Л.* Роль международных стандартов местного самоуправления в формировании компетентной публичной самоуправленческой (муниципальной) власти. — Одеса, 2003.
71. *Баймуратов М.О.* Публична самоврядна (муниципальна) влада в Україні: основні ознаки її особливості // Актуальні проблеми виконання законів України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації". — К., 2003. -С.71-87.
72. *Баймуратов М.О., Григорьев В.А.* Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні. — Одеса, 2003.
73. *Баймуратов М.Л.* Публичная самоуправленческая (муниципальная) власти, и гражданское общество: проблемы взаимосвязи и взаимозависимости // І Право и политика. - 2004. - №3. - С. 82-87.
74. *Баймуратов М.О., Батанов О.Б., Кампо В.М., Мушка О.А.* Муніципальне право зарубіжних країн: Павч. посіб.: У 2 ч.: Ч. 2 / За заг. ред. П.Ф. Мартиненка. — К.: Знання України, 2006.
75. *Баймуратов М.О.* Місцеве самоврядування в контексті українського конституціоналізму // Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія "Управління". Вип. 2. Правові та фінансові механізми муніципального управління / За заг. ред. В.К. Присяжшюка, В.Д. Бакуменка. — К.: Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління, 2007. — С. 32-38.
76. *Баймуратов М.М.* Компетенція місцевого самоврядування та органу місцевого самоврядування: онтологічні та аксіологічні підходи щодо виявлення та розуміння // Держава і право: 36. наук, праць. — К., 2007. — Вип. 38. — С. 287-296.
77. *Бакушев В.В., Ижновский В.А., Мажмоя Л.А.* Городское самоуправление в России: эволюция столичного опыта. — М.: Сварог и К, 1998. — 233 с.
78. *Балмтиков В.Б.* Государственная природа местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. — 1998. — № 1. — С. 56-71.
79. *Бальций Ю.Ю.* Конституционно-правовое регулирование деятельности должностных лиц местного самоуправления // Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція: Матер. міжнар. наук.-практ. конференції. — Одеса, 2001.- С. 195-200.
80. *Бальций Ю.Ю.* Правовой статус городского головы // Актуальні проблеми політики: 36. наук, праць. — Вип. 6-7. — Одеса, 1999. — С. 109-113.
81. *Бальций Ю.Ю.* Деякі проблеми правового статусу сільських, селищних, міських голів // Актуальні проблеми держави і права: 36. наук, праць. — Вий. 23. — Одеса, 2004. - СІ 177-180.

82. *Бальций Ю.Ю.* До питання гарантованості прав головних посадових осіб місцевого самоврядування // Актуальні проблеми держави і права: 36. наук, праць. — Вин. 22. - Одеса, 2001. - С. 265-270.
83. *Бальций Ю.Ю.* Критерії ефективності діяльності міського голови // Актуальні проблеми держави і права: 36. наук, праць. — Вин. 26. — Одеса, 2005. — С. 192-196.
84. *Бальций Ю.Ю.* Організаційно-правові гарантії діяльності сільських, селищних, міських голів // Вчені записки / Інститут економіки та права "Крок". — Вип. 9. — К., 2003. - С. 56-59.
85. *Бальций Ю.Ю.* Повноваження міського голови в системі місцевого самоврядування в Україні // Актуальні проблеми держави і права: 36. наук, праць. — Вип. 16. - Одеса, 2012. - С. 233-237.
86. *Бальций Ю.Ю.* Повноваження міського голови в Україні // Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького ПАП України. -Вип. 11. - К., 2003. - С. 604-609.
87. *Бальций Ю.Ю.* Правовой статус міського голови в Україні: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — Одеса, 2006.
88. *Бальций Ю.Ю.* Правові основи діяльності сільського, селищного, міського голови // Актуальні проблеми держави і права: 36. наук, праць. — Вип. 12. — Одеса, 2001.-С. 218-222.
89. *Бальций Ю.Ю.* Проблеми юридичної відповідальності сільських, селищних, міських голів // Актуальні проблеми держави і права: 36. наук, праць. — Вип. 18. — Одеса, 2003. - С. 244-218.
90. *Бальций Ю.Ю.* функції міського голови у системі місцевого самоврядування в Україні // Актуальні проблеми держави і права: 36. наук, праць. — Вип. 11. — Одеса, 2001.-С. 157-161.
91. *Бальций Ю.Ю.* Сучасні проблеми перспективи розвитку місцевого самоуправління в Україні // Сучасний конституціоналізм. — 2007. — № 2. — С. 69-72.
92. *Барабашев Г.В.* Самоуправление в начале пути // Народный депутат. — 1990. — №4. -С. 6-11.
93. *Барабашев Г.В.* Совет и мэр "в упряжке" самоуправления // Народный депутат. - 1991. - № 11. - С. 36-40.
94. *Барабашев Г.В.* Идеаль самоуправленния и российская действительность // Государство и право. — 1996. — № 11. — С. 137-145.
95. *Барабашев Г.В.* Местное самоуправление. — М. Изд-во Моск. унта, 1996.-351 с.
96. *Барабашев Г.В.* Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания). — М.: МГУ, 1971.
97. *Барабашев Г.В.* О хартиях местного самоуправления в США // Государство и право¹. - 1994. - №5. - С.126-134.
98. *Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф.* Организация и функционирование местного самоуправления (опит зарубіжних стран). — М.: Издательство МГУ, 1991.
99. *Баранчиков В.А.* Правовое регулирование организации и деятельности муниципальных органов Великобритании // Реформы местного управления в странах Западной Европы. — М., 1993.
100. *Баранчиков В.А.* Муниципальные органы Великобритании]. — М., 1990.

101. *Баранчиков В.А.* Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. — М: Изд-во "Экзамей", 2005. — 448 с.
102. *Баркіцький В.Ю., Батапов О.В.* Муниципальное право зарубежных стран: Навч. посіб. У 3 ч. Ч. 3 / За заг. ред. П.Ф. Мартиненка. — К.: Знання України, 2006.
103. *Барвіцький В.* Система підготовки та підвищення кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку // Проблеми трансформації територіальної організації влади. Збірник матеріалів та документів / Науковий редактор: М. Пухтиський. — К., 2005. — С.330-333.
104. *Бардаков А.И.* Особенности муниципального строительства в крупных городах // Крупные города на пороге XXI века: проблемы, перспективы. — Волгоград: ВолгГЛСА, 2000. - 4.1.
105. *Бардаков А.И.* Муниципальная власть России: современный опыт, предпосылки развития // Государственное и муниципальное управление в России: реформы и перспективы развития, Всероссийская конф. (2004; Волгоград). — Волгоград: Изд-во ГОУ ИПО "ВАГС", 2005.
106. *Бардаков А.И.* Патернализм и самоуправление // Современное управление. - 2006. - № Ю.
107. *Бардаков А.И.* Местное самоуправление в сельских и городских поселениях // Государственная служба. — 2006. — № 5(43).
108. *Бардаков А.И.* Кооперативность самоуправления // Социология власти. Вестник социологического центра РЛГС. — 2006. — № 4.
109. *Бардаков А.И.* Местное самоуправление современной России: правовое оформление, перспективы развития // Юристы-Гравоведы. — 2006. — № 3.
110. *Барський В.Р.* Процедурно-процесуальна форма діяльності представницьких органів місцевого самоврядування // Актуальні проблеми держави і права: 36. наук, праць. - Вий. 11. - Одеса, 2001. - С. 175-181.
111. *Барський В.Р.* Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — Одеса, 2006.
112. *Барський В.Р.* Правова природа регламентів представницьких органів місцевого самоврядування // Актуальні проблеми держави і права: 36. наук, праць. — Вий. 12. - Одеса, 2001. - С. 222-227.
113. *Бартишев В.И.* Практикум по муниципальному праву Российской Федерации. — Воронеж: Изд-во Воронеж, гос. уп-та, 1998. — 204 с.
114. *Батапов О.В.* Місцеве самоврядування як елемент національної культури: історія і сучасність // Право та культура: теорія і практика: Матер. наук.-практ. конф., м. Київ 15-16 травня 1997 р. - К., 1997. - С. 95-98.
115. *Батапов О.* Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права // Право України. — 1998. — № 8. — С. 21-24.
116. *Батапов О.В.* Основні напрями і види діяльності територіальних громад: проблеми класифікації // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. — 1998. — № 4. - С. 19-25.
117. *Батапов О.* Статут територіальної громади як інструмент реалізації функцій місцевого самоврядування // Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування: Збірн. матер. конфер. (21-22 грудня 1998 р., Київ). - К., 1999. - С. 34-38.

118. *Батапов О.В.* Функції територіальних громад у системі місцевого самоврядування // Держава і право: Щорічн. наук, праць. — К., 1999. — Вип. 2. — С. 123-128.
119. *Батапов О.* Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів державної виконавчої влади // Право України. - 1999. - № 5. - С. 25-29.
120. *Батапов О.В.* Проблеми реалізації функцій місцевого самоврядування // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України. - К., 1999. - Вип. 1. - С. 311-319.
121. *Батапов О.В.* Реалізація функцій територіальних громад у системі місцевого самоврядування // Правова держава: Ювілейний щорічник наук, праць. — К, 1999. - Вип. 10. - С 372-377.
122. *Батапов О.В.* Основні тенденції розвитку місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі // Європа, Японія, Україна: шляхи демократизації державно-правових систем: Матеріали міжнародної наукової конференції (м. Київ, 17-20 жовтня 2000 року). - К, 2000. - С. 260-263.
123. *Батапов О.* Місцевий уповноважений з прав територіальної громади в механізмі захисту прав людини (проблеми теорії та практики) // Право України. — 2001. — №2. - С.43-46.
124. *Батапов О.В.* Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія. — К: Концерн "Видавничий Дім "їй Юре", 2003. — 512 с.
125. *Батапов О.В.* Місцеве самоврядування в Україні // У книзі: Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи / За ред. Ю.С. Шемшученка: Монографія. - К., 2001. - С.293-308.
126. *Батапов О.В.* Територіальна громада — основа місцевого самоврядування в Україні: Монографія. — К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького ПАН України, 2001. - 260 с.
127. *Батапов О.В., Волошин Ю.О., Маліков С.В.* Статут територіальної громади: проблеми теорії і практики. Статут територіальної громади Маріуполя / За загальною редакцією В.Ф. Погорілка. — К: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Маріупольський гуманітарний інститут, 2004. — 192 с.
128. *Батапов А.В.* Муниципальная власть в системе категорий и институтов современного конституционализма // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - iii. - С.24-29.
129. *Батапов А.В.* Муниципальная власть и некоторые проблемы становления науки муниципального права // Актуальные проблемы государственного и правового строительства в Азербайджанской Республике в переходном периоде: Сб. науч. статей. — Баку, 2005. — 11 выпуск. — С.31-39.
130. *Батапов А.В.* Муниципальная власть и некоторые теоретико-методологические проблемы формирования муниципально-правового статуса личности // Конституционные права и свободы человека и гражданина как высшая ценность демократического, правового государства. Сборник научно-практических статей. — Тирасполь, 2005. — С.58-61.
131. *Батапов А.В.* Муниципальная власть: понятийная и функциональная характеристика // Политика и общество. — 2007. — № 4. — С 17-26.
132. *Батапов А.В.* Некоторые теоретические проблемы институционализации территориальных коллективов и муниципальной власти в пост-тоталитарных обществах // Актуальные проблемы государственного и правового строитель-

- ства в Азербайджанской Республике в переходном периоде: Сборник научных статей. - Баку, 2006. - Выпуск 15. - С.52-57.
133. Єптаяв Д.В. [Проблеми захисту прав мешканців територіальних громад в Конституційному Суді України // Конституційний контроль на рубежі століть: актуальні проблеми і перспективи розвитку. Научно-практическое издание. — Тирасполь, 2001. — С. 186-197, 446-455.
134. Батанов Л.В. Современный конституционализм и муниципальная власть: когнитивные основы и факторы становления // Современный конституционализм. - 2006. - № 1. - С.32-41.
135. Батанов А.В. Функции муниципальной власти: проблемы в теории // Государственная власть и местное самоуправление. — 2006. — №12. — С.16-20.
136. Батанов О.В. Статут територіальної громади — основний нормативний акт місцевого самоврядування // Право України. — 2004. — №7. — С.30-34.
137. Батанов О.В. Акти місцевого самоврядування як джерела конституційного права України: поняття та правова природа // Часопис Київського університету права. - 2007. - №1. - С.52-59.
138. Батанов О.В. Актуальні проблеми конституційно-правової відповідальності в місцевому самоврядуванні // Держава та регіони. — 2005. — Серія: Право. — .VI. — С.39-50.
139. Батанов О.В. Відповідальність в місцевому самоврядуванні: деякі питання теорії // Правова держава: Щорічник наук, праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького ПАП України. - К., 2002. - Випуск 13. - С. 135-146.
140. Батанов О.В. Гарантії місцевого самоврядування в Україні: деякі проблемні питання теорії // Держава і право: 36. наук, праць. — К., 2004. — Вип. 23. — С.132-138.
141. Батанов О.В. Демократична муніципальна ідеологія та проблеми формування муніципальної влади в Україні // Вісник Запорізького національного університету: Юридичні науки. — 2005. — №2. — С.36-41.
142. Батанов О.В. Деякі проблеми становлення муніципальної влади в Україні у контексті конституційної реформи // Місцеве самоврядування: пошуки та здобутки. Збірник матеріалів та документів/За ред. М. Пухтинського, О. Власенка. — К.:Атіка, 2007. — С.234-240.
143. Батанов О.В. Деякі теоретичні проблеми співвідношення місцевого самоврядування та державної влади // Часопис Київського університету права. — 2002. — XII. -С.21-30.
144. Батанов О.В. Деякі теоретичні проблеми функціонування органів самоорганізації населення // Місцеве самоврядування та самоорганізація населення в м. Києві: стан, проблеми та ризики розвитку. Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції. 15 березня 2006 р., м. Київ / За заг. ред. Литвина О.П., Кампо В.М., Корнієнка М.І. - К., 2006. - С.16-23.
145. Батанов О.В. Діалектика місцевого самоврядування та прав людини: від стереотипів минулого до сучасного розуміння // Конституція і конституціоналізм в Україні: вибіркові проблеми. Збірник наукових праць членів Товариства конституційного права з нагоди десятої річниці Конституції України, Конституційного Суду України та самого Товариства / Відпов. ред. Мартиненко П.Ф. і Кампо В.М. - К.: Купріянова, 2007. - С. 184-206.

146. Батанов О.В. Категорія "питання місцевого значення" у сучасному лексиконі місцевого самоврядування: проблеми конституційно-правової теорії і практики // Повний етап розвитку місцевої самоврядування, реформування житлово-комунального господарства в Україні: За матеріалами ІХ Всеукраїнських муніципальних слухань "Житлово-комунальна реформа — першочергове завдання місцевого та регіонального розвитку", 22-26 вересня 2003 р., м. Київ — "Пушча-Озерпа" / Науковий редактор: М. Пухтинський. — К.: Атіка-Н, 2004. — С.289-299.
147. Батанов О.В. Кодифікація муніципального права України: деякі проблеми теорії та практики // Правова держава. Щорічник наукових праць. — К., 2003. — Випуск 14.- С154-166.
148. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальної громади в Україні // Вісник Запорізького державного університету. Юридичні науки. — 2004. — №2. - С.42--19.
149. Батанов О.В. Концептуальні основи конституційного регулювання місцевого самоврядування у зарубіжних країнах // Порівняльно-правові дослідження. - 2006. - №2. - С.69-79.
150. Батанов О.В. Місцеве самоврядування — інститут політичної системи України: теоретико-методологічні проблеми дослідження // Бюлетень Міністерства юстиції України. - 2004. - №1. - С. 18-28.
151. Батанов О.В. Місцеве самоврядування в політичній системі України: історія, проблеми, перспективи // Часопис Київського університету права. — 2004. — №1.- С.26-34.
152. Батанов О.В. Місцеві вибори та муніципальні виборчі системи в зарубіжних країнах: досвід для України // Управління сучасним містом. — 2001. — №7-9 (3). — С. 89-95.
153. Батанов О.В. Муніципальна влада — самостійний вид публічної влади в Україні: поняття, ознаки, тенденції становлення // Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького ПАН України. — К., 2004. — Випуск 15. — С. 109-120.
154. Батанов О.В. Муніципальна влада в контексті теорії політичної легітимності // Часопис Київського університету права. — 2007. — № 3. — С. 3-7.
155. Батанов О.В. Муніципальна влада та актуальні проблеми формування наукових основ місцевого самоврядування в Україні // Вісник Запорізького національного університету: Юридичні науки. — 2006. — №3. — С.26-32.
156. Батанов О.В. Муніципальна влада та проблеми реалізації прав людини у місцевому самоврядуванні // Часопис Київського університету права. — 2006. — №2. 4 С.3-9.
157. Батанов О.В. Муніципальна влада та проблеми співвідношення колективізму, індивідуалізму та автономії особистості у місцевому самоврядуванні // Формування правової держави в Україні: проблеми і перспективи: Матеріали ІХ всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Тернопіль, 13 квітня 2007 р.). — Част. І. — Тернопіль: Економічна думка, 2007. — С.209-215.
158. Батанов О.В. Муніципальна влада: через місцеві інтереси до нації самоврядних громад // Національний інтерес. — 2005. — Грудень. — С.23-27.

159. *Батанов О.В.* Муніципальна реформа в Україні та деякі актуальні проблеми становлення наукових основ місцевого самоврядування // Конституційні засади державотворення і правотворення в Україні: проблеми теорії і практики: До 10-річчя Конституції України. 36: наук. статей / За ред. Ю.С. Шемшученка. — К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАМ України, 2006. — СІ 88-193.
160. *Батанов О.В.* Муніципальне право — наука про муніципальну владу (повий погляд на предмет дослідження) // Часопис Київського університету права. - 2005. - №2. - С.60-67.
161. *Батанов О.В.* Муніципальне право — наукова основа місцевого самоврядування: концептуальні проблеми становлення // Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія "Управління". Вин. 2. Правові та фінансові механізми муніципального управління / За заг. ред. В.К. Грисяжнюка, В.Д. Бакуменка. — К.: Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління, 2007. — С. 43-51.
162. *Батанов О.В.* Муніципальне право України як навчальна дисципліна: проблеми становлення і розвитку // Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАМ України. — К., 2001. — Вий. 12. — С.243-259.
163. *Батанов О.В.* Органи самоорганізації населення як суб'єкти місцевого самоврядування в Україні: актуальні питання теорії і практики // Розвиток міської громади: запровадження нових технологій муніципального управління: Практичний посібник / За ред. В. В. Кравченка та В.Д. Полтавець. — К.: Лгіка, 2006. — С.20-36.
164. *Батанов О.В.* Органи самоорганізації населення. Як вони бачаться в Києві // Віче. - 2002. - №10. - С.5-12.
165. *Батанов О.В.* Основні етапи інституціоналізації муніципальної влади та проблеми становлення сучасного муніципалізму в Україні // Запорізькі правові читання: Матеріали щорічної міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 17-18 травня 2007 року / За заг. ред. С.М. Тимченка і Т.О. Коло-моєць. — Запоріжжя: 311У, 2007. — С. 70-74.
166. *Батанов О.В.* Питання місцевого значення — основний об'єкт муніципальної діяльності територіальних громад // Бюлетень Міністерства юстиції України. - 2004. - №7. - С.35-47.
167. *Батанов О.В.* Питання розробки та прийняття статуту територіальної громади // Юридичний журнал. - 2004. - №3. - С.38-40.
168. *Батанов О.В.* Повноваження органів державної влади у сфері місцевого самоврядування: система та загальна характеристика // Часопис Київського університету права. - 2002. - №1. - С.44-53.
169. *Батанов О.В.* Санкції в муніципальному праві України: проблеми теорії та практики // Часопис Київського університету права. — 2002. — №4. — С.34-41.
170. *Батанов О.В.* Територіальні громади як первинні суб'єкти місцевого самоврядування в Україні: проблеми класифікації // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. Т. 1. — Одеса: Юридична література, 2002. — С.137-146.
171. *Батанов О.В.* Суб'єкти відповідальності у місцевому самоврядуванні: питання теорії та практики // Держава і право: 36. наук. праць. — К., 2003. — Випуск 19. — С.182-188.

172. *Батанов О.В., Пастернак О.М.* Система суб'єктів конституційно-правової відповідальності в місцевому самоврядуванні України // Часопис Київського університету права. - 2003. - №3. - С.22-29.
173. *Батанов О.В.* Територіальна громада і людина та проблеми відповідальності у місцевому самоврядуванні // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2003. — №10. - С.5-15.
174. *Батанов О.В.* Система гарантій місцевого самоврядування в Україні: проблемні питання теорії // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. Т. 3. — Одеса: Юридична література, 2004. — С.147-158.
175. *Батанов О.В.* Територіальні громади та політичні партії: механізм взаємодії в політичній системі суспільства // Часопис Київського університету прав. — 2004. — №3. - С.30-38.
176. *Батанов О.В., Кампо В.М.* Муніципальне право зарубіжних країн: Іавч. посіб.: У 2 ч.: Ч. 1 / За заг. ред. П.Ф. Мартипенка. — К.: Знання України, 2005.
177. *Батанов О.В.* Політичні партії та територіальні громади як суб'єкти муніципального виборчого процесу // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2005. — №2. — [рудень. — С.64-71.
178. *Батанов О.В.* Функції муніципальної влади: поняття та класифікація // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2006. — №11. — С.17-30.
179. *Батанов О.В.* Соціально-гуманістичні основи місцевого самоврядування та проблеми становлення муніципальної влади в Україні // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія "Право" / За ред. проф. Мальчиної Ю.М., проф. Луця В.В. — К.: Видавничо-поліграфічний центр, 2006. — Вин. 2. — С17-23.
180. *Батанов О.В.* Юридична відповідальність суб'єктів муніципальної влади у зарубіжних країнах: досвід для України // Порівняльно-правові дослідження. - 2006. - №1. - С.103-114.
181. *Батанов О.В.* Проблема прав людини у світлі запровадження реального місцевого самоврядування // Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАМ України. — К., 2006. — Вин. 17. — СІ 26-136.
182. *Батанов О.В.* Проблеми реалізації прав людини в контексті становлення муніципальної влади в Україні // Другий український муніципальний форум. Літня школа для міських голів, м. Алушта, 6-8 вересня 2006 р. / За ред. М.В. Пітніка та В.В. Кравченка. - Алушта, 2006. - С.226-233.
183. *Батанов О.В.* Реформа конституційної моделі місцевого самоврядування // Адміністративно-територіальна реформа в Україні: оптимальна модель / За загальною ред. О.І. Соскіна. — К.: Вид-во "Інститут трансформації суспільства", 2007. - С. 170-175.
184. *Батанов О.В.* Реформа конституційної моделі місцевого самоврядування // Економічний часопис — XXI. — 2007. — № 9-Ю. — С. 51-53.
185. *Батанов О.В.* Сучасні міжнародні стандарти місцевого самоврядування у контексті реалізації прав людини та становлення муніципальної влади в Україні // Національна держава і право в умовах глобалізації: Збірник наукових статей. — К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАМ України, 2007. —

186. *Батанов О.В.* Територіальні громади та проблеми становлення правових основ їх діяльності в Україні (про проект Закону України "Про самоврядування територіальної громади") // Вісник Асоціації міст України та громад. — 2007. — №30. — Січень-лютий. — С.21-24.
187. *Батнов О.В.* Що так місцеве самоврядування з гонки зору права? // Права держава. Випуск 18. — К.: Інститут держави і права ім. В.М. Коряцького ПАН України, 2007. -0.172-184.
188. *Баташов О.В.* Основи теорії муніципальної влади // Організаційні і правові аспекти реформування державної влади на сучасному етапі в Україні: Матеріали Всеукраїнської науково-теоретичної конференції (29 березня 2007 р.) / 8а заг. ред. О.П. Литвина. — К.: Видавничо-ноліграфічний центр Академії муніципального управління, 2007. — С. 20-36.
189. *Батанов О.В.* Теоретичні проблеми механізму реалізації муніципальної влади // Держава та регіони, — 2007. — Серія: Право. — № 3. — С. 85-92.
190. *Батнов О.В.* Муніципальне право України: Підручник/ Відповідальний редактор М.О. Баймуратов. — Х.: "Одісей", 2008. — 528 с.
191. *Батанов О.В.* Муніципальна влада та основні чинники її становлення // Актуальні проблеми тлумачення і застосування юридичних норм: 36. статей учасників міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої пам'яті професора Н.О. Недбайла. 28-29 березня 2008 року. — Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2008. — С. 67-69.
192. *Батнов О.В.* Етапи розвитку муніципальної влади та муніципалізму у контексті світового досвіду // Формування правової держави в Україні: проблеми і перспективи: 36. тез доповідей на наук.-практ. конф. (м. Тернопіль, 11 квітня 2008 р.) - Тернопіль: ТзОВ "Терно-граф", 2008. - С. 145-149.
193. *Батанов А.В.* Муниципализм как основа гражданского общества и современного конституционализма // Административное и муниципальное право. — 2008. — №4.-С.4-12.
194. *Батанов О.В.* Місцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства та демократичного конституційного ладу // Запорізькі правові читання: Тези доповідей щорічн. Міжнародної наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 15-16 травня 2008 р. / За заг. ред. С.М. Тимченка і Т.О. Коломоець. — Запоріжжя: ЗИУ, 2008. -С. 124-127.
195. *Батанова П.* Проблеми конституційно-правової відповідальності у сфері місцевого самоврядування //Актуальні проблеми тлумачення і застосування юридичних норм: 36. статей учасників міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої пам'яті професора П.О. Недбайла. 28-29 березня 2008 року. — Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2008.-С. 70-71.
196. *Беззубко Л.В., Кольцова Д.В.* Органи самоорганізації населення: проблеми і шляхи рішення. — Донецьк: Норд-Прес, 2006. — 122 с.
197. *Беззубко Л.В., Кольцова Д.В.* Підвищення ролі органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування великого промислового міста (на прикладі м. Макіївка). — Донецьк: ООО "Норд компьютер", 2006. — 139 с.
198. *Беззубко Л.В., Кольцова Д.В.* Развитие органов самоорганизации населения в новых условиях // Матеріали II міжнародної студентської науково-практичної

- конференції "Менеджмент XXI століття: еволюційне та революційне". — Т. I. — Секція "Державне управління", 2006 р. — Донецьк. — С. 104-106.
199. *Безобразов В.И.* Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. — СПб., 1882.
200. *Безмертний Р.* Основні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні // Реформування місцевого самоврядування в контексті конституційної реформи: Матеріали науково-практичного семінару (23-24 червня 2005 р., м. Бердянськ). - К, 2005. - С. 64-68.
201. *Безмертний Р.* Основні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні // Воля-регіон. — 2005. — Червень-липень.
202. *Безмертний Р.П.* Концепція реформування системи влади на регіональному та місцевому рівнях // Засідання Спільки секретарів місцевих рад Асоціації міст України та громад. Науково-практичний семінар "Реформування місцевого самоврядування в контексті конституційної реформи", м. Бердянськ. 23-24 червня 2005 р. Збірник матеріалів / За ред. В.В. Кравченка та М.В. Пітцика. — К., 2005. - С.16-23.
203. *Бекетова С.М., Скрівиникой Б.М.* Правовое регулирование депутатской неприкосновенности на региональном уровне // Журнал российского права. — 1996. — № 10/11.-С. 132-137.
204. *Белкин А.А., Бурмистров А.С.* Институт местного самоуправления в документах Конституции и Судебной Федерации (1996-1998 гг.) // Правоведение, - 1999. - № 1. - с. 199-207.
205. *Белораменский В.В.* Особенности современной концепции местного самоуправления // Правоведение. — 1993. — № 5. — С. 36-44.
206. *Белоритенский В.В.* Городское самоуправление в России (Конституционно-правовые вопросы): Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — СПб., 1995. — 20 с.
207. *Белоцерковский В.В.* Самоуправление — будущее человечества или новая утопия? — М.: Интер-Версо: Междунар. отношения, 1992. — 159 с.
208. *Бері О.В.* Теоретико-методологические основы модельного законодательства субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления: Автореф. дис.... д-ра юрид. наук. — М., 2002.
209. *Бедний О.І.* Развитие института службы в органах местного самоуправления в Украине //Матеріали VI Міжнародної науково-методичної конференції "Удосконалення підготовки фахівців". 28-30 травня 2001 р. — Одеса: Астро-принт, 2001. - С. 26-27.
210. *Бедний О.І.* Обращение как способ замещения вакантных посад на службе в органах местного самоуправления в Украине //Актуальные проблемы держави і права. 36. наук, праць/ Гол. редактор С.В. Кивалов. — Одеса: Юрид. літ., 2002. — Вип. 16. — С. 329-331.
211. *Бедний О.І.* Институционализация службы в органах местного самоуправления в контексте административной реформы в Украине // Юридичний вісник. — 2003. — № 1.-С. 89-92.
212. *Бедний О.І.* Підстави припинення служби в органах місцевого самоврядування: питання класифікації // Митна справа. — 2003. — № 1. — С. 77-79.
213. *Бедний О.І.* Организационно-правовые основы службы в органах местного самоуправления в Украине: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — Одеса, 2003. — 19 с.

214. *Биршберґ Б.М., Інякин В.П., Ляшенко В.И.* Местное самоуправление в условиях перехода к рынку. — К.: УкрПІИИИТИ, 1991. — 55 с.
215. *Бирюков І.І.* Основи местного управления и самоуправления: (На примере Центр, адм. окр. Москви). — М.: ИМ-информ, 1998. — 134 с.
216. *Біленчук П., Кравченко В.* Система міського самоврядування: деякі питання теорії та розвитку // Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування: Збірн. матеріалів конфер. (21-22 грудня 1998 р., Київ). - К.: Перспектива, 1999. - С. 9-14.
217. *Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В.* Міське самоврядування в Україні (муниципальне право). Навч. посібник. — К., 2000.
218. *Білоконь М.В.* Органи державного управління та міське самоврядування в Російській імперії в другій половині XIX століття (на матеріалах Лівобережної України): історико-правове дослідження: Лвтовсф. дис. ... канд. юрид. наук. — Х, 2002.
219. *Білоус І.О.* Органи міського самоврядування в містах Київщини в XV — першій половині XVII ст. // Актуальні проблеми розвитку міст і міською самоврядування. Тези міжнародної науково-практичної конференції. — Рівне, 7-9.04.1993. — С. 18-21.
220. *Білоус І.О.* Документальні джерела з історії магдебурзького права в Києві XVI — першої половини XVII ст. // Самоврядування в Києві: історія та сучасність: Матеріали міжнародної конференції, присвяченої 500-річчю падання Києву магдебурзького права. - К, 2000. - С. 101-109.
221. *Білоус Н.О.* Київський магистрат XVI — першої половини XVII ст.: організація та юрисдикція: Лвтовсф. дис.... канд. історичних наук. — К., 2003. — 16 с.
222. *Бланкенаель А.* Местное самоуправление против государственного управления в Российской Федерации // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. - 1997. - № 1. - С. 27-30.
223. *Близнюк О.С., Губерський Н.Л., Музика О.А., Усенко Г.А.* Місцеві фінанси в Україні: Правове регулювання: Іавч. посібник. — К: Дакор, КИТ, 2007.
224. *Бодрова І.І.* Асоціації місцевих рад у механізмі реалізації місцевого самоврядування в Україні // Актуальні проблеми формування правової держави в Україні (До 50-ї річниці Конвенції про захист прав людини та основних свобод): Тези доп. та наук. повідомлень Всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених / За ред. проф. М.І. Пайова. — Х.: Нац. юрид. акад. України, 2000. — С. 28-31.
225. *Бодрова І.І.* Загальна характеристика функціонування об'єднань органів місцевого самоврядування // Конституція — основа державно-правового будівництва і соціального розвитку України: Тези доп. та наук. повідомлень учасників наук. конф. молодих учених (м. Харків, 30 червня 2001 р.) / За ред. М.І. Панова. — Харків: Нац. юрид. акад. України, 2001. — С. 71-73.
226. *Бодрова І.І.* Міжнародний стандарт права органів місцевого самоврядування на утворення добровільних об'єднань: зміст та проблеми реалізації в Україні // Українська державність: становлення, досвід, проблеми: Збірник наукових статей (за матеріалами XII Харківських політологічних читань). — Харків: "Право", 2001. - С. 48-49.
227. *Бодрова І.І.* Організаційно-правові питання діяльності асоціацій місцевих рад України: Авторсф. дис.... канд. юрид. наук. — Х., 2002.

228. *Бодрова І.І.* Правова інституціоналізація асоціацій місцевих рад України // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. — Х.: Нац. юрид. акад. України, 2001. — Вип. 46. — С. 98-103.
229. *Бодрова І.І.* Правова регламентація створення асоціацій місцевих рад України // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. — Харків: Пан. юрид. акад. України, 2002. — Вий. 52. — С. 156-161.
230. *Бойцова І.І.* Правові питання організації та діяльності асоціацій місцевих рад в Україні // Вчені записки Харківського гуманітарного інституту "Народна українська академія". Т. 5 / Гол. редактор В.І. Астахова. — Х.: Око, 1999. — С. 293-301.
231. *Бодрова І.І.* Роль асоціацій місцевих рад у політико-правовому механізмі функціонування місцевого самоврядування в Україні // Вісник Університету внутрішніх справ. Вип. 9. — Х.: Університет внутрішніх справ, 1999. — С. 258-264.
232. *Бодрова І.І.* Правовий статус асоціацій місцевих рад України: питання теорії і практики: Монографія. — Х.: Видавець СОД ФО Ваинярчук І.М., 2006. — 240 с.
233. *Бойцова В.В.* Інститут местного омбудсмена в Великобританії! // Правоведе-пие.-1993.-№3.
234. *Бойчук М.А.* Міське самоврядування розбудови громадянського суспільства // Пам'ять століть. - 2007. - № 1 (64). - С. 129-144.
235. *Болдирев С.В.* Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. — Харків: Нац. юрид. акад. України, 2003. — Вип. 59. — С. 30-34.
236. *Болдирев С.В.* Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні: Лвтовсф. дис.... канд. юрид. наук. — Х., 2003.
237. *Болдирев С.В.* Проблеми впровадження місцевого самоврядування в Україні // Правові проблеми реформування регіональної влади: Матеріали наук.-практ. коши), м. Харків, 12 квітня 2002 р. / За ред. 10.11. Бнтяка. — Харків: НДІ держ. буд-ва та місцевого самоврядування ЛПРІ України, 2002. — С. 137-140.
238. *Болдирев С.В.* І Проблемні питання організації місцевого самоврядування в Україні: Тези доп. та наук. повід. учасників наук. конф. молодих учених (м. Харків, 30 червня 2001 р.) / За ред. М.І. Панова. - Харків: Нац. юрид. акад. України, 2001. - С. 39-41.
239. *Болдирев С.В.* Система місцевого самоврядування в Україні (теоретичний аспект) // Державне будівництво та міське самоврядування: Зб. наук. праць. — Х.: Право, 2002. - Вип. 4. - С. 123-128.
240. *Болдирев С.В.* Система місцевого самоврядування в Україні // Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування: Матер. наук.-практ. конф., Харків, 4-5 грудня 2001 р. / За ред. М.І. Панова. — Харків: Нац. юрид. акад. України, 2002. — С. 120-122.
241. *Болдирев С.В.* Вопросы реализации полномочий местного самоуправления // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. — Х.: Нац. юрид. акад. України, 2002. — Вип. 57. — С. 21-27.
242. *Болдирев С.В.* Вопросы территориальной основы местного самоуправления в Украине // Пробл. совершенствования укр. законодательства и повышения эффективности правоприменительной деятельности: Темат. сб. науч. тр. — Харьков: Нац. юрид. акад. Украины, 1997. — С. 33-38.

243. *Болдирев С.В.* К вопросу о понятии местного самоуправления // Проблемы развития юрид. науки и практики в условиях формирования правовой системы Украиним: Сб. науч. тр. — Х.: Над. юрид. акад. України, 1995. — С. 30-36.
244. *Болдирев С.В.* Организационно-правовые формы работы органов местного самоуправления // Актуальные проблемы становления государственности в Украине: Крат. тез. докл; и науч. сообщ. межрег. науч. конф. молодых ученых и соискателей. — Х.: Укр. гос. юрид. акад., 1995. — С. 16-17.
245. *Болтенко Ю.П.* Правовые основы организации и деятельности органов местного самоуправления на районном уровне: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1998.
246. *Бондарев С.В.* Формирование институтов местного самоуправления в условиях правовой политики государства переходного типа // Правовая политика: Сб. науч. тр. Ростов и/Д, 2005. — Ч. 1.
247. *Бондарев С.В.* Феномен самоуправления в свете классической модели гражданского общества: исторические и теоретико-правовые аспекты // Проблемы регионального управления, экономики, права и инновационных процессов в образовании: IV Международная научно-практическая конференция. Таганрог, 2005. - Т. 4.
248. *Бондарев С.В.* Политико-правовая трансформация институтов местного самоуправления в контексте российских модернизационных процессов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов-да-Дону, 2005. — 26 с.
249. *Бондаренко В.* Местному самоврядуванию — идеологию и политику помаранчевої революції // Воля-регион. — 2005. — січень. — ЛІІІ.
250. *Бондарь И.С.* Местное самоуправление и муниципальные права граждан // Местные Советы в условиях политических и экономических реформ. — М., 1991.-С.78-88.
251. *Бондарь Н.С., Чернишов М.А.* Муниципальное право и практика его реализации в городском самоуправлении: (На примере г. Ростова н/Д). — Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 1996. — 246 с.
252. *Бондарь И.С.* Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Саратов, 1997.
253. *Бондарь И.С.* Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. — Ростов, 1998.
254. *Бондарь Н.С.* Правотворчество как особая форма реализации муниципальной власти // Нормотворчество муниципальных образований России: содержание, техника, эффективность: Сб. статей/ Под ред. В.М. Баранова. — Пижний Новгород, 2002. - С. 9-24.
255. *Бондарь И.С.* Гражданское общество и местное самоуправление как социально-нравовое выражение нового конституционного строя России // Основа конституционного строя Российской Федерации: понятие, содержание, значение: Сб. статей, посвящ. 30-летию Алтайского государственного университета и 40-летию юридического факультета АлтГУ / Под ред. В.В. Невинского. — Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2003. - С. 3-32.
256. *Бондарь Н.С.* Гражданин и публичная власть.: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. — М., 2004.

257. *Бордешок В.* Конституція України та становлення галузі права місцевого самоврядування // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України. — К., 1999. — Вип. 1. — С.282-291.
258. *Бордешок В.* *Муниципальная реформа: что, как и для чего.* // Віче. — 1998. — №7. — С.63-79.
259. *Бордешок В.* Верховна Рада України і представницькі органи місцевого самоврядування в механізмі держави // Вісник Конституційного Суду України. - 2005. - №1. - С.50-69.
260. *Бордешок В.* Виконавчі органи місцевого самоврядування в механізмі здійснення виконавчої влади // Часопис Київського університету права. — 2005. — № 2. — С. 83-88.
261. *Бордешок В.* Державний механізм як система органів державної влади та органів місцевого самоврядування та фактори його цілісності // Юридична Україна. - 2005. - №3. - С. 15-23.
262. *Бордешок В.* Децентралізація державної влади і місцевого самоврядування: поняття, суть та форми (види) // Право України. — 2005. — № 1. — С. 21-25.
263. *Бордешок В.* Деякі аспекти системного підходу до співвідношення механізму (апарату) держави та місцевого самоврядування // Юридична Україна. - 2005. - №2. - С. 4-11.
264. *Бордешок В.* Деякі аспекти співвідношення місцевого самоврядування, держави та громадянського суспільства // Право України. — 2001. — № 12. — С. 24-27.
265. *Бордешок В.* Деякі аспекти співвідношення системи органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування // Юридична Україна. — 2005. — №5. -С. 16-22.
266. *Бордешок В.* Деякі проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування у містах з районним поділом // Право України. — 2001. — № 2. — С. 53-57.
267. *Бордешок В.* Діалектика співвідношення самоврядування, місцевого самоврядування та державного управління // Право України. — 2002. — № 12. — С. 53-57.
268. *Бордешок В.* Добровільне об'єднання територіальних громад в конституційно-правовому вимірі // Вісник Конституційного Суду України. — 2003. — №4. — С.58-66.
269. *Бордешок В.* Конституційний Суд України і сфера місцевого самоврядування // Вісник Конституційного Суду України. — 2005. — №3. — С.63-79.
270. *Бордешок В.* Конституційно-правові аспекти вдосконалення організації публічної влади у містах Києві та Севастополі // Вісник Конституційного Суду України. - 2004. - №4. - С.28-35.
271. *Бордешок В.* Конституційно-правові аспекти організації влади у містах Києві та Севастополі в контексті Рішення Конституційного Суду України у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві // Вісник Конституційного Суду України. — 2004. — №3. — С.49-58.
272. *Бордешок В.* Місцевого самоврядування і деякі проблеми децентралізації влади // Вдосконалення законодавства України в сучасних умовах: Збірн. наук, статей. — К., 1996. - Вий. 1. - С. 34-35.
273. *Бордешок В.І.* Деякі проблеми законодавчого визначення повноважень місцевого самоврядування в Україні // Ідеологія державотворення в Україні: історія і сучасність: Матер. наук.-практ. конф. 22-23 листопада 1996 р. — К., 1997. — С. 322-325.

274. *Бордеток В.І.* Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: Монографія. — К.: Парламентське вид-во, 2007.
275. *Бориславська ОМ.* Конституційно-правові засади місцевого самоврядування в Україні та їх реалізація: Лвтореф. дис.... канд. юрид. наук. — Х., 2004.
276. *Бориславська О.* Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика реалізації конституційно-правових засад: Монографія. - Львів: ІЛІС, 2005. — 208 с.
277. *Борисов А.С.* Стадия оглашения нормативного правового акта в муниципальном правотворчестве // Государственная власть и местное самоуправление. - 2001. - № 2. - С. 20-23'
278. *Бородкин ФМ.* Ценности населения и возможности местного самоуправления // Социологические исследования. — 1997. — №1. — С. 98-111.
279. *Борщ Г.А.* Організація діяльності органів місцевого самоврядування в сфері надання послуг зв'язку: Лвтореф. дис.... канд. наук з держ. упр. — К., 2005. — 20 с.
280. *Братановский С.П.* Муниципальное право: Краткий курс лекции. — М., 2006.
281. *Бурмистров А.С.* Местное сообщество как субъект местного самоуправления // Правоведение. — 2000. — Мб. — С.36-42.
282. *Бурмистров И.В.* Сельское благоустройство и отделения местного хозяйства при райисполкомах. — Краснодар, 1929.
283. *Буряк ТМ.* Питання місцевого значення як основний об'єкт місцевої самоврядування // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. — 2001 — № 2 — С. 19-24.
284. *Буряк ТМ.* Роль інтересу у формуванні об'єктного складу місцевого самоврядування // Актуальні проблеми політики: 36. наук, праць. — Ін. 22. — Одеса, Одеська національна юридична академія; Південноукраїнський центр тендерних проблем, 2004. - С. 232-238.
285. *Буряк ТМ.* Гноссологические подходы к генезису объектного состава местного самоуправления // Держава і право: 36. наук, праць. — Ніш. 30. — К, 2005 — С. 255-263.
286. *Буряк ТМ.* Роль компетенції в ідентифікації об'єктного складу місцевого самоврядування в Україні: концептуально-теоретичні засади // Управління адміністративно-політичної діяльністю у сфері захисту прав і свобод громадян та забезпечення правопорядку: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. — Одеса, 3-і червня 2005 р.: Одеський інститут УВС, 2005 -42 - С. 48-53.
287. *Буряк ТМ.* Конституційно-правова регламентація об'єктного складу місцевого самоврядування в Україні: Лвтореф. дис.... канд. юрид. наук. — К., 2007.
288. *Бутко И.Ф., Пухтітський Н.А.* Концепция законодательства союзной республики о местных Советах // Советское государство и право. — 1991 — № 1 — С. 11-19.
289. *Бутко І.* Децентралізація по-французьки // Місцеве та регіональне самоврядування України. - 1994. - № 1-2 (6-7). - С. 81-91.
290. *Бутко І.* До питання про статус українського міста // Місцеве та регіональне самоврядування України. — 1994. — Вип. 1-2. — О. 58-66.
291. *Бутко І.ІІ.* Проблеми територіальної організації державної виконавчої влади і самоврядування // Проблеми реформування державної влади: конституційні та

- управлінські аспекти: Тези доп. і наук, повід, наук.-практ. коф. (10-11 березня 1995 р.). - К, 1995. - С. 96-98.
292. *Бутко І.ІІ.* Тенденції і прогноз розвитку статусу українських органів місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. — 1994. — №3(8). -С. 98-107.
293. *Бялкина ТМ.* Проблемы формирования компетенции органов системы местного самоуправления // Проблемы местного самоуправления в РСФСР: Материалы республиканской научно-практической конференции (Омск, 16-18 мая 1991 г.). — Омск: Омский гос. ун-т им. Ф.М. Достоевского, 1991.-С. 103-106.
294. *Бялкина ТМ.* О концепции муниципального права в Российской Федерации // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. — Вып. 1. - Воронеж: Изд-во ВГУ, 1995. - С. 45-56.
295. *Бялкина ТМ.* Конституция Российской Федерации и развитие законодательства о местном самоуправлении // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. — Вып. 2: Конституция Российской Федерации 1993 года и развитие отраслевого законодательства. — Воронеж: Изд-во ВГУ, 1995.-С. 30-42.
296. *Бялкина ТМ.* Законодательство области о местном самоуправлении. — Воронеж: Изд-во ВГУ, 1996.
297. *Бялкина ТМ.* Законодательство субъектов Российской Федерации об уставах муниципальных образований // Журнал российского права. — 1997. — № 6. -С. 38-43.
298. *Бялкина ТМ.* К вопросу о предметах муниципального и финансового права // Журнал российского права. — 1998. — № 1. — С. 96-100.
299. *Бялкина ТМ.* Муниципальное право Российской Федерации: Учебно-метод. пособие. — Воронеж: Изд-во ВГУ, 1998.
300. *Бялкина ТМ., Наквашин Т.А.* Законодательство о муниципальной службе и проблемы его реализации // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. — Вып. 9: Поворот законодательства Российской Федерации: Проблемы становления и применения. — Воронеж: Изд-во ВГУ, 1998. — С. 101-116.
301. *Бялкина ТМ.* Муниципальное право России: основные проблемы и перспективы развития // Российское государство и правовая система: современное развитие, проблемы, перспективы. — Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999. — С. 460-483.
302. *Бялкина ТМ.* Муниципальное право России: основные проблемы и перспективы развития // Российское государство и правовая система: современное развитие, проблемы, перспективы. — Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999. — С. 460-483.
303. *Бялкина ТМ.* Судебная защита прав местного самоуправления // Юридические записки — Вып. 13: Процессуальные проблемы осуществления судебной власти, обеспечения законности и правовой защиты. — Воронеж: Изд-во ВГУ, 2000. — С. 38-52.
304. *Бялкина ТМ.* Муниципальное право Российской Федерации: Практикум. — М.: Изд-во "Юрист", 2000.
305. *Бялкина ТМ.* О некоторых аспектах статуса выборного должностного лица местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. - 2000.-№ 1. - С. 10-12.
42. Зам. 15.

306. *Бялкина Т.М.* Обеспечение участия населения муниципального образования в местном нормотворчестве // Нормотворчество муниципальных образований России: содержание, техника, аффегогивоееть: Сб. статей / Юд ред. В.М. Баранова. — Нижний Новгород, Нижегородская академия МВД России, 2002. — С. 152-161.
307. *Бялкина Т.М.* О пекоторых аспектах обеспечения единства правового регулирования местного самоуправления в Российской Федерации // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов, — Выш. 14: Актуальніше проблеми современного российского права. — Воронеж: Изд-во ВГУ, 2002. — С. 18-39.
308. *Бялкина Т.М.* О некоторых вопросах теории компетенции местного самоуправления // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Выш. 15: Российское правовое государство: итоги формирования и перспективы развития. — Воронеж: Изд-во ВГУ, 2003. — С. 42-56.
309. *Бялкин(я)ЖП* Принципы установления и реализации компетенции местного самоуправления // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. — Выш. 16: Лдмшшстративная реформа в России: политико-правовое и управленческое измерение. — Воронеж: Изд-во ВГУ, 2004. — С. 54-66.
310. *Бялкина Т.М.* Проблемы правового регулирования компетенции местного самоуправления // Проблемы местного самоуправления в Российской Федерации: Материалы Ш науч.-практ. конф. Омск, 18-19 нояб. 2004 г. / Отв. ред. А.В. Бутаков. — Омск: Омскпії г-ос; уп-т ім. Ф.М. Достоевского, 2004. — С. 115-118.
311. *Бялкина Т.М.* Полномочия органов местного самоуправления: проблемы правового регулирования // Юридические записки. — Выш. 18: Современный этап развития российского государства: на пути к "сильному" или правовому государству. - Воронеж: Изд-во ВГУ, 2005. - С. 64-80.
312. *Бялкина Т.М.* Предметы ведения местного самоуправления: теоретические аспекты // Правовая политика и правовая жизнь. — 2005. — № 2(19). — С. 68-75.
313. *Бялкина Т.М.* Муниципальное образование как пространственная граница осуществления компетенции местного самоуправления: попытке и признаки // Вестник Воронежского государственного университета: Серия "Право". - 2006. - № 1. - С. 89-97.
314. *Бялкина Т.М.* Проблемы компетенции органов местного самоуправления // Журнал российского права. — 2006. — № 10. — С. 44-51.
315. *Бялкина Т.М.* Проблемы правового регулирования компетенции местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. — 2006. — № 3. - С. 37-40.
316. *Бялкина Т.М.* Местное самоуправление в системе российского правового государства // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. — Выш. 19: Правотворчество и правоприменение: взаимосвязь и проблемы повышения юридического качества. — Воронеж: Изд-во ВГУ, 2006. — С. 31-40.
317. *Бялкина Т.М.* Правомерность муниципальной реформы: проблемы законодательного обеспечения // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. — Выш. 20: Судебная реформа и правосудие в Российской Федерации: соотношение, правовое качество и проблемы. — Воронеж: Изд-во ВГУ, 2006. -С. 7-16.

318. *Бялкина Т.М.* Компетенция местного самоуправления: проблемы правового регулирования // Проблемы местного самоуправления в Российской Федерации: Материалы V науч.-практ. конф. Омск, 15-16 ноября 2006 г. — Омск: Омский гос. уп-т им. Ф.М. Достоевского, 2006. — С. 79-85.
319. *Бялкина Т.М.* Компетенции местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. — Воронеж: Изд-во ВГУ, 2006.
320. *Бялкина Т.М.* Компетенции местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: Автореф. дис... д-ра юрид. наук, — Саратов, 2007.
321. *Вакі/ленко В.* Проблемы управления коммунальной собственностью великих мест в современных условиях // Вісник Української Академії державного управління. — 1996. — № 1.-С. 172-185.
322. *Вакуяенко В.М.* Проведения муниципальной реформы в Украине // Актуальні проблеми реформування державного управління: Матеріали щоріч. наук.-практ. конф. проф.-виклад. складу та слухачів УАДУ. Київ, 29 трав. 1997 р. — К.: Вид-во УАДУ, 1997. -С. 210-212.
323. *Варламова П.В.* Самоуправление сквозь призму ираксиологии // Гражданское общество и правовое государство: предпосылки формирования. — М, 1991. — С.55-66.
324. *Василевский С.М.* Городское самоуправление и хозяйство. — СПб., 1906. — 200 с.
325. *Васильев А.Л.* Муниципальное управление: Конспект лекций. — 2-е изд., доп. — Ппжний Новгород: Издатель Гладкова О.В., 2000. — 160 с.
326. *Васильев П.И.* От Совстлов к муниципалитетам // Журнал российского права. - 1998. - № 4-5. - С. 23-35'.
327. *Васильев В.И.* Уставы муниципальных образований. Повое в местном самоуправлении // Журнал российского права. — 1999. — № 2. — С. 20-31.
328. *Васильев В.И.* Законодательная основа муниципальной реформы. — М.: "Формула права", 2005. — 336 с.
329. *Васильев М.* Пекоторис вопросы технологии нормотворческого процесса в муниципальных образованиях // Муниципальное право. — 2000. — № 2. — С. 24-40.
330. *Васильев М.Л.* Нормотворческий процесс в муниципальных образованиях: организация и технология. — Обнинск: Иститут муниципального управления, 2002. - 88 с.
331. *Васютин М.И.* Государственное строительство и самоуправление в У краине, — К, 2001.
332. *Васютин Ю.С., Емельянов Н.А.* Местное самоуправление в зарубежных етра-нах. - М.-Тула: Гриф, 1998. - 153 с.
333. *Велхов Л.А.* Основы городского хозяйства: Общее учение о городе, его самоуправлении, (финансах и методах хозяйства. — М.: Наука, 1996.
- 3.34. *Вишняков О.* Статут — не мундир з конвейера: [Проект Хартії міста Одеси] // Голос України. — 1999. — 28 вересня.
335. *Водолазский В.А.* Совершенствование работы органов местного самоуправления как фактор формирования гражданского общества в Украине // Проблемы розвитку соціологічної теорії. Теоретичні проблеми змін соціальної структури українського суспільства: Наукові доповіді та повідомлення 11 Всеукраїнської соціологічної конференції. — К.: САУ, 2002. — С. 511-514.

336. *Водолазкий В.А.* Формування ЗВ'ЯЗКІВ з громадськістю в органах місцевого самоврядування України: соціологічний аналіз моделей: Авторсф. дис.... канд. соціол. наук. — К., 2003. — 16 с.
337. *Валкова В.В.* О юридической ответственности муниципальных служащих // Государственная власть и местное самоуправление. — 2008. — № 1. — С. 21-23.
338. *Волюшин Ю.О.* Етнопонаціональні самоврядування національних меншин у контексті сучасного розвитку місцевого самоврядування // Держава і право: 36. наук, праць. Юридичні і політичні науки. — Вип. В — К.: Інститут держави і права ІМ: В.М. Корсцького ПАН України, 2000. - С. 73-80.
339. *Войтенко А.В.* Місцеве самоврядування як фактор регулювання соціально-економічного розвитку постраждалих районів від аварії на ЧАЕС: Авторсф. дис. ... канд. наук з держ. унр. — К., 2005.
340. *Войтенко А.В.* Участь органів місцевої влади у мінімізації негативних наслідків аварії на ЧАЕС // Управління сучасним містом. — 2002. — № 10-12 (8) — С. 13-19.
341. *Волков В.Д., Грютюк Р.Ф., Щербетун И.Ф.* Местное государственное управление в самоуправлении. — Донецк, 1995.
342. *Воробей П.И.* Развитие местного самоуправления в СССР: Авторсф. дис.... канд. юрид. наук. — М.: 1991.
343. *Воробьев Ю.Л., Доскальчук А.В.* Местное самоуправление в системе демократических институтов в современной России: актуальные проблемы и решения // Научный поиск: парадигмы, проекты, практики: Сборник статей Всероссийской научно-практической конференции. — Братск; Иркутск: ИГУ, 2007. - С. 173-180.
344. *Воробьев Ю.Л.* Коммуникационные каналы в системе муниципального управления и местного сообщества // Местное самоуправление в контексте социально-экономического развития региона: опыт, проблемы, перспективы: Сборник статей межрегиональной научно-практической конференции. — Воронеж: Воро-нежский государственный университет, 2006. — С. 88-91.
345. *Воробьев Ю.Л.* Конституционные принципы и практика муниципального строительства в РФ: противоречия, проблемы и пути решения // Местная власть: законодательство, экономика и информационное обеспечение. Сборник статей. — Братск: Изд-во МА.-ИП, 2001. - С. 49-52.
346. *Воробьев Ю.Л.* Выборы главы местного самоуправления: социальные аспекты // Социальная работа и социология: Материалы методологического семинара. В 2 ч. - М.: ГАСБУ, 1999. - Ч. 2. - С. 67-81.
347. *Воробьев Ю.Л., Говорун К.В., Доскальчук А.В.* Теория и практика управления информационно-коммуникативной деятельностью в органах муниципальной власти: Научно-методическое пособие. — Братск: Филиал ИГУ, 2007. — 174 с.
348. *Воробьев Ю.Л., Доскальчук А.В., Чутин Г.М.* Инновационные формы коммуникативного взаимодействия муниципальной власти и молодежных объединений г. Братска: концептуальные модели, проекции, практики: Научно-методическое пособие. - Братск: Филиал ИГУ, 2007. - 120 с.
349. *Воронеза А.В.* Местное управление и самоуправление в крупных городах зарубежных стран. — М., 1990.
350. *Воронин А.Г., Лалин В.А., Широков А.Н.* Основы управления муниципальным хозяйством. — М.: Дело, 1998.

351. *Вороний А.В.* Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики. — М.: Финансы и статистика, 2003. — 176 с.
352. *Вороилов М.И.* Проблемы совершенствования правового регулирования государственного строительства и самоуправления в Украине // Концепция развития законодательства Украины: Материалы науч.-практ. конф. (м. Київ, травень 1996 р.). — К, 1996. — С. 146-147.
353. *Воронов П.И., Пономаренко А.А.* О демократизме выработки и принятия правовых актов органов местного самоуправления // Проблемы законности: Респ. межведомственный науч. сб. — Х., 1995. — Вып. 29. — С. 47-54.
354. *Воронов М.И., Волбиров С.В.* Про правові гарантії місцевого самоврядування // Ідеологія державотворення в Україні: історія і сучасність: Матер. наук.-практ. конференції (м. Київ, 22-23 листопада 1996 р.). - К.: Гепеза, 1997. - С. 330-332.
355. *Воронов П.И., Волбиров С.В.* Понятие и основы местного и регионального самоуправления // Проблемы законности: Респ. межвед. науч. сб. /От», ред. В.Я. Та-цпиі. — Харьков: Основа, 1993. — Вып. 28. — С. 43-48.
356. *Видрин И.В.* Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления (государственно-правовые аспекты): Авторсф. дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 1991.
357. *Видрин И.В.* Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления (государственно-правовые аспекты) // Правосудие. — 1992. -- №4. — С.84-91."
358. *Видрин И.В.* О проблеме отрасли муниципального права // Российский юридический журнал. - 1995. - № 2. - С. 99-105.
359. *Видрин И.В., Кокотов А.И.* Муниципальное право России. — Екатеринбург: Ур-110 А, 1997. -447 с.
360. *Видрин И.В.* Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практики (конституционно-правовой) аспект). — Екатеринбург: Изд-во Ур-ПОА, 1998. -208 с'
361. *Видрин И.В.* Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике (конституционно-правовой аспект): Авторсф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Екатеринбург, 1998.
362. *Видрин И.В., Кокотов А.И.* Муниципальное право России: Учеб. для вузов. — М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1999. - 368 с.
363. *Вюртембергер Т.* Європейська ідея субсидіарності як основа регіоналізації, децентралізації та деконцентрації // Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав — членів Європейського Союзу та вибір України. — К, 2000. — С.5-6.
364. *Газарян А.* Некоторые теоретические предпосылки становления и развития местного самоуправления в пост-тоталитарном обществе. — Клайпеда, 1992.
365. *Галихметов, Р.* Начальный курс муниципального управления. — Ижевск, 1993.
366. *Гапотченко В., Демченко ІО.* Громадські комітети: цікавий досвід // Місцеве та регіональне самоврядування України. — 1994. — Вип. 1-2. — С. 45-52.
367. *Гараджаев Д., Куранин В.* Защита прав граждан как членов территориального коллектива// Юридический вестник. — 1995. — №2. — С. 91-94.
368. *Георгиевский Ю.В.* Административная юстиция и права человека // Права людини в умовах реформування правової системи України (До 50-ї річниці Загальної декларації прав людини): Тези доп. та наук, повідомлень конф. молодих учених

- та аспірантів / За ред. проф. МІ. Папова. — Х.: Мац. юрид. акад. України, 1998. — С. 32-33.
369. *Ге.ор/іе.вський Ю.В.* Адміністративна юстиція: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — Х., 2004. - 19 с.
370. *Георпенський Ю.В.* Деякі проблеми удосконалення механізму реалізації відповідальності місцевого самоврядування// Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування: Матеріали наук.-практ. конф. (м. Харків, 4-5 грудня 2001 р.)/ За ред. проф. М.І. Папова. — Х.: Мац. юрид. акад. України, 2002. - С. 181-183.
371. *Георгійвський Ю.В.* До питання про виникнення та історичний розвиток адміністративної юстиції в Україні //Державне будівництво та місцеве самоврядування. - 2002. - V- 4. - С. 136-142.
372. *Геор/іекський Ю.В.* Захист прав громадян в адміністративному судочинстві в Україні // Актуальні проблеми формування правової держави в Україні (До 50-ї річниці Конвенції про захист прав людини та основних свобод): Тези доп. та наук, повідомлень Всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених. — Х.: Пац. юрид. акад. України. - 2000,- С. 94-96.
373. *Гессен В.М.* Городское самоуправление: Дополнитльно к курсу государственного права. - СПб., 1912.-200 с.
374. *Гірняк М.* Європейська хартія місцевого самоврядування в Україні: питання реалізації та контролю. — Львів, 2005.
375. *Глябовцев Л.Г.* Правові основи місцевого самоуправління: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — М, 1996.
376. *Гневко В.А.* Местное самоуправление на Аляске. — СПб.: ИУЗ, 1998. — 185 с.
377. *Гневко В.А.* Проблеми кадрового забезпечення місцевого самоуправління: новий етап кваліфікації муніципальних службовців/ Под ред. А.Е. Когута. — СПб.: Ип-т упр. п. економіки, 1996. — 84 с.
378. *Гневко В.А., Когут А.Е.* Развитие местного самоуправления и проблемы кадрового обеспечения! - СПб.: ИСЗП, 1996. - 128 с. '
379. *Гнидурьюов В.В., Тихонов В.Н.* Государственное строительство и местное самоуправление в У краине: Учеб. пос. — Луганск, 2004.
380. *Голованов В.И.* Арбагский опыт самоуправления // СОДИС. — 1997. — № 6. — С. 120-128.
381. *Головакін І.І.* Реформа місцевого самоуправління в процесі модернізації російського об'єднання: тенденції і проблеми: Автореф. дис.... канд. політ. наук. — Орел, 1999.
382. *Горбатенко В.И.* Політична модернізація і місцеве самоврядування // Правова держава: Діорічн. наук, праць. — К., 1996. — Вий. 7. — С. 199-205.
383. *Горбачов В.И.* Міське самоврядування в Україні (за реформою 1870 року): Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — Х., 1995.
384. *Горбенко Ю.* Права громадян обстоює омбудсмен — міський // Партнери. — 2004. — червень. — число 6(63).
385. *ГоршковД.М., Кампо В.М., Петренко Є.М.* Політичні партії та місцеві вибори. — К., 2001.
386. *Горян Е.В.* Органи місцевого самоврядування в конституційно-правовому механізмі забезпечення основних прав і свобод громадян України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — К., 2005.

387. Государственное и муниципальное управление в Германии. Курс лекций / Под. ред. Будде /1., Бардакова А.И., Субочева Н.С. — Волгоград: Волгоградская академия государственной службы, 1996. — 68 с.
388. *Грибанова Г.И.* Местное самоуправление в Западной Европе: Сравнительный анализ политико-социол. аспектов. — СПб.: Издательство РГПУ им. А.И. Герцена; 1998.-206 с.
389. *Григорьев В.А.* Идеи и институциональные истоки местного самоуправления в Украине (до середины XIX века) // Юридический вестник. — 1998. — № 2. — С. 76-81.
390. *Григорьев В.А.* Пути становления и конституционного закрепления принципа разделения государственной власти и местного самоуправления в Украине // Юридический вестник. — 2001. — № 1. — С. 84-88.
391. *Григорьев В.А.* Особенности становления местного самоуправления в Украине // Актуальные проблемы держави і права: 36. наук, праць. — Одеса: Юридична література, 2001. - Вин. 11. - С. 148-154.
392. *Григорьев В.А.* Местное самоуправление: самоорганизующиеся системы, информационные процессы и структурные отношения // Юридический вестник. - 2001. - № 4. - С. 132-139. '
393. *Григорьев В.А.* Местное самоуправление. Сравнительно-правовой анализ основ организации и деятельности. — Одеса: Юридична література, 2001. — 196 с.
- 391 *Григорьев В.А.* Стаповдспне местного самоуправления в Украине: Монография. — Одеса: Юридична література, 2000. — 112 с.
395. *Григорьев В.А.* Становления публичной самоврядной (муниципальной) власти в Украине: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — Одеса, 2002. — 18 с.
396. *Григорьев В.А.* Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика: Монография. — К.: Истипа, 2005.
397. *Гришин ЛІ, Трохимчук С.* Міське самоврядування в Україні та Польщі па шляху до спільного Європейського Дому / За ред. М. Мальського. — Л., 2002. — 96 с.
398. *Гришок Р.Ф.* Правовий статус комунальних підприємств в Україні: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — Донецьк, 2001.
399. *Гриценко Е.* Местное самоуправление и государство: сравнительный анализ теоретических и правовых основ Германии и России // Муниципальное право. - 2000. - № 2. - С. 74-94.
400. *Гриценко Е.В.* Правові аспекти забезпечення гарантій місцевого самоуправління в ФРГ// Журнал російського права. — 2001. — № 9. — С. 96-108.
401. *Гриценко Е.В.* Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства. Значение опыта ФРГ для России. — Иркутск, 2001.
402. *Гриценко Е.В.* Местное самоуправление и государство в условиях федерализма: сравнительно-правовое исследование на примере Германии и России: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. — СПб., 2002.
403. *Гришак Г, Кампо В.* Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні: проблеми і перспективи // Розбудова держави. — 1993. — № 8. — С. 220-232.
404. *Гришак І.А.* Правові та організаційні проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — К., 1993.
405. *Гришук М.В.* Нариси історії місцевого самоврядування України. — Острог, 2003. - 159 с.

406. *Гуцуні І.І.* Местное самоуправление: проблемы и пути их преодоления (социальный аспект): (Пособие для руководителей и должностных лиц местного самоуправления). — Лилецк, 2001. — 131 с.
407. *Гураль П.Ф.* Теоретичні основи місцевого самоврядування // Проблеми правотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали III регіональної науково-практичної конференції (лютий 1997 р.) — Львів, 1997. — С. 74-78.
408. *Гураль І.* Іоняття і сутність територіальної громади в Україні // Вісник Львівського університету. Серія юридична. — 2000. — Вип. 35. — С. 200-208.
409. *Гураль І.* Статут територіальної громади як джерело муніципального права // Вісник Львівського університету. Серія юридична. — 2001. — Вип. 36. — С. 223-228.
410. *Гутмі Г.В., Дмитрієв Ю.Л.* Местное самоуправление в условиях перехода к рыночной экономике. — М.: МНИИПУ, 1991. — 67с.
411. *Давьдієнко О.Л.* Природа муниципальной власти: организационно-правовой аспект // Статьи аспирантов и стажеров Института государства и права Российской академии наук. — М., 2004.
412. *Давьдієнко О.Л.* Некоторые теоретические основы и исторические предпосылки формирования местного самоуправления в Российской Федерации // Статьи аспирантов и стажеров Института государства и права Российской академии наук. - М., 2001
413. *Давькієнко О.Л.* Реформа местного самоуправления: проблемы переходного периода // Местное право. — 2004. — № 5-6.
414. *Давьнієнко О.Л.* Местное самоуправление в Российской Федерации: Конституционно-правовые аспекты муниципальной власти: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2005. — 22 с.
415. *Давьдов Р.* Конституційні основи місцевого самоврядування в Україні // Місцеве та регіональне самоврядування України. — Вип.4(9). — К., 1994.-С.8-16.
416. *Давьдов Р.* Політико-правові засади децентралізації влади і розвитку місцевого самоврядування в Україні // Вісник Української Академії державного управління. — 1996. - ЛМ. - С. 90-101.
417. *Даниїшина І.Е.* Муниципальное право в вопросах и ответах: Учебное пособие. — М.: Проспект, 2004. -237 с.
418. *Дашівькевич А., Величко Ю.* Статут територіальної громади міста — нове явище у праві України // Право України. — 2002. — № 4. — С. 27-29.
419. *Дегтярьова ІХ.* Домінант державної політики розвитку місцевого самоврядування в Україні: Авторсф. дис. ... канд. наук з держ. управ. — Х., 2005.
420. *Делімарський Р.Є.* Київське самоврядування: уроки ХХ-го століття. — К.: Науковий світ, 2000. — 19 с.
421. *Делія Ю.В.* Гарантії місцевого самоврядування в Україні // Держава і право: 36. наук, праць. Юридичні і політичні науки. — Вип. 15. — К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корещького ПАН України, 2002. - С. 119-126.
422. *Делія Ю.В.* Делеговані повноваження: немає підконтрольності без відповідальності // Право України. — 1999. — № 4. — С 45-46.
423. *Делія Ю.В.* Законодавство України про місцеве самоврядування: досвід застосування, проблеми вдосконалення // Самоврядування та самоорганізація територіальних громад: Матер. наук.-практ. конф., м. Львів 24-25 червня 1999 р. /

Рекомендована література для поглибленого вивчення курсу "Муниципальне право України"

- За ред.: Б. Ковальчука, І. Вовка, П. Гураля, В. Киселичка, Л. Мазура. — Львів: Добровичинний громадський Фонд ім. князя Осмомисла, 1999. — С 102-107.
424. *Делія Ю.В.* Компетентні спори: причини і шляхи їх подолання // І Право України. - 2000. - № 6. - С. 32-33.
425. *Делія Ю.В.* Місцеве самоврядування як суб'єкт конституційних правовідносин // Право України. - 1999. - № 11. - С. 24-26.
426. *Делія Ю.В.* Місцеве самоврядування: в основі природні права людини // Актуальні проблеми і досвід місцевого самоврядування у Східноукраїнському регіоні: Матер. міжнар. конф., м. Донецьк 28-29 вересня 2001 р. /Донецьк: І НІ ІДІ ІА11 України, 2001. - С. 113-116.
427. *Делія Ю.В.* Правові основи місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики: Авторсф. дис. ... канд. юрид. наук. — К., 2003.
428. *Делія Ю.В.* Систематизація законодавства про місцеве самоврядування в Україні. // Систематизація законодавства в Україні: Матер. міжнар. наук. — практ. конф., м. Київ 6-7 жовтня 1999 р. / За ред.: В.Ф. Опришка, М.Ф. Веремечука, М.І. Єрофєєва, О.М. Костенка та ін., К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1999. - С. 434-437.
429. *Делія Ю.В.* Щодо проекту закону "Про органи самоорганізації населення" // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. — 1999. - № 1. - С. 121-123.
430. *Делія Ю.В., Краюної:ов Ю.М.* Додержавний період місцевого самоврядування // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. — 1999. - № 1 - С. 56-63.
431. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підруч. / За ред. С.Г. Серьобіної. - Х., 2005.
432. *Дишеский Д., Нерезьяк В.* Становлення місцевого самоврядування в Україні у контексті проведення адміністративної реформи й формування нової регіональної політики // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. Том 1. — Одеса: Юридична література, 2002. — С. 1 '17-159.
- 43.3. *Дитятковський М.К.* Проблеми поділення органів місцевого самоуправління окремими господарствними повноваженнями: Авторсф. дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2001.
434. *Дмитрієв Ю.Л., Тарасов О.І.* Европейская Хартия местного самоуправления и муниципальное право Российской Федерации. — М.: Манускрипт, 1998. — 76 с.
435. *Дмитрієв Ю., Тарасов О.* Европейская Хартия местного самоуправления и российское законодательство // Право и жизнь. — 1997. — № 12. — С. 162-172.
436. *Дорьшєєва Е.Ю.* Развитие местного самоуправления: мировой опыт и российские реформы (политический аспект): Авторсф. дис. ... канд. полит. наук. — М., 1999.
437. *Дробуш І.* Розмежування функцій органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади // Право України. — 2001. — № 10. — С 20-24.
438. *Дробуш І.В.* Компетентні спори між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями: шляхи їх вирішення // Управління сучасним містом. -2001. - № 4-6(2). - С. 74- 81.
439. *Дробуш І.В.* Компетентні спори органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади // Актуальні проблеми державотворення в Україні. Матеріали наук. — практ. конф. (25 квітня 2001р., Рівне.) — Рівне, 2001.- С. 103-112.

440. *Дробуш І.В.* Локальна нормотворчість як одна з пріоритетних функцій органів місцевого самоврядування в Україні // Становлення і розвитку правової системи України. Збірні матеріалів конф. (21 березня 2002р., Київ). — Київ, 2002 -С. 47-50.
441. *Дробуш І.В.* Перспективи розвитку місцевого самоврядування в Україні в ході адміністративної та муніципальної реформи // Актуальні проблеми правознавства. - Вин. 4.- Тернопіль, 2002.- С. 173-180.
442. *Дробуш І.В.* Поняття функцій представницьких органів місцевого самоврядування в Україні // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки/ Редкол.: Ю.С. Пемшученко (голова ред.) та ін.- Вин. 9.-К: Інститут держави і права ім. В.М.Корецького МЛІ України, Спілка юристів України, 2001 -С.173-179.
443. *Дробуш І.В.* Проблеми класифікації функцій представницьких органів місцевого самоврядування в Україні // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. — Вин. 15.- К., 2002.- С. 87-94.
444. *Дробуш І.В.* Функції представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: Лвтореф. дис.... канд. юрид. наук. — К., 2002.
445. *Дробуш І.В.* Функції органів місцевого самоврядування в Україні: Монографія. - К., 2003.
446. *Ежевський Д.О.* Местное самоуправление в Соединенном Королевстве и Северной Ирландии: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2005.
447. *Емельянов П.А.* Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения. Монография. - Москва-Тула: ТИГИМУС, 1997.
448. *Емельянов П.А.* Местное самоуправление в Российской Федерации: конституционно-правовой и институциональный анализ: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1998.
449. *Емельянов Н.А.* Местное самоуправление: международный опыт. — Тула: ГМРИГЛевша", 1996.- 111с."
450. *Еремін А.Р.* Проблеми визначення конституційно-правової відповідальності в сфері місцевого самоврядування // Конституційно-правової відповідальності: проблеми Росії, досвід зарубіжних країн / Під ред. С.А. Авакьяна. — М., 2001.- С.374-378.
451. *Еремін А.Р.* Реалізація права людини і громадянина на місцеве самоуправління в Російській Федерації: конституційні питання / Під ред. В.Г. Кабішева. — Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2003.
452. *Еремін А.Р.* Реалізація права людини і громадянина на місцеве самоуправління в Російській Федерації: Конституційні питання: Лвтореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Саратов, 2003.
453. *Еремьян В.В.* Муниципальное право в странах Латинской Америки. История, теория, практика: Монография. Ч. 1: Мексика. — М., 1997.
454. *Еремьян В.В.* Особенности генезиса местного самоуправления в Латинской Америке // Известия вузов. Правоведение. — 2000. — №1.
455. *Еремьян В.В.* Некоторые особенности возникновения древнерусской государственности: от общины родового типа к общине территориальной // Право и политика. - 2002. - №7. - С.91-98, №8. - С. 116-127.

456. *Еремьян В.В.* Муниципальная историография Древней Руси (к постановке проблемы) // Право и политика. — 2002. — № 9. — С.110-124.
457. *Еремьян В.В.* Местное управление и местное самоуправление в Латинской Америке: Монография. — М., 2001.
458. *Еремьян В.В.* Муниципальная история России: от Киевской Руси до начала XX века: Учеб. пос. — М.: Академический проект, 2006. — 528 с.
459. *Еремьян В.В.* Муниципальная история России. Древняя Русь: от общины рода к общине государства: Учеб. пос. — М.: Академический проект, 2006. — 960 с.
460. *Ермошечко Н.Н.* Опыт самоуправления территорий за рубежом. — К.: МкрИНТЗИ, 1992.
461. *Євтішевський В.А.* Еволюція економічних функцій органів місцевого самоврядування в Україні // Ідеологія державотворення в Україні: історія і сучасність: Матер. наук.-практ. конф. (22-23 листопада 1996 р.). - К., 1997. - С. 348-350.
462. *Жаромський Д.Г.* Конституційне право на здійснення місцевого самоуправління і його захист судовими органами конституційного (уставного) контролю в Російській Федерації. Лвтореф. дис.... канд. юрид. наук. — Тюмень, 2001.
463. *Жовнірчих Я.Ф.* Розвиток територіальної організації місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис.... канд. наук з держ. упр. — К., 2005. — 20 с.
464. *Журавський В.С., Серьонин В.О., Ярмиш О.П.* Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. — К., 2003.
465. *Забелин Е.П.* Координационная функция органов местного самоуправления Российской Федерации: Лвтореф. дис.... канд. юрид. наук. — Омск, 2005.
466. *Забелин Е.П.* Конституция Российской Федерации и развитие координации в системе муниципального управления // Конституция Российской Федерации! 1993 года и развитие отечественного государства и права: Сборник материалов международной научной конференции! — Омск, 2003. — Ч. 1. — С. 79-82.
467. *Забелин Е.П.* К вопросу о содержании некоторых основных понятий проекта нового Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" // Реформа местного самоуправления: очередной этап. Новое законодательство: арбитражный процесс и трудовое право / Материалы VIII семинара — совещания руководителей юридических служб администраций городов Сибири и Дальнего востока. 13-14 февраля 2003 г., г. Омск. — Новосибирск, 2003. -С. 27-31.
468. *Забелин Е.П.* Координационная функция органов местного самоуправления в социальной сфере // Омский Научный вестник. — 2003. — № 3 (24). — С 235-238.
469. *Забелин Е.П.* Нормативные акты муниципальных органов как форма осуществления координационной функции // Научный вестник Омской академии МВД России. - № 2 (18). - 2003. - С. 14-15.
470. *Забелин Е.П.* Основные формы реализации координационной функции органов местного самоуправления // Международные юридические чтения: Материалы научно-практической конференции. 17 апреля 2003 г. — Омск: НОУ ВПО "Омский юридический институт", 2003. — Ч. 2. — С. 116-119.
471. *Забелин Е.П.* Соответствие функций местного самоуправления и функций его органов // Актуальные проблемы правотворчества и его применения: Меж-

- вуз. сб. науч. тр. — Омск: НОУ ВГО "Омский юридический институт", 2003. — С. 149-154.
472. *Забеліна Е.П.* Содержаніє координаційної функції органів місцевого самоврядування в сфері матеріального виробництва та надання послуг населенню // Підходи к решению проблем законотворчества и правоприменения: Меж-вуз. сб. науч. тр. адъюнктов и соискателей. ~ Омск: Омская академия МВД Рос-сии, 2003. - Вып. 10. - С. 3-11.
473. *Забеліна Е.П.* Межмуниципальное сотрудничество: вопросы теории и практики // Международные юридические чтения: Материалы научно-практической конференции. 15 апреля 2004 г. — Омск: НОУ ВГО "Омский юридический институт", 2004. - Ч. I. - С. 237-240.
474. *Заверуха О.Б.* Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — К., 2001. — 20 с.
475. *Загора І.І.* Організаційно-методичне забезпечення ефективності місцевого самоврядування: Автореф. дис. ... канд. екон. наук. — Д., 1999. — 18 с.
476. *Заворская О.В.* Местное самоуправление: система социальных коммуникаций: Автореф. дис. ... канд. соц. наук. — Ростов-на-Дону, 1999.
477. *Заряцков М.* Соціальна діяльність городского самоуправления на Западе. Вып. I: Проблемы муниципализации. — Киев, 1906.
478. *Заряцков М.Д.* Что такое муниципальный социализм — М., 1917.
479. *Задорожня Г.В.* Від секцій до постійних комісій представницьких органів місцевого самоврядування // Часопис Київського університету права. — К» 3. — 2005. — С. 96-101.
480. *Задорожня Г.В.* Контрольна функція постійних комісій представницьких органів місцевого самоврядування // Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку: Збірн. тез наук, доповідей 11 Міжнародної науково-практичної конф. студентів та аспірантів. — Луцьк: Видавництво Волинського університету ім. Лесі Українки, 2006. - С. 211-212.
481. *Задорожня Г.В.* Ініціаторська діяльність постійних комісій представницьких органів місцевого самоврядування // Молодь у юридичній науці: Збірник тез Міжнародної наукової конференції молодих вчених "Четверті осінні юридичні читання" (21-22 жовтня 2005 року): У трьох частинах: Частина перша: "Загальнотеоретичні та історичні правові науки. Конституційне право". — Хмельницький: Видавництво Хмельницького університету управління та права, 2005. — С. 168-171.
482. *Задорожня Г.В.* Організаційні (юрми роботи постійних комісій представницьких органів місцевого самоврядування // Часопис Київського університету права. -№ 1.- 2006. - С. 70-75.
483. *Задорожня Г.В.* Постійні комісії представницьких органів місцевого самоврядування: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — К., 2006.
484. *Задорожня Г.В.* Принципи організації постійних комісій представницьких органів місцевого самоврядування // Правові засади державотворення України: Матеріали VI міжнародної науково-технічної конференції "АВІА — 2004". — Т. 6. — К.: НАУ, 2004. - С. 9-12. '
485. *Задорожня Г.В.* Система постійних комісій у місцевому самоврядуванні: перспективи розвитку та удосконалення // Бюлетень Міністерства юстиції України. - 2006. - № 3. - С. 132-140.

486. *Задорожня Г.В.* Функції постійних комісій представницьких органів місцевого самоврядування // Політ: Матеріали V міжнародної наукової конференції студентів та молодих учених. — К.: ІІАУ, 2005. — С. 516.
487. *Засць І.Я.* І правовий статус області в Україні: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — Х., 2000.
488. *Зайчикова В.В.* Відносини держави і місцевого самоврядування в зарубіжних країнах// Наукові праці НДФІ. - К.: ІДФІ. - 2000. - Вий. 10. - С. 44-50.
489. *Зайцева Т.А., Акименко Е.В.* О классификации мер конституционно-правового принуждения, применяемых к органам и должностным лицам местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. — 2008. — № 1.- С. 23-26.
490. Закон "Про місцеве самоврядування в Україні": Науково-практичний коментар. / Ред. кол. В.Ф. Опришко, М.Ф. Веремчук, В.В. Медведчук. — К., 1999.
491. *Злобін С, Гелі> А.* Місце Статуту територіальної громади в системі нормативно-правових актів України // Статут територіальної громади. Проблеми розробки, прийняття та впровадження в практику місцевого самоврядування. Павч. но-сіб. - К., 1999. -С. 71-74.
492. *Зотов В.В., Макашева ЗМ.* Муниципальное управление: Учеб. для студ. вузов. — М.: ИОН ИТИ, 2002. -280 с. '
493. *Ившина Г.А.* Муниципальное право: конспект лекций. — СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 2000. '
494. *Интаев В.Г., Бутов В.И.* Зарубежный опыт местного самоуправления в российской практике: Учебное пособие. — Москва — Ростов, 1999. — 224 с.
495. *Ипституты самоуправления: историко-правовое исследование/ В.Г. Графскпх,] І.Н. Ефремова, В.И. Карнец и др., — М.: Наука, 1995.*
496. *Исаева М.* К вопросу о структуре муниципальной власти // Право и жизнь. - 1996. - № 9. - С. 33-38.
497. *Іванік М.М.* Виборча акція 1927 р. до органів місцевого самоврядування у Східній! Галичині // Проблеми гуманітарних наук: І наукові записки Дрогобицького державного педагогічного університету ім. І. Франка. — Дрогобич: Коло, 2001. — Вин. 7.-С. 119-128.
498. *Іванік М.М.* УНДО у виборах до органів місцевого самоврядування в 1925-1939 рр. // Науковий вісник Волинського державного університету ім. Лесі Українки. Історичні науки. — Луцьк: Вид-во "Вежа", 2001. — № 11. — С. 34-39.
499. *Іванік М.М.* Система органів місцевого самоврядування Східної Галичини (1919-1933) // Проблеми гуманітарних наук: Наукові записки Дрогобицького державного педагогічного університету ім. І. Франка. — Дрогобич: НВЦ "Каменярь", 2002. - Вип. 9. - С. 151-161.
500. *Іванік М.М.* Деформування системи місцевого самоврядування у Польщі у березні 1933 р.: Національний аспект у контексті польсько-українських стосунків // І наукові записки Національного університету "Острозька академія": Історичні науки. — Острог: Національний університет "Острозька академія", 2002. — Вип. 2. - С. 32-42.
501. *Іванік М.М.* Польсько-українське суперництво за вплив у повітових органах самоврядування Східної Галичини (1919-1933 рр.) // Наукові записки Націо-

- пального університету "Острозька академія": Історичні науки. — Острог: Національний університет "Острозька академія", 2003. — Вин. 3. — С. 208-218.
502. *Іваник М.М.* Органи місцевого самоврядування на Західній Україні у 1919-1939 роках: Автореф. дис.... канд. іст. наук. — Л., 2003. — 17 с.
503. *Ігнатів В.Г., Бутів В.И.* Зарубежній опит местного самоуправления и российская практика. — М. — Ростов-па-Дону: Кн. Дом "Уннверситет" ~ Изд. центр "МарТ", 1999. - 224 с.
504. *Казанчев Ю.Д., Писарев А.Н.* Муниципальное право. — М.: Новий Юрист, 1998.- 288 с.
505. *Калишин А.Ю., Соловьева О.В., Сорокин С.П.* Местное самоуправление в современной России: вопросы истории, теории, практики/ Подред. С.А. Комарова. — СІ 16.: Изд-во Юридического института (Санкт-Петербург), 2005. — 348 с.
506. *Калиниченко Л.А.* Организация муниципальной службы. — Саратов: Изд-во Са-рат. ун-та, 1998.-167 с.
507. *Калиновськіи Б.* Державні гарантії і правозахисна роль державних органів щодо здійснення конституційних принципів місцевого самоврядування // Право України. - 2002. - №10. - С. 29-32.
508. *Калиновськіи Б.Б.* Діяльність органів місцевого самоврядування по захисту прав людини // Матеріали міжвузівської науково-практичної конференції. Донецьк, 27 квітня 2(101 року/ Гол. ред. І.Г. Кириченко. — Донецьк: ДШС, 200]. — С. 197-204.
509. *Калиновськіи Б.В.* Забезпечення органами місцевого самоврядування прав людини: проблеми теорії і практики // Науковий вісник ПАВСУ. — 2001. — №3. — С. 136-142.
510. *Калиновськіи Б.В.* Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — К., 2004. — 21 с.
511. *Калиновськіи Б.Б.* Місцеве самоврядування в Конституції України: проблеми і перспективи розвитку // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. — 2002. — Спецвипуск №1. — С. 49-50.
512. *Калиновськіи Б.Б.* Місцеве самоврядування в Україні: інноваційні підходи до розв'язання проблем у законодавстві // Підприємство, господарство і право. - 2002. - №8. - С.97-98.
513. *Калиновськіи Б.В.* Роль місцевого самоврядування в розбудові демократичної України // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. — Львів, 2002. - Вин. 12. - С. 137-141.
514. *Калиновськіи Б.В.* Територіальна громада: інноваційні підходи до вирішення проблем у законодавстві України // Проблеми правового регулювання місцевого самоврядування: Матеріали наук.-практ. конф., Харків, 4-5 грудня 2001 р. / За ред. М.І. Панова. — Х.: Нац. юрид. акад. України, 2002. — С. 151-154.
515. *Кампо В.* Дві системи місцевої влади: взаємодія, а не протистояння // Місцеве самоврядування. — 1998. — № 1-2. — С.35-38.
516. *Кампо В.* Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. — Вий. 1-2. — К., 1993. — С. 68-73.
517. *Кампо В.* Європейська модель місцевого самоврядування: проблеми і перспективи її реалізації в Україні // Українсько-Європейський журнал міжнародного та порівняльного права. — 2001. — Т. 1. — Вий. 2. — С. 71-84.

518. *Кампо В.* Конституційні засади комунального права України. // Місцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, пропозиції. — К., 1991. — С.72-82.
519. *Каято В.* Консультативно-дорадчі органи при Президентів України з питань державної муніципальної політики // Президент України та державна регіональна і муніципальна політика. Збірник матеріалів і документів / Уноряд. О. Іщеико, В. Кампо, М. Пухтипський, В. Тихопов. — К., 2002. — С/і8-53.
520. *Каято В.* Сто днів нового Президента у сфері місцевого самоврядування // Воля-регіон. — 2005. — Січень. — №1.
521. *Каято В.* Що таке державна муніципальна політика? // Міжнародний конгрес "Злагода". — 2002.- №5(13). — Жовтень.
522. *Каяіно В., Пухтипський М.* Муніципальна політика Президента України. — К, 2003.
523. *Каяіно В.М.* Конституційно-правові проблеми державної муніципальної політики в Україні: теорія і практика // Актуальні проблеми політики. 36. наук, праць / Голов. ред. С.В. Ківалов. - О., 2003.- Вин.16. - С.175-186.
524. *Каято В.М.* Місцеве самоврядування в Україні — К: Ін Юре, 1997. — 36 с.
525. *Кампо В.М.* Місцеве самоврядування за рубежом // Політика і час. — 1993. — № 12.
526. *Каяіно В.М.* Порівняльне муніципальне право: цивілізаційний вимір // Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку: 36. наук, статей / За ред. Ю.Є. Шемшученка, О.В. Кресіна. — К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького ПАП України, Таврійський національний університет ім. В.І. Вернадського, Київський університет права ІЛІІІ України, 2006. — С. 289-292.
527. *Каяіно В.* Демократизація статусу депутатів місцевих рад. — К: Ін-т громадянського суспільства, 2001. — 40 с.
528. *Каяіно В., Пухтипський М.* Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України па шляху трансформації // Президент України та державна регіональна і муніципальна політика. Збірник матеріалів і документів / Уноряд. О. Іщеико, В. Кампо, М. Пухтипський, В. Тихопов. — К., 2002.
529. *Каяіно В.* Муніципальна правова просвіта: творча програма для новообраних депутатів місцевих рад //Аспекти самоврядування. — 2002. — №2(14). Вставка. — С.1-12; 2002. -№3(15). Вставка. - С.2-17.
530. *Каяіно В.М.* Ресурси місцевого самоврядування: політичні моделі і методологічні проблеми розвитку самоврядування в контексті політико-правових реформ України // Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку: За матеріалами VIII Всеукраїнський муніципальних слухань "Ресурси місцевого і регіонального розвитку: національний та міжнародний аспекти", 29 липня — 2 серпня 2002 року, Судак, Автономна Республіка Крим / Науковий редактор М.Пухтипський. — К., 2003.
531. *Каяіно В.М.* Проблеми нравотворчості при підготовці локальних правових актів щодо органів самоорганізації населення // Місцеве самоврядування та самоорганізація населення в м. Києві: стан, проблеми та ризики розвитку. Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції. 15 березня 2006 р. м. Київ / За заг. ред. Литвина О.П., Кампо В.М., Корнієнка М.І. - К., 2006. - С. 31-36.
532. *Каяіно В.М.* Конституційна держава і місцеве самоврядування в політичній філософії України ХІХ-ХХ ст. // Конституція і конституціоналізм в Україні: ви-

- біркові проблеми. Збірник наукових праць членів Товариства конституційного права з нагоди десятої річниці Конституції України, Конституційного Суду України та самого Товариства/ Відлов, ред. Мартиненко П.Ф. і Кампо В.М. — К.: Купріянова, 2007. - С. 166-183.
533. *Кампо В.М.* Мірові судді та громадські мирові судді в Україні: проблеми та перспекти впровадження: Методичний посіб. — К., 2007.
534. *Капустин А.М.* Правовик основи інституціалізації територіального обшественного самоуправлення в Росії: Лвтореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2001.
535. *Карабін Т.О.* Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні і практичні питання: Лвтореф. дис. ... канд. юрид. наук. — К., 2007. — 19 с.
536. *Каряев А.Л.* Формирование института местного самоуправления. — К., 1993.
537. *Карчева Г.* Управління та самоврядування в м. Києві // Місьцеве та регіональне самоврядування України. — К., 1995. — Вий. 3-4(12-13). — С. 106-111.
538. *Каши В.* Формула партнерства. Іювье правовье основи взаимодействія местньх Советов с органами територіального обшественного самоуправления // Народний депутат. — 1991. — №18. — С. 48-51.
539. *Каши В.С.* Організаційно-правовий механізм взаимодействія местньх Советов народных депутатов и органов територіального обшественного самоуправления: Лвтореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Єкатеринбург, 1991. — 16 с.
540. *Каши В.С.* Ответственность в системе местного самоуправления. Учеб. пос. — Краснопярк, 2005.
541. *Кириченко Ю.М.* Лдмістративно-правові засади діяльності міського голови: Лвтореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Х., 2007.
542. *Клеченов Г.Е.* Конституційні основи регіонального управління и местного самоуправления в странах Латинской Америки: Науч.-апатит. Обзор / Отв. за вып. Моргупова Л.И. - М.: ИНИОП РЛ11, 1994.
543. *Клименка //.* Статут територіальної громади як джерело конституційного права в Україні // Актуальні проблеми тлумачення і застосування юридичних норм: 36. статей учасників міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої пам'яті професора П.О. Недбайла. 28-29 березня 2008 року. — Львів: Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка, 2008. - С. 77-78.
544. *Клименко П.О.* Статут територіальної громади — основний нормативно-правовий акт локальної саморегуляції // Запорізькі правові читання: Тези доповідей іцо-річн. Міжнародної наук.—практ. конф., м. Запоріжжя, 15-16 травня 2008 р. / За заг. ред. С.М. Тімчечка і Т.О. Коломощ. — Запоріжжя: ЗИУ, 2008. — С. 149-152.
545. *Ключковський І.О.* Необхідність закладення бази для реалізації реформи державного та муніципального управління // Аспекти самоврядування. — 2005, — №2.
546. *Княже С.Д., Хрусталев Е.Н.* Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. пос. — Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1998. — 57 с.
547. *Князев С.Д., Хрусталев Е.Н.* Российское муниципальное право: Учеб. пос. — Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1997. — 343 с.

548. *Коваленко А.А.* Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: питання теорії і практики. — К., 1997.
549. *Коваленко А.Л.* Деякі питання юридичної відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні // Правова держава: Щорічник наук, праць. — К., 2003. — Вий. 14. — С. 569-574.
550. *Коваленко А.А.* Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: питання теорії та практики: Лвтореф. дис. ... канд. юрид. наук. — К., 1997.
551. *Коваленко А.А.* Місьцеве самоврядування в столиці України // Державно-правова реформа в Україні: Матер. наук.-практ. конф. (листопад 1997 р.). — К., 1997. — С. 381-385.
552. *Ковешников Е.М.* Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия: Лвтореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2001.
553. *Коврига О.* Відповідальність органів місцевого самоврядування за неправомірні дії // Право України. - 2001. - Ма 2. - С.57-59.
554. *Колут Л.Е.* Система местного самоуправления: основы разработки и применения в городах России. - СПб.: ИС.ИИ РАН, 1995.
555. *Коданева С.И.* Политическая регионализация в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии (конституционная реформа); Лвтореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2003.
556. *Козачук М.* Правові аспекти статусу територіальних громад // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. — 2001. — № 2 (частина II). - С. 14-16.
557. *Козоріз В.Н., Третецький В.П.* Хто такий міський голова і як його обирати. — К: Інститут громадянського суспільства, 2001. — 54 с.
558. *Козюра І.В., Лебеїнська О.І.* Місьцеве самоврядування в Україні (становлення та еволюція): Іавч. носіб. — Ужгород: Патент, 2003. — 224 с.
559. *Кокоток А.П., Саломаткин А.С.* Муниципальное право России: Учебник. — М.: Юрист., 2006. - 383 с.
560. *Колетников А.В.* Адміністративно-правовой статус исполнительных органов местного самоуправления: Лвтореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2003. - 23 с.
561. *Колетников В.А.* Зарубежный опыт государственного и муниципального управления. Учеб.-метод. пос. — Волгоград: Изд-во ВАГС, 1998. — 52 с.
562. *Колешков В.А.* Муниципальные интересы в современной России: Монография. - Волгоград: Изд-во ГОУ ВПО "ВАГС", 2005. - 432 с.
563. *Колешков В.А.* Муниципальные интересы как фактор местного самоуправления // Реформы в современной России: экономические, социально-политические и правовые аспекты. Научно-практическая конференция. Тезисы докладов. — Волгоград: Изд-во ВАГС, 2003. - С. 23-26.
564. *Колешков В.А.* Муниципальные интересы как феномен местного самоуправления: основные аспекты исследования // Государственное муниципальное управление в России. Реформы и перспективы развития. Материалы Всероссийской конференции 14 декабря 2004. — Волгоград: Изд-во ГОУ ВПО "ВАГС", 2005. — С. 36-40.

565. Колесников В.А. К технологии формирования системы местного самоуправления в современной России // Муниципальное управление в России: становление и адаптация зарубежного опыта. Сборник статей. — Волгоград: Изд-во ВАГС, 1995. — С. 15-21.
566. Колесников В.А. Об использовании опыта развитых стран при организации муниципальных выборов в России // Муниципальные выборы во Франции и России: Сборник научных статей. — Волгоград: Волгоградская академия государственной службы, 1996. — С. 22-30.
567. Колесников В.А. Взаимодействие государственных органов и органов местного самоуправления как фактор обеспечения муниципальных интересов // Иаучный вестник ВЛГС. Сборник научных статей. - Выпуск 5. - Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО ВЛГС, 2006. - С. 74-110.
568. Колесников В.А. Проблема адаптации зарубежного опыта к практике местного самоуправления // Конституция Российской Федерации и социально-правовые условия становления местного самоуправления. Сборник тезисов Межрегиональной научно-практической конференции]. — Волгоград: Изд-во ВАГС, 1997.-С. 30-33.
569. Колесников В.А. Муниципальные интересы в современной России — качественные особенности и своеобразие содержания // Россия на рубеже веков: проблемы социально-экономического, государственно-правового и духовного развития. Материалы научно-практической конференции. Волгоград, 28 января, 2001 — Волгоград: Изд-во ГОУ ВПО "ВАГС", 2004. - С. 30-32.
570. Кошико Г. Развитие местного самоуправления через децентрализацию государственной власти в Украине // Вісник Київської*) університету. Актуальні проблеми міжнародних відносин. — Выпуск 18. — Ч. 11. — К., 2000. — С. 45-50.
571. Кошико Р. Местное та региональное самоуправление как принцип европейского конституционного права // Вісник Київського університету. Актуальні проблеми міжнародних відносин. — Вып. 36. — Ч. 11. — К., 2002. — С. 113-117.
572. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Государственное строительство и местное самоуправление: Навч. носіб. - К., 2000.
573. Кольцова Д.В. Взаємодія органів центральної влади та місцевого самоврядування // Матеріали Першої Міжнародної науково-практичної конференції "Науковий потенціал світу 2004". — Том 5. Державне управління. — Дніпропетровськ: Наука і освіта, 2004. - С. 44-45.
574. Кольцова Д.В. Кадрове забезпечення місцевого самоврядування // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції "Дні науки, 2005". Том 5. Державне управління. — Дніпропетровськ: Наука і освіта, 2005. — С. 66-67.
575. Кольцова Д.В. Об'єднання співвласників багатоквартирних будинків як нова форма органів самоорганізації населення // 36. наук, праць ДонДУУ: "Соціальний менеджмент і управління Інформаційними процесами": Серія "Державне управління". - Т VII. - Вып. 61. - Донецьк: ДонДУУ, 2006. - С. 35-45.
576. Кольцова Д.В. Пропозиції по вдосконаленню діяльності органів самоорганізації населення в су часи их умовах// Матеріали IV Всеукраїнської науково-практичної конференції "Роль менеджмент-освіти в контексті розвитку механізмів державного регулювання соціально-економічних процесів" (11-13 травня 2006 р.,

- м. Святогірськ) / Під заг. ред. Дорофієнко В.В. — Донецьк: ДонДУУ, 2006. — С. 98-101.
577. Кольцова Д.В. Органи самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр. — Донецьк, 2007.
578. Кольцова Е.Г. Юридическая ответственность коллсгальных органов местного самоуправления: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — Казань, 2006.
579. Комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", Под ред. Ю.А.Тихомирова. — М., 1997.
580. Коммунальное право Украины: Учеб. пос. / В.Д. Волков, А.Л\ Бобкова, Н.А. Захарченко п др. — Дюпсцк, 1999.
581. Конгрес місцевих та регіональних влад України — консолідація заради майбутнього місцевого самоврядування: .36. документів і матеріалів (квітень 2002 р. — листопад 2003 р.) / В.М. Тихопов (ред.), В.М. Кампо (упоряд.). — К., 2003. - 136 с.
582. Кононов А.М. Роль и место органов местного самоуправления в осуществлении охраны общественного порядка. (Вопросы теории и практики). // Государство и право. - 1997. - №12. - С.33-36.
583. Кононов А.М. Местное самоуправление в Российской Федерации. — Саратов: СВШМВД РФ, 1997. -110 с.
584. Конституционные основы регионального управления и местного самоуправления в странах Латинской Америки: Иауч.-аналит. обзор/ [Клеченов Г.Е.] — М.: ИНИОН, 1994. -56 с.
585. Конилвнко М., Кошленко О. Місцеве самоврядування в УІР: теоретична модель і практика державного будівництва // Місцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, пропозиції. — К., 1994. — С.17-27.
586. Кошленко М., Кошленко О. Місцеве самоврядування і місцева адміністрація Української гетьманської держави // Місцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, пропозиції. — К., 1994. — С.28-33.
587. Корнієнко П. Новое в статусе местных Советов // 1 Народный депутат. — 199.1. — № 18. -С. 73-79.
588. Корнієнко М. Державна влада і місцеве самоврядування: актуальні проблеми теорії і практики. // Українське право. — 1995. — №1. — С.68-77.
589. Корнієнко М. За принципом розподілу влад // Воля. — 2004. — №1-2. — Січень.
590. Корнієнко М. Місцеве самоврядування та "урядова вертикаль". // Місцеве самоврядування. - 1997. - №3-1 - С.37-41.
591. Корнієнко М. Статут територіальної громади: яким він може бути? // Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування: Збір, матеріалів коифер. (21-22 грудня 1998 р., Київ). — К.: Перспектива, 1999. - СІ 5-20.
592. Корнієнко М.І. Муниципальное право Украины. Концептуальні та організаційно-правові питання: Навч. носіб. — К.: Алерта, 2005. — 144 с.
593. Корнієнко М.І. Проблеми місцевого самоврядування в юрисдикції Конституційного Суду України // Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — № 4. — С.7-10.

594. *Корнієнко М.* Діюча виборча система України: шляхи вдосконалення // Місцеве та регіональне самоврядування України. — Вин. 1-2 (4-5). -К., 1993.
595. *Корнієнко М.І.* До питання про особливості політико-правової природи органів самоорганізації населення // Місцеве самоврядування та самоорганізація населення в м. Києві: стан, проблеми та ризики розвитку. Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції. 15 березня 2006 р. м. Київ / За заг. ред. Л.І.Ітвп-на О.П., Кампо В.М., Корнієнка М.І. - К., 2006. - С. 13-16.
596. *Кариєнко М.І.* Якою має бути реформа місцевого самоврядування та його органів // Конституція і конституціоналізм в Україні: вибіркові проблеми. Збірник наукових праць членів Товариства конституційного права з нагоди десятої річниці Конституції України, Конституційного Суду України та самого Товариства / Відлов', ред. Мартиненко П.Ф. і Кампо В.М. — К: Купріянова, 2007. — С.207-219.
597. *Корпань О.В.* Світовий досвід організації місцевого самоврядування // Правова держава: Щоріч. наук. праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького ІЛІІ України. - К., 2000. - Вин. 11.
598. *Корпань О.В.* Правові проблеми організації самоврядування в Україні. — К: Ориєш, 2001. - 144 с.
599. *Кориунов С.Л.* 1 Правовое регулирование государственного контроля в сфере местного самоуправления: Автореф.; дис.... канд. юрид. наук. — Казань, 2006. — 25 с.
600. *Кос.аквісїжн Л.Г.* Конституційний статус столиці України м. Києва // Проблеми управління сучасним містом: Тези доповідей та виступів на міжнародній науково-практичній конференції. — К., 1995. — С. 40-43.
601. *Косинський В.* Процесуальні особливості здійснення повноважень органами місцевого самоврядування // Право України. — 2000. — № 5. — С. 17-19.
602. *Костецька Т.* Інформаційні аспекти місцевого самоврядування // Юридический вестник. - 1995. - №1. - С.115-120.
603. *Костюков Л.П.* Местное самоуправление: взаимодействие международного и внутригосударственного права // Материалы республиканской научно-практической конференции "Проблеми местного самоуправления в ЧЗФСР" / Ред. — сост. Л.П. Костюков, Т.Г. Зайцева. — Омск, 1991.
604. *Костюков Л.П.* Правовая политика субъектов Российской Федерации по организации местного самоуправления // Правовая политика субъектов Российской Федерации! Материалы круглого стола, 26 сентября 2001 г. — Владивосток: ДвГУ, 2002.
605. *Костюков Л.Н.* Феноменология муниципального права на современном этапе развития России // Феноменология муниципального права на современном этапе развития России: Материалы научно-практического семинара, 27-28 мая 2002 г. - Омск: ОмГУ, 2002.
606. *Костюков Л.Н.* Система муниципального права как отрасли российского права // Местное право. — 2002. — № 5-6.
607. *Костюков Л.П.* Сущность и содержание муниципально-правовых отношений // Закон и право. — 2002. — № 11.
608. *Костюков Л.П., Котисова С.Г.* Муниципально-правовые отношения. — Омск, 2001.

609. *Костюков Л.П.* Муниципальное право как отрасль российского права (предмет, принципы, режимы, конструкции, система): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Екатеринбург, 2003. — 41с.
610. *Ковлан В.М.* Місцеві податки і збори як фінансова основа місцевого самоврядування та інструмент державного управління фінансами // Вісник Академії прав і соціальних відносин Федерації профспілок України. Пауково-практичний збірник. - 2001. - № 2 (77). - С. 92-97.
611. *Ковлан В.М.* Право органів місцевого самоврядування па встановлення місцевих податків і зборів // Науковий вісник. Збірник наукових праць Академії державної податкової служби України. — 2002. — № 1(15). — С. 189-194.
612. *Ковлан В.М.* Співвідношення загальнодержавного і місцевого регулювання місцевих податків і зборів // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Вин. 14. — К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького ПАМ України. - 2001. - С. 284-291.
613. *Кравченко В.* Деякі питання реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні // Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування: Збірн. матеріалів конфер. (21-22 грудня 1998 р., Київ). - К: Перспектива, 1999. - С. 62-66.
614. *Кравченко В.* Статут територіальної форми як елемент правового забезпечення адміністративної та муніципальної реформ // Проблеми наукового забезпечення адміністративної реформи в Україні: 36. наук. праць. — К., 1999. — Вин. 2. — С. 179-184.
615. *Кравченко В.* Концепція місцевого самоврядування в Європейській хартії місцевого самоврядування та в Конституції України // Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування: Матеріали міжпар. конф., м. Київ, 11-12 червня 2002 р. - К., 2002. - С.198-206.
616. *Кравченко В.* Місцеве самоврядування в історії України // Місцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, пропозиції. — К, 1994. — С.8-17.
617. *Кравченко В., Пітцик М., Яловий В.* До питання щодо напрямів та пріоритетів трансформації системи територіальної організації влади в Україні // Проблеми трансформації територіальної організації влади. Збірник матеріалів та документів / Науковий редактор: М. Пухтиєвський. — К, 2005. — С. 261-273.
618. *Кравченко В.В.* Судовий захист прав та інтересів місцевого самоврядування в системі гарантій місцевого самоврядування // Судовий захист прав та інтересів місцевого самоврядування в Україні: Матеріали науково-практичного семінару. - К., 2002. - С. 26-34.
619. *Кравченко В.В.* Територіальна організація влади в контексті питань європейської інтеграції України // Україна потрібна Європі. Матеріали Міжнародного науково-методологічного семінару "Європейські цінності в українському політичному процесі". — К, 2002.
620. *Кравченко В.В., Пітцик М.В.* Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права). — К, 2001.
621. *Кравченко В.В., Пітцик М.В.* Муніципальне право України: Навч. посіб. — К., 2003.
622. *Кравченко В.В., Пітцик М.В., Салій І.М.* Основи муніципального менеджменту / За ред. В.В. Кравченка. - К, 2003.

623. *Кравченко В.* Деякі питання реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні // Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування: Збірн. матер. конф. (21-22 грудня 1998 р., м. Київ). - К., 1999. - С. 62-66.
624. *Кравченко В.В.* Пропозиції Асоціації міст України та громад щодо вдосконалення законодавства про місцеві вибори // Засідання Співки секретарів місцевих рад Асоціації міст України та громад. Науково-практичний семінар "Реформування місцевого самоврядування в контексті конституційної реформи": м. Бердянськ. 23-24 червня 2005 р. Збірник матеріалів / За ред. В.В. Кравченка та М.В. Пітцика. - К., 2005. - С. 24-33.
625. *Кравченко В.В.* Форми участі неурядових структур у розвитку місцевого самоврядування // Актуальні проблеми виконання законів України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації" / За ред. В.В. Кравченка. - К., 2003.
626. *Кравченко В.* Територіальний устрій та місцеві органи влади України -К., 1995.
627. *Кравченко В.І.* Місцеві фінанси України: Навч. посіб. — К., 1999.
628. *Крашкова А.* Конституційні санкції за порушення правового статусу суб'єктів місцевого самоуправління // Юридический вестник — 2003 - №7? -С.79-83.
629. *Крашкова А.В.* Конституційна відповідальність за порушення права на місцеве самоуправління // Актуальні проблеми держави і права: 36. наук, праць -Вин. 11. - Одеса: Юрид. літ., 2001. - С. 210-212.
630. *Красікова О.В.* Конституційна відповідальність органів місцевого самоврядування в сфері прав членів територіальної громади // Актуальні проблеми політики: 36. наук, праць. - Одеса: Юрид. літ. - 2001. - Вип. 12. - С. 484-488.
631. *Красікова О.В.* Конституційна відповідальність в системі захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування: Автореф. дис.... канд. юрид. наук - Одеса, 2004.
632. *Краснов М.А.* Введение в муниципальное право. — М., 1993.
633. *Краснов М.А.* Местное самоуправление: государственное или общественное? // Советское государство и право. — 1990. — №10. — С.81-89.
634. *Краснов М.А.* Проблема ответственности в местном самоуправлении // Местное самоуправление: современные российские опыт и законодательное регулирование/Под ред. К.Ф. Шеремета и И.И. Овчинникова. - М., 1998. - С. 186-199.
635. *Крестева Ю.В.* Інститут місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис. ... канд. політ. наук. — Л., 2002. — 18 с.
636. *Крузе Ю.І.* Проблеми теорії місцевого права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1997.
637. *Круїс К.* Проблеми місцевого самоврядування в судочинстві Конституційного Суду України // Вісник Конституційного Суду України - 2000 — №4 — С.11-17.
638. *Крупка Ю.М.* Проблеми визначення правового статусу м. Києва // Державно-правова реформа в Україні: Матер. наук.-практ. конф. (листопад 1997 р.) -К., 1997.- С. 385-387.

639. *Крусан А.* Децентрализация и децентрализация публичной власти: соотношение в теории и законодательстве Украины // Юридический вестник. — 1999. — №1. - С.29-33.
640. *Крусан А.* Конституционное регулирование взаимоотношений местных органов государственной исполнительной власти и органов местного самоуправления.// Юридический вестник. — 1996. — №4. — С.5.8.
641. *Крусан А.* Конституционные принципы взаимодействия местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления // Актуальные проблемы держави та права: Збірн. наук, праць. — Одеса, 1999. — Вип.6. — С110-115.
642. *Крусан А.* Местное управление и самоуправление: к постановке вопроса о содержании и понятии // Юридический вестник. — 1998. — №1. — С.84-87.
643. *Крусан А.Р.* Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — Одеса, 1999.
644. *Крусан А.Р.* Взаємодія місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні: Навчальний посібник. — Одеса, 2001.
645. *Крючком С.М., Зельницький А.М., Удовенко П.А., Леонов В.В., Бобкова О.К.* Историко-правовые аспекты становления и развития местного самоуправления: Світовий та український досвід / Інститут системного аналізу та впровадження соціальних проектів "Соцітел". — К.: Довіра, 1998. — 191 с.
646. *Кудилітський М.П., Шевелева П.І.* Муніципальное право. — СІ 16., 2005.
647. *Кудрякова О.Б.* \ Правовые акты местного самоуправления: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — М., 2000.
648. *Кузнецов А.А.* Местное самоуправление в современной России: теоретические и практические аспекты // Научно-теоретический и практический журнал "Синтез". Философия. Право. Экономика. Издание Кубаиского отделения Российского философского общества при РАН. — 2004. — № 4.
649. *Кузнецов А.А.* Регистрация устава местного самоуправления // Научно-теоретический и практический журнал "Синтез", Философия. Право. Экономика. Издание Кубаиского отделения Российского философского общества при РАН. - 2004. -№> 4.
650. *Кузнецов А.А.* О некоторых вопросах организации и деятельности местного самоуправления в зарубежных странах // Научно-теоретический и практический журнал "Синтез". Философия. Право. Экономика, Издание Кубаиского отделения Российского философского общества при РАН. 2004. — Л° 5.
651. *Кузнецов А.А.* Конституционная модель российского местного самоуправления (сравнительно-правоведческие аспекты) // Научно-теоретический и практический журнал "Синтез". Философия. Право. Экономика. Издание Кубаиского отделения Российского философского общества при РАН. 2004. — № 6.
652. *Кузнецов А.А.* О некоторых вопросах инкорпорации норм Хартии местного самоуправления в российское законодательство // Научно-теоретический и практический журнал "Синтез". Философия. Право. Экономика. Издание Кубаиского отделения Российского философского общества при РАН. 2004. — № 6.
653. *Кузнецов А.А.* Конституционно-правовые аспекты развития местного самоуправления в Российской Федерации в свете Европейской Хартии местного самоуправления: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — М., 2005. — 26 с.

654. *Куйбіда В.* Політико-правові проблеми діяльності органів місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи // Управління сучасним містом. - 2003. - № 13-14(9). - С. 78-М?.
655. *Куйбіда В.* Функції місцевого самоврядування в Україні: аналіз і прогноз // Вісник УЛДУ. - 2000. - № 1. - С. 294-298.
656. *Куйбіда В., Чушико В.* Система місцевого самоврядування України // Вісник Української Академії державного управління. — 1998. — №2. — С186-193.
657. *Куйбіда В.С.* Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування. — К.: МАУПІ, 2003. — 571с.
658. *Куйбіда В.* Майбутнє об'єднаної Європи неможливе без сильною місцевої демократії // Персонал. - 2003. - №9. - С. 16-17.
659. *Куйбіда В.* Місцеве самоврядування в Україні (поняття і сутність) // Актуальні пробл. держ. упр.: Наук. зб. — О.: Астропринт, 2000. — Вип. 3. — С. 161-169.
660. *Куйбіда В.* Регіональні особливості діяльності органів місцевого самоврядування // Актуальні пробл. держ. упр.: 36. наук. пр. — Одеса: Одес. філ. УАДУ, 2001. — Вип.7. - С. 264-274.
661. *Куйбіда В.* Роль місцевого самоврядування в сушеній регіональній політиці // Актуальні пробл. держ. упр.: 36. наук. гір. — Одеса: Одес. філ. УАДУ, 2001. — Вин. 6. - С. 264-268.
662. *Куйбіда І.* Становлення демократичних засад місцевого самоврядування // Економіка України. - 2000. - № 10 (467). - С.14-21.
663. *Куйбіда В., Чушико В.* Місцеве самоврядування в Україні: Текст лекцій. — Л.: Юрид. фак. Львів, держ. ун-ту ім. Івана Франка, 1998. — 19 с.
664. *Куйбіда В.С.* Інформатизація муніципального управління. — Л.: Літопис, 2002. - 222 с.
665. *Куйбіда В.С.* Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення: Автореф. дме... канд. юрид. наук. — Х., 2001.
666. *Куйбіда В.С.* Сучасні проблеми і регіональні особливості місцевого самоврядування в Україні. — Л.: Літопис, 2001. — 176 с.
667. *Култісєвський В.А.* Актуальні проблеми діяльності постійних комісій місцевих рад. — К.: Знання України, 2003. — 78 с.
668. *Кулиєва С.И.* Развитие механизма местного самоуправления (Конституционно-правовой аспект): Автореф. дис... канд. юрид. наук. — М., 1994.
669. *Кулиєва С.И.* Местное самоуправление: конституционно-правовой статус и механизм функционирования. — М.: Луч, 1994. — 149 с.
670. *Кулиш Н.И.* Местное самоуправление: (Аспекты теории и практики). — ЕкатеринбургИЗ, 1996. -37с'
671. *Кутафин О.Е., Фадеєв В.И.* Муниципальное право РФ: Учебник. — М.: Юристъ, 1997.
672. *Кушнарєв Є.П.* Про діяльність Асоціації міст України // Місцеве та регіональне самоврядування України. - Вип.1-2 (10-11). - К., 1995. - С.134-140.
673. *Лабенська Л.* Взаємодія депутатів місцевих рад із сільським, селищним, міським головою: деякі питання // Право України. — 2003. — №11.
674. *Лабенська Л.Л.* Відповідальність депутата місцевої ради // Вісник Юридичної академії МВС. — Дніпропетровськ, 2003. — № 3.

675. *Лабенська Л.Л.* Історія становлення і розвитку законодавства про правовий статус депутатів місцевих рад // Актуальні проблеми теорії та історії прав людини, права і держави. Матеріали науково-теоретичної конференції. — Одеса, 2003.
676. *Лабенська Л.Л.* Поняття правового статусу депутатів місцевих рад // Держава і право: 36. наукових праць. Юридичні і політичні науки. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корещького НАН України, 2003. — Вин. 20.
677. *Лабенська Л.Л.* Правовий статус депутатів місцевих рад // Вісник Юридичної академії МВС. — Дніпропетровськ, 2003. — № 1.
678. *Лазарєв І.І.* Социальная самоорганизация в условиях местного самоуправления. — Белгород: Изд-во Белгор. центра сооп., технологий, 1996. — 99 с.
679. *Лазарєв В.І., Минаков П. І., Юдин П.А.* Введение в социологию местного самоуправления: Учеб. пос. — Новомосковск: НИ РХТУ, 1998. — 71 с.
680. *Лановок Л.П.* Зростання ролі місцевого самоврядування у соціально-економічних процесах // Вісник Української академії історичних наук. — 2001. — № 1. — С. 54-58.
681. *Лановок Л.П.* Зростання ролі місцевого самоврядування у соціально-економічному розвитку сучасного українського села // Український селянин: Праці Науково-дослідного інституту селянства / Інститут історії України НАН України. - Черкаси, 2001. - Вин. 3. - С. 348-351.
682. *Лановок Л.П.* Передумови і напрями реформування місцевого самоврядування // Проблеми історії України: факти, судження, пошуки: 36. наук. праць. — К., 2001. - Вин. 3. - С. 72-84.
683. *Лановок Л.П.* Зростання ролі місцевих органів влади у розвитку соціальної інфраструктури в сучасному українському селі // Науковий вісник Національного аграрного університету. — 2001. — Вин. 37. — С. 359-361.
684. *Лановок Л.П.* Концептуальні основи та правові засади розвитку та функціонування місцевого самоврядування // Проблеми історії України: факти, судження, пошуки: 36. наук. праць. — К., 2002. — Вин. 4. — С. 72-82.
685. *Лановок Л.П.* Адміністративно-територіальна реформа і розвиток місцевого самоврядування // Проблеми історії України: факти, судження, пошуки: 36. наук. праць. - К., 2002. - Виті. 5. - С. 32-41.
686. *Уй«овадкУ7.Я1[овийетапрозвиткумісцевогосам(іврядуваппя в незалежній Україні // Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції" І Проблеми українського державотіореннял'торіісучасністьХДоЮ-річ'яіеіішежіоетіУкіміїв)].—К.,2002.—С. 65-74.*
687. *Лановок Л.П.* Актуальні проблеми розвитку місцевого самоврядування // Проблеми історії України: факти, судження, пошуки: 36. наук. праць. Результати досліджень істориків науково-дослідних інститутів та навчальних закладів, — Ч. П.-К., 2003. -С. 49-53.
688. *Лановок Л.П.* Розвиток місцевого самоврядування в умовах розбудови громадянського суспільства в Україні (90-ті роки ХХ століття — початок ХХІ століття): Автореф. дис... канд. іст. наук. — Луганськ, 2003. — 22 с.
689. *Ларионов С.Б.* Особешіости формироваііия иредставительных органов местного самоуправления в Украине // Актуальні проблеми держави і права. Вий. 11. — Одеса: Юридична література, 2001.
690. *Ларькіша Л.П.* Органи территориального общественного самоуправления. — Саранск, 1993.

691. *Литвишиско І.Л.* Деякі аспекти забезпечення органами місцевого самоврядування конституційних прав і свобод громадян // Держава і право: 36. наук, праць. Вип.7. - К., 2000.
692. *Литвітенко І.Л.* Діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню конституційних прав та свобод людини і громадянина: Лвтореф. дис. ... канд. юрид. наук. — К., 2003.
693. *Литвітенко І.Л.* Особливості муніципально-правового статусу людини і громадянина в Україні // Держава і право. Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Впп.8. - К., 2000. - С.175-182.
694. *Литвітенко І.Л.* Місцеве самоврядування в системі організаційно-правових гарантій забезпечення прав і свобод людини і громадянина // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ. - 2001. — №2. — С. 201-208.
695. *Литвишиско І.Л.* Організаційно-правові форми і методи діяльності органів місцевого самоврядування по забезпеченню конституційних прав і свобод людини і громадянина // Вісник УАДУ. - 2001. - №2. - С. 27-33.
696. *Литвітенко І.Л.* Права людини і місцеве самоврядування в Україні // Вісник державної служби України. — 1999. — №1. — С 75-80.
697. *Литвишиско І.Л.* Форми реалізації конституційного права громадян на участь у місцевому самоврядуванні // Вісник УЛДУ. — 2000. — №1. — С. 225-235.
698. *Литяшин Ш.Я.* Местное самоуправление: понятие, организационно-экономические основы и гарантии его осуществления. — М.: Общ. "Знапие" РФ, 1992.
699. *Лінецький С* Ритуальне самоврядування по-київськи//Юридичний вісник України. — 1999. — 25 лютого -- 3 березня.
700. *Лобова І.А.* Проблеми реалізації компетентні органів місцевого самоврядування в Російській Федерації: Лвтореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2003.-21 с.
701. *Лопатина СІ І.* Правовий акт органу місцевого самоврядування як початок права: общетеоретический аспект // Правове відом. -2000. -№2.
702. *Лопатина СІ І.* Правові акти органів (должностних осіб) місцевого самоврядування: Лвтореф. дис. ... канд. юрид. наук. — СПб., 2000.
703. *Лопатинський В., Кравченко В., Літнік П.* Статут територіальної громади: проблеми розробки, прийняття та впровадження в практику місцевого самоврядування // Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян та здійснення місцевого самоврядування: 36. матер. конф, (21-22 грудня 1998 р., Київ).-К, 1999.-С. 21-33.
704. *Лукьянова Е.В.* Становлення муніципальної демократії в Росії (соціологічний аспект): Лвтореф. дис. ... канд. соц. наук. — Саратов, 1999.
705. *Лысенко В.И.* Законодательство о выборах в местные органы самоуправления и практика его применения в зарубежных странах в 80-90-е годы: сравнительный анализ и тенденции развития // Государство и право. — 1992. — №12. — С1 27-136.
706. *Любченко П.М.* Компетентність місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації: Лвтореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Х., 1998.
707. *Любченко П.М.* Компетентність суб'єктів місцевого самоврядування. — Х.: ООО "Модель всесвіту", 2001.

708. *Любченко П.М.* Вопросы правового регулирования компетенции местного самоуправления // Мова Конституції України і проблеми вдосконалення законодавства: Темат. зб. наук, праць. Відповід. ред. М.І. Папов. Х.: І Інст. юрид. академія України, 1997. - С. 24-29.
709. *Любченко П.М.* Местное самоуправление в городском районе // Становлення правової системи демократичної України та юридична наука: Короткі тези доповідей та наукових повідомлень наук, конфер. молодих учених / За ред. М.І. Папая. — Х.: Мац. юрид. акад. України, 1998. - С. 21 22.
710. *Любченко П.М.* Организационно-правовые вопросы разработки и принятия уставов территориальных громад // Проблеми законності: Ресн. міжвідом. наук, зб. — № 34. — Х.: Паті. юрид. академія України, 1998. - С. 64-69;
711. *Любченко П.М.* Місцеве самоврядування в системі інститутів громадянського суспільства: конституційно-правовий аспект: Лвтореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Х., 2008. - 40 с.
712. *Лютфалиев Р.Т.* Правовое регулирование городского самоуправления в Российской Федерации: Лвтореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2006. — 24 с.
713. *Лютцер В.Л., Тимофеев П.С.* Муниципальное право России: Метод, рекомендации и задания к семинарским занятиям. — М.: Издательство МГУ, 2001. - 61 с.
714. *Лялюк О.Ю.* Основи організації і діяльності місцевих рад в Україні: Лвтореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Х., 2007.
715. *Лясковський А.И.* Отановление системы местного самоуправления в Российской Федерации: Лвтореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1992.
716. *Маюшков В.В.* Европейская Хартия местного самоуправления // Реформи місцевого управління в країнах Західної Європи. — М., 1993. — С. 111-124.
717. *Максакова Р.* Деякі теоретичні аспекти гарантій місцевих виборів // Право України. - №7. - 2002. - С. 85-89.
718. *Максакова Р.* Порядок здійснення судового контролю за дотриманням законодавства України про місцеві вибори потребує уточнення // Право України. - 2002. - № 11. - С. 106-108.
719. *Максакова Р.М.* Актуальні проблеми законодавчого регулювання місцевих виборів в Україні // Вибори і референдуми в Україні: законодавче забезпечення, проблеми реалізації та шляхи вдосконалення: Збірн. матеріалів міжпар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 13-15 листопада 2002 р.). - К., 2003. - С. 462-465.
720. *Максакова Р.М.* Вибори до органів місцевого самоврядування: проблеми теорії і практики: Лвтореф. дис. ... канд. юрид. наук. — К., 2003.
721. *Максакова Р.М.* Відповідальність за порушення законодавства України про місцеві вибори // Влада. Людина. Закон. — №1. — 2002. — С 140-145.
722. *Максакова Р.М.* Деякі питання проведення місцевих виборів в Україні // Четверта міжрегіональна науково-практична конференція "Концепція формування законодавства України" (листопад 1999р.). — Запоріжжя, 2000. — С. 193-196.
723. *Максакова Р.М.* До питання про активні виборчі права іноземців та військовослужбовців на місцевих виборах в Україні // Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького ПАП України. Вин. 14. - К., 2003. - С. 590-594.
724. *Максакова Р.М.* Місцеве виборче право як складова конституційного права України // Вісник Запорізького державного університету (юридичні науки). — №3.-2001.-0 134-142.

725. *Максакова Р.М.* Основні стадії та механізм організації і проведення місцевих виборів в Україні // Підприємство, господарство і право. — 2002. — №8 — С. 94-96.
726. *Максакова Р.М.* Особливості реалізації основних принципів місцевих виборів в Україні // Держава і право. - Вил. 12. - 2001. - С. 136-144.
727. *Максаков Р.М.* Перспективи розвитку місцевої виборчої системи в Україні // Вісник Запорізького державного університету: Збірник наукових статей. Юридичні науки — Запоріжжя: Запорізький державний університет, 2003 — С. 44-47.
728. *Максаков Р.М.* Поняття і види місцевих виборів в Україні // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 6. — К, 2000 — С. 80-87.
729. *Максакова Р.М.* Принципи проведення місцевих виборів в Україні // Матеріали засідання міжнародного "круглого столу", присвяченого пам'яті професора К.Г. Федорова (12 травня 2000 р.). - Запоріжжя, 2000. - С. 203-211.
730. *Максакова Р.М.* Проблемні питання організації і проведення виборів до органів місцевого самоврядування України // Громадянське суспільство і політика органів місцевого самоврядування (проблеми теорії і практики): Матеріали науково-практичної українсько-польської конференції (Львів 4-5 березня 2002 р) — Львів, 2003.-С. 261-267.
731. *Мат/шин Л.А.* Местная полиция (милиция) и местное самоуправление в России: Учеб. пос. - Челябинск, 2000. - 29 с.
732. *Мальи А.Ф.* Устав муниципального образования и обеспечение прав граждан // Право и общество: Сб. науч. тр. Лрхапгельск: Изд-во Арханг. гос. техн. унта, 2002. - С. 92-99.
733. *Мананов Р.Г., Рябов В.М.* Современный механизм муниципального управления. — Самара: Самар. Дом печати, 1998. — 263 с.
734. *Мара Д.В.* Економічна основа місцевого самоврядування в ринкових умовах // 36. наук, праць ДонДАУ: "Соціальний менеджмент і управління інформаційними процесами": серія "Державне управління". — Т, IV. — Вип. 21. — Донецьк-ДонДЛУ, 2003. - С. 68-73.
735. *Мартиненко П.* Децентралізація у здійсненні державної влади як конституційний принцип в Україні // Вісник Конституційного Суду України. — 2000 — ЛЬ6. - С.38-56.
736. *Мартишок ЯМ.* Діяльність органів самоврядування на Волині в міжвоєнний період (1919-1939 рр.) // 1 Науковий вісник Волинського державного університету ім. Лесі Українки. Історичні науки. — Луцьк, 2000. — С. 59-63.
737. *Мартишок ЯМ.* Органи самоврядування на Волині у міжвоєнний період // Наукові записки аспірантів: 36. наук, праць. — Вип. 4, — Луцьк, 1997. — С. 37-42.
738. *Мартишок ЯМ.* Становлення та діяльність органів місцевого самоврядування на Волині (1919-1939 рр.): Автореф. дис.... канд. іст. наук. - Львів, 2001.
739. *Марченко Г.* Государственная власть и местное самоуправление // Россия и современный мир. -1995. -№4. — С. 84-96.
740. *Марцеляк О.* Статус і функціонування регіональних представницьких омбудсманів: світовий досвід // Право України. — 2004. — № 1.
741. *Марцеляк О.В.* Інститут місцевого омбудсмана: світові моделі // Часопис Київського університету права. — 2002. — № 4. — С. 84-87.

742. *Масловская Т.С.* Иормотворчество органов местного самоуправления РФ: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — Омск, 1998.
743. *Матвеев М.И.* Взаимодействие представительных и исполнительных органов в системе местного самоуправления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1992.
744. *Ме.одедев П.П.* Местное самоуправление в зарубежных странах. — М.: Юрид. лит., 1994.
745. *Медведчук В.* Місцеве самоврядування і як його доцільно організувати в Україні // Урядовий кур'єр. — 1995. — 28 грудня.
746. *Медведчук В.* Місцеве самоврядування: правові та організаційні аспекти // Урядовий кур'єр. — 1997. — 12 березня.
747. *Медведчук В.В.* Конституційний процес в Україні і організація державної влади та місцевого самоврядування. — К.: Україна, 1996. — 148 с.
748. Межмуниципальное сотрудничество во Франции: (Поратг. матеріали) / |Авт. вступ, ст. и пер. Маклаков В.В.]. - М.: И1ИОН, 1995. - 65 с.
749. *Мелехица И.И.* Концептуальные основы понимания местного сообщества // Научно-теоретический и практический журнал "Синтез" — № 1 (1). — 2002. — Кубанского отделения Российского философского общества при РАН. — Краснодар, 2002.
750. *Мелехица И.И.* О генетическом связи местного сообщества с родоплеменной организацией // 1 Научно-теоретический и практический журнал "Синтез" № 1 (1). — 2002. — Кубанского отделения Российского философского общества при РАН. - Краснодар, 2002.
751. *Мелехица И.И.* Полпативность понятия "местное сообщество" // Глобализация и проблемы экономического развития России. Матеріали 23 Всероссийской на-учной конференции по эконмпке. / Мод ред. Дулпина М.П. и др. — Краснодар: Изд-во КубГАУ, 2003.
752. *Мелехица И.И.* Местное сообщество как правовая категория // Глобализация и проблемы экономического развития России. Матеріали 23 Всероссийской научной конференции по эконмпке. / Под ред. Дулпина М.П. и др. — Краснодар: Изд-во КубГАУ, 2003.
753. *Мелехица И.И.* Местное сообщество: Теоретико-правовой анализ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Краснодар, 2003. — 27 с.
754. Местное самоуправление в зарубежных странах: (Иформ. обзор) / |Сост. И.Д. Черпик, В.И. Чекалкин]; Под общ. ред. Н.П. Медведева и др. — М.: Юрид. лит., 1994.-77 с.
755. Местное самоуправление в Украине: проблемы и перспективы: Монография / В.И. Вещастный, Ю.В. Дечия, В.А. Устименко и др.; Под ред. В.И. Вещастно-го. - Донецк: ДЮИ ЛГУВД, 2008. - 288 с.
756. Местное самоуправление. Учеб. и науч.-практ. пос. / В.И. Васильев. — М., 1999.
757. Местное управление в России. Под ред. Г.П. Подлигайлова. — СПб: Типография М.А. Хана, 1884.
758. *Мех О.В.* Служби із зв'язків з громадськістю в органах виконавчої і законодавчої влади та місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку України: Автореф. дис.... канд. філол. наук. — К., 2004. — 20 с.
759. *Мизиров Р.И.* Роль местного самоуправления в осуществлении социальной политики. — М.: Б. и., 1998. — 111 с.

760. *Мижарева Н.В.* Досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования // *Право и жизнь*. — 2006. — № 5. — С. 18-19.
761. *Мишике.с Н.В.* Местное управление Великобритании!-! Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Свердловск, 1997.
762. *Миронова Н.И.* Местное самоуправление как социальный институт: генезис, становление, основные тенденции развития: Автореф. дис. ... канд. соц. наук. — М., 2000.
763. *Мирошниченко Е.В.* Местное самоуправление в России. Теория и практика // *Государство и право*. — 1993. — № 6. — С.141-147.
764. *Михеева Т.Н.* Местное самоуправление и государственная власть: проблемы взаимоотношений и разграничения полномочий: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. - М., 2002.
765. *Мишина Н.В.* Акты органов конституционного правосудия как источник муниципального права в Украине и в США // *Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція*. — Одеса: Юридична література, 2001. — С. 173-175.
766. *Мишина П.В.* Государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления в Украине и в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии // *Проблемы права на зламі тисячоліть. Матеріали міжнародної наукової конференції: Наукове видання*. — Дніпропетровськ, ІМА — Прес, 2001.- С. 133-135.
767. *Мишина П.В., Фельдман І.А.* Местное самоуправление: нопятийно-терминологический состав в теории и законодательстве // *Юридический вестник*. - 1999. - № 4. - С. 99-101.
768. *Митенко Р.М.* Проблеми децентралізації державної влади і її взаємодія з місцевим самоврядуванням в Україні // *Держава і право*. — 2008. — № 2.
769. *Митенко Р.М.* Відмінність державної влади від місцевого самоврядування в Україні // *Наше право*. - 2008. - № 1. - С. 8-15.
770. *Мінчиєко Р.М.* Взаємодія державного управління і місцевого самоврядування як сутність демократизації вітчизняної державної влади // *Актуальні проблеми держави та права*. — 2008. — № 39. — С. 11-20.
771. *Місцеве самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи розвитку: Навч. посіб. / Кравченко В.В., Кравченко І.В., Лисюченко В.П., Негода В.А. та ін.* - К., 2000.
772. *Міаорі В.Я.* Особливості взаємодії політичних партій та органів місцевого самоврядування в розбудові громадянського суспільства в Україні (державно-управлінський аспект): Автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. — К., 2006. - 20 с.
773. *Мишина Н.В.* Деякі можливості вдосконалення функціонування органів місцевого самоврядування в Україні на матеріалах практики Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії // *Актуальні проблеми держави і права*. :36. наук, праць. — Одеса: Юридична література, 2001. — Вин. 11. — С. 213-215.
774. *Мишина Н.В.* Муниципальное управление в США та в Сполученому Королівстві Великої Британії і Північної Ірландії: норівняльно-правове дослідження: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Одеса, 2002.
775. *Мишина Н.В.* Організаційна форма місцевого самоврядування "рада — голова" в Україні та в США // *Юридический вестник*. — 2001. — № 1. — С. 124-127.

776. *Мишина Н.В.* Роль комісій місцевих рад у підвищенні ефективності рішень ради: Україна та зарубіжний досвід // *Актуальні проблеми державного управління: 36. наук, праць*. - Одеса, 1999. - Вип. 2. - С. 153-157.
777. *Модін П.А.* Муниципальное право Российской Федерации. Гражданско-правовые аспекты: Учебник. — Смоленоу Уипвсрсум, 2001. — 204 с.
778. *Моїсеева І.І.* Ментальність і місцеве самоврядування: взаємозв'язок, проблеми, протиріччя: Автореф. дис. ... канд. філос. наук. — Х., 2001. -16 с.
779. *Мокрий В.С.* Местное самоуправление: мути становлення і розвитку // *Журнал російського права*. — 2002. — № 10. — С. 3- 10.
780. *Мокрий В.С.* Развитие в России местного самоуправления как института гбубличной власти // *Конституционно-правое: Восточно-европейское обозре-пис*. - 2003. - № 3 (44).
781. *Мокрий В.С.* Фундамент общественной стабильности и социального партнерства: (і пекоторьх аспектах взаимодействия местного самоуправления и государственной власти // *Местное самоуправление в контексте социального партнерства. Сборник статей / Отв. ред, д. н. п. Гаврплова И.Н.* — М.: Институт сравнительной политологии РАН, 2003.
782. *Мокрий В.С.* Местное самоуправление в России. Конституционно-правовые основы! и пути реформирования. Монография. — Самара: ФГУП "Изд-во "Самарский Дом печати", 2003.
783. *Мокрий В.С.* Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти в гражданском обществе. Монография. — Самара: Изд-во Самарского научного центра РАН, 2003.
784. *Мокрий В.С.* Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти! и гражданского общества: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2003.-53 с.
785. *МоЛйбога Р.М.* Політико-правові засади становлення міської влади в столиці України в умовах сучасного державотворення: Автореф. дис. ... канд. політ. наук. - К., 2005. - 19 с.
786. *Молодцов О.В.* Лобіювання інтересів місцевого самоврядування: регіональна практика та перспективи // *Аспекти самоврядування*. 2001. — №4(12). — С.7-14.
787. *Молодцов О.В.* Проблеми створення системи лобізму у сфері захисту інтересів місцевого самоврядування України // *Роль громадських організацій! та інших неурядових структур у становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні / За ред. В.В. Кравченка*. - К., 2003. - С105-118.
788. *Музиченко І.* Історичні джерела сучасного етапу розвитку самоврядування в Україні // *Юридический вестник*. — 1995. — № 2. — С. 127-131.
789. *Муниципальность: Экономическая и социально-политическая роль // МЗМО*. - 1993. - №9. - С.87-95.
790. *Муниципальное право зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ): Учебное пособие / Под ред. В.В. Ерепяпа*. — М.: Академический Проект; Фонд "Мир".-752 с.
791. *Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. / Под ред. Ю.А. Дмитриева*. — М.: Профобразование, 2000. — 800 с.

792. Муніципальне право України / В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін. / За загальною редакцією В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2001.
793. Муніципальне право України / В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін.; За загальною редакцією В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2006.
794. Муніципальне статутне право. Навч. посіб. / Луда Л.В., Кампо В.М., Росіхі-на В.Ю., Рубаповський К.С. / За заг. ред. Кампо В.М. — К., 2005.
795. *Наврузов І.О.* Категорія "громада" в сучасному лексиконі місцевого самоврядування // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України. — К., 2000. — Вип.1. — С.272-289.
796. *Падраца В.* Общественные институты в системе местного самоуправления // Основные аспекты становления государственности в регионе: Материалы обл.-ласт. науч.-прак. конф. — Луганск, 1998. — С. 20-22.
797. *Пелюда В.* Розв'язання концептуально-прикладних проблем реформи адміністративно-територіального устрою // Проблеми трансформації територіальної організації влади. Збірник матеріалів та документів / І науковий редактор: М. Пухтупський. - К., 2005. - С. 284-296.
798. *Незпамова Е.А.* Местное самоуправление. Органы власти. — М.: "Изд-во ПРИ-ОР", 2001.-96 с.
799. *Пекряч А.І.* Інформування населення територіальної громади — шлях до відкритості та прозорості діяльності органів місцевого самоврядування// Нова парадигма: Альманах наукових праць. — Запоріжжя: Запорізький державний університет; Запорізьке наукове товариство ім. Я. Новицького; Творче об'єднання "Нова парадигма". - 2002. - Вип. 27. - С. 118-126.
800. *Пекряч Л.І.* Місцеве самоврядування в Україні: етапи становлення та перспективи. - К.: Генеза, 2002. - 368 с.
801. *Пекряч А.І.* Місцеве самоврядування України та європейський досвід: шлях до співпраці // Вісник Львівського університету: Серія міжнародних відносин. — Львів: Львівський національний університет ім. І. Франка. — 2003. — Вип. 11. — С. 61-67.
802. *Пекряч Л.І.* Органи місцевого управління в постсоціалістичних країнах Європи: політологічний зріз: І навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів. - Херсон: МУБІП, 2002. - 109 с.
803. *Пекряч Л.І.* Органи самоорганізації населення — важливий складник системи місцевого самоврядування // І нова парадигма: Альманах наукових праць. — Запоріжжя: Запорізький державний університет; Запорізьке наукове товариство ім. Я. Новицького; Творче об'єднання "Нова парадигма". — 2002. — Вип. 26. — С. 122-130.
804. *Пекряч А.І.* Розмежування функцій і повноважень — основа розвитку місцевого самоврядування // Трибуни. — 2003. — АИ-2. — С. 18-20.
805. *Пекряч А.І.* Територіальна громада: оптимальна модель партнерства // Сучасна українська політика: політики і політологи про неї. — К., 2003. — Вип.4. — С. 303-313.
806. *Никитенко І.Г.* Компетентність суб'єктів Російської Федерації в сфері місцевого самоуправління: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — Казань, 2006. — 26 с.

807. *Николаев Л.П.* Перспективы развития местного самоуправления в контексте политической и административно-территориальной реформы // Перспективы.- 2002.-№1 (17).-С. 98-101.
808. *Николаева Е.Г.* Муниципальное право: Учеб.-метод. комплекс. — Новосибирск: СибАГС, 2001.-68 с.
809. *Нифаилов А.Н.* Правовые формы реализации непосредственной демократии в системе местного самоуправления: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — Ростов-на-Дону, 2003. - 28 с. '
810. *Николаев О.Т.* Еволюція концепції місцевого самоврядування // Перспективи; - 2002. - №4 (20). - С. 26-30.
811. *Николаев О.Т.* Матрица місцевого самоврядування в Україні: моделювання, можливості, прогнозування: Автореф. дис. ... канд. політ. наук. — Одеса, 2004. - 17 с.
812. *Николаев О.Т.* Місцеве самоврядування як політологічна категорія // Ідеологія державотворення і суспільствознавча наука: Тези доповідей на Всеукраїнській науково-теоретичній конференції. — Запоріжжя: Просвіта, 2001. — С. 104-107.
813. *Иуденко Л.А.* Непосредственная демократии в системе местного самоуправления России: Монография. — М., 2004.
814. *Иуденко Л.А.* Непосредственная демократия и местное самоуправление в России: Монография. — Барнаул, 2000.
815. *Пидиешко Л.А.* Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления (проблемы теории и практики): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук!-М., 2001.
816. *Овчинников И.И.* Местное самоуправление в системе народовластия. — М.: Институт государства и права РАН. — 1999. — 329 с.
817. *Овчинников И.И.* Теоретико-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации (системный анализ концепции и методологический) правового регулирования): Автореф. дис.... д-ра юрид. наук. — М., 2000.
818. *Олейников О.В.* Правовые проблемы регулирования компетенции органов муниципальной власти в свете предстоящей реформы местного самоуправления // Аспирант и соискатель. — 2004. — № 1. — С. 84-87.
819. *Ольховський Б.І., Єрмолаєв В.М.* Місцеве самоврядування в Україні: Навч. посіб. - Х.: Рубікон, 1998. - 128 с.
820. *Ойциц М., Кампо В.* Правові засади місцевого самоврядування в Україні. — К, 1998.
821. *Орзих М.* Интерес в системе местного самоуправления // Аппарат государственного управления: интересы и деятельность. — К., 1993. — С.86-96.
822. *Орзих М.* Регионализм в Украине: критический анализ современной ситуации // Юридический вестник. — 1996. — №4. — С.64-66.
823. *Орзих М.* Суверенитет республики и местное самоуправление.// Развитие национальной государственности союзной республики на современном этапе. — К., 1990. - С.24-27.
824. *Орзих М., Баймуратов М., Шанцер А.* Рационализация организации местного самоуправления в Украине: опыт концептуального анализа.// Юридический вестник. - 1995. - №2. - С.42-50.
825. *Орзих М.Ф., Баймуратов М.А.* Международные стандарты местного самоуправления. - Одесса: АО БАХВА, 1996.

826. *Орних М. Ф.* Проект Устава територіальної громади породе Одессы // Конституционное право Украины: Учеб.-методич. пособ. Часть III. Выпуск I. — Одесса, 1999.-С.14-47.
827. *Орзіх М.* Концепція правового статусу самоврядних територій і оріанів місцевого самоврядування в Україні // Місцеве та регіональне самоврядування України. - Вип.4 (9). - К., 1994. - С.44-52.
828. *Орзіх М.* Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування в Україні // Місцеве та регіональне самоврядування України. — Вип. 1-2(10-11). - К, 1995. - С.67-75.
829. *Орзіх М.Ф.* І Паучіо-прикладне проблеми соремерного городского самоуправлєніа в У країне // Проблеми управління сучасним містом: Тези доповідей та виступів на міжпар. наук.-практ. конф. — К., 1995. — С. 55-59.
830. *Орзіх М.* Проект Муниципального кодексу України (огляд за матеріалами обговорення в Одеській національній юридичній академії) // Юридический вестник.-2001.-Ль2.
831. *Орзіх М.* Самоврядні території в системі державного устрою України// Місцеве та регіональне самоврядування України. — Вип.1-2. — К., 1993. — С.61-67.
832. *Орзіх М.П.* Раціоналізація територіального устрою України — основа оптимального управління територіями // Актуальні проблеми управління територіями в Україні: Тези наук.-практ. конф. (26-27 листопада 1992 р., м. Київ). — К., 1992. — С.13-16.
833. *Орзіх М.* Місцеве самоврядування в Україні теорія та практика на початку ХХІ сторіччя // Актуальні проблеми держави і права. — 2001. — Вип. 11 — С. 144-147.
834. *Орзіх М.П.* Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування // Юридический вестник. - 2000. - № 2. - С. 101-107.
835. *Орловський О.С.* Органи самоорганізації населення на території колишнього СРСР // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. — 2000. — № 3. — С. 171-177.
836. *Орловский Л.С.* Органы самоорганизации населения и общественные организации: общее и отличное // Актуальні проблеми політики: 86. наук, праць. — Одеса: Юрид. л-ра, 2000. - Вип. 8. - С. 295-298.
837. *Орловський О.С.* Регламентация правового статусу оріанів самоорганізації населення на локальному рівні // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. - 2000. - № 2. - С. 131-137.
838. *Орловский А.* Конституционноерегулирование статуса органов самоорганизации населения в У країне// Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. Жовтень, 2000. — Бібліотека журналу "Юридичний вісник" — Одеса: Юрид. л-ра, 2001. — С. 200-203.
839. *Орловський О.С.* Проблеми легалізації органів самоорганізації населення на локальному рівні (на прикладі міста Одеси) // Актуальні проблеми держави і права: 36. наук, праць. — Одеса: Юрид. л-ра, 2001. — Вип. 11. — С. 171-175.
840. *Орловський О.* Проблеми регламентації статусу органів самоорганізації населення в проектах статуту територіальної громади міста Одеси // Актуальні проблеми держави і права: 36. наук, праць. — Одеса: Юрид. л-ра, 2001. — Вип. 12. — С. 258-263.

841. *Орловский Л.* Опыт города Одессы по разработке устава территориальной громади. — Одесса, 2003.
842. *Орловский Л.С.* Создание усикший для развития локальній демократии (на пример города Одессы). — Одесса: Хоббит, 2003. — 48 с.
843. *Орловский Л.С.* Создание, оргапизания работы и ликвидация органоив самоорганизации населения в городе Одессе. Методпчске рекомендаций! (2-е изд., дополненное и измененное). — Одеса: ХОББИТ-ПЛЮС, 2006. — 180 с.
844. *Осповы местпогосоуправления.* Учебпоснобие/А.И. Вардаков, В.А. Колесников, Н.С. Субочев, Е.А. Морозова. — Волгоград: Изд-во ВАГС, 1997. -і 108 с.
845. *Основи муниципального права України: І Іавч. поєіб.* / За ред. М.І. Корпієпка. — К.: Знання, 2000.-119 с.
846. *Основи організації та діяльності органів самоорганізації населення.* Посібник в 2-х частинах. Ч. 1. / Авторський колектив / За заг. ред. Іванової Т.В., Кам-па В.М. — К.: Академія муніципального управління, 2006.
847. *Остапенко ОТ.* Порівняльна характеристика статусу органів самоорганізації населення та об'єднань громадян // Проблеми законності: Респ. міжвід. наук, збірн. — Вип. 75. — Х.: Пац. юрид. акад. України, 2005. — С. 31-37.
848. *Остапенко ОТ.* Проблеми легалізації органів самоорганізації населення // Право і безпека. - 2006. - Т. 5. - № 2. - С. 112-116.
849. *Остапенко ОТ.* Мупіцпальпо-правова відповідальність органів самоорганізації населення // Проблеми законності: Респ. міжвід. наук, збірн. — Вип. 83. — Х.: І Іавч. юрид. акад. України, 2006. — С. 96-103.
850. *Остапенко ОТ.* Сутність гарантій організації та діяльністю органів самоорганізації населення // Актуальні проблеми державного управління: Збірн. наук, праць. - № 2 (32). - Х.: Вид-во Хар РІ ПАДУ "Магістр", 2007. - С. 325-330.
851. *Остапенко ОТ.* Взаємодія органів самоорганізації населення з органами місцевого самоврядування як складова механізму підвищення довіри населення до влади // Теорія та практика державного управління. — Вип. 3 (12). — Х.: Вид-во Хар РІ ПАДУ "Магістр", 2005. - С. 162-166.
852. *Остапенко ОТ.* Місце і роль органів самоорганізації населення // Динаміка наукових досліджень 2003: Матеріали ІІ наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 20- 27 жовтня 2003 р.) — Т. 2: Право. — Дніпропетровськ: І Іаука і освіта, 2003. - С. 73-76.
853. *Остапенко ОТ.* Визначення органів самоорганізації населення // І Іроблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: Матеріали Міжнародної наук.-практ. конф. (м. Харків, 25 травня 2004 р.) / За ред. іроф. Ю.П. Битяка. — Х.: Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України, 2004І - С. 138-143.
854. *Остапенко ОТ.* Чи є органи самоорганізації населення об'єднаннями громадян (тези доповіді) // Молодь України і соціально орієнтована економіка: Матеріали Міжнародної наук. конф. молодих учених і студентів (23-24 листопада 2004 р.). - Х.: ХНАДУ, 2004. - С. 260-261.
855. *Остапенко ОТ.* Основи організації та діяльності органів самоорганізації населення в Україні // Місцеве самоврядування в Україні: сучасність та перспективи: Матеріали Міжнародної наукової конференції (м. Харків, 26 червня 2007 р.) / За ред. іроф. Ю.П. Битяка. — Х.: Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України, 2007. — С. 221-226.

856. *Остатемко О.Г.* Правовий статус та організація діяльності органів самоорганізації населення в Україні: Львотореф. дис.... канд. юрид. наук. — Х., 2008. — 20 с.
857. *Осташко О.І., Плаксієв Т.М.* Деякі аспекти муніципальної діяльності міських Дум та Управ Наддніпрянщини на поч. ХХ ст. // Наукові праці історичного факультету Запорізького державного університету. — Вип. VII. — Запоріжжя: РА "Тапдем-У", 1999. - С. 203-206.
858. *Падалко Г.В.* Державна політика у сфері місцевого самоврядування в Україні: актуальні проблеми становлення // Часопис Київського університету права. - 2005. - № 4. - С. 118-125.
859. *Надишо Г.В.* Про деякі перспективи функцій держави у сфері місцевого самоврядування // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2006. — № 10. — С. 118-125.
860. *Падалко Г.В.* Функції держави у сфері місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — К., 2007.
861. *Падалко Г.В.* Функції держави у сфері місцевого самоврядування: поняття та сутність // Держава і право. — 2006. — Вин. 30. — С. 209-217.
862. *Панейко Ю.* (Теоретичні основи самоврядування. — Мюнхен, 1963.
863. *Паради! А.І.* Местное самоуправление в политической системс общества: Львотореф. дис. ... канд. полит. наук. — Саратов, 1994.
864. *Пархомеико В.* Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років. — К., 1999.
865. *Пархомеико В.* Коли гвинтик відчує себе громадянином?: (Місцеве самоврядування в Україні) // Голос України. — 1996. — 15 листопада.
866. *Пастернак Е.* К вопросу о правосубъектности территориальной громады // Підприємництво, господарство і право. — 2003. — №3. — С.87-90.
867. *Пастернак Е.Н.* Территориальная громада как первичный субъект публичной политической власти в Украине // Актуальний проблеми теорії і історії держави і права: Матеріали IV міжнародної науково-теоретичної конференції (С.-Лб., 2004) / Под общ. ред. В.П. Сальникова, Р.А. Ромашова, П.С. Міжпмк. — С.-Пб.: Санкт-Петербургский университет МВД Рос-сии, 2004.-С 457-461.
868. *Пастернак О.М.* Деякі теоретичні проблеми правосуб'єктності адміністративно-територіальних одиниць у сфері місцевого самоврядування // Часопис Київського університету права.—2005. — №4. — С. 112-117.
869. *Пастернак О.М.* Поняття "суб'єкт конституційного права", "суб'єкт правовідносин у сфері місцевого самоврядування" та "суб'єкт місцевого самоврядування": проблемні питання співвідношення //Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 21. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корещького НАН України, 2003. - С. 163-169.
870. *Пастернак О.М.* Проблема класифікації суб'єктів правовідносин у сфері місцевого самоврядування // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2003. — №7. - С. 43-52.
871. *Пастернак О.М.* Суб'єкти правових відносин у сфері місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — К., 2006.
872. *Патнзм Р.* Процветающая комьюнити, социальный капитал и общественная жизнь // МЗМО. - 1995. - №4.

873. *Пахомов І.М., Пахомов СІ.* Про систему органів місцевого самоврядування // Ідеологія державотворення в Україні: історія і сучасність: Матер. наук.-практ. конф. 22-23 листопада 1996 р. - К., 1997. - С. 340-341.
874. *Педько Ю.С.* Адміністративна юстиція як елемент механізму вирішення конфліктів між суб'єктами громадянського суспільства та державою // Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні: Матеріали наук.-практ. конференції. — К., 2001. — С. 277-279.
875. *Педько Ю.С.* Адміністративний суд: до питання про статус і призначення (порівняльно-нравовий аналіз) // Держава і право. — Вил. 8. — К., 2000. — С. 197-202.
876. *Педько Ю.С.* До питання про принципи адміністративної юстиції // Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції. Збірник наукових праць. - К., 2003. - С. 269-273.
877. *Педько Ю.С.* Принципи адміністративного судочинства // Актуальні проблеми держави і права: Збірник наукових праць. — Вип. 19. — Одеса, 2003 — С. 162-166.
878. *Педько Ю.С.* Роль адміністративної юстиції в процесі демократизації правової системи України // Європа, Японія, Україна: шляхи демократизації державно-правових систем. Матеріали міжнародної наукової конференції. — К., 2000.-С. 336-340.
879. *Педько Ю.С.* Становлення адміністративної юстиції в Україні: Монографія. — К., 2003. - 208 с.
880. *Педько Ю.С.* Становлення та правове регулювання адміністративної юстиції в Україні: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — К., 2004. — 16 с.
881. *Педько Ю.С.* Функції адміністративної юстиції на сучасному етапі адміністративно-правової реформи в Україні //Держава і право. — Вип. 12. — К., 2001.-С. 229-234.
882. *Педальчук В.Ф.* Шляхи вдосконалення виборчого законодавства про місцеві вибори на підставі практики їх проведення // Вибори і референдуми в Україні: законодавче забезпечення, проблеми реалізації та шляхи вдосконалення: Збірн. матеріалів міжар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 13-15 листопада 2002 р.). — К., 2003. - С. 473-474.
883. *Первомайський О.О.* Становлення цивільної правосуб'єктності ішпісіріші у праві Стародавнього Риму // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук, збірник / Відп. ред. В.Я. Тацій. - Х., 2001. - Вип. 47. - С.46-50.
884. *Первомайський О.О.* Становлення цивільної правосуб'єктності тішісіріит у праві Стародавнього Риму// Актуальні проблеми формування правової держави в Україні (до 50-ї річниці Конвенції про захист прав людини та основних свобод): Тези доп. та наук, повідомлень Всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених /Заред. проф. М.І. Пайова. - Х., 2000. - С.43-45.
885. *Перейшов І.І.* Понимание и развитие статуса местных органов власти в США: историко-теоретический аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Ставрополь, 2001.
886. *Пережняк Б.А.* Теоретичні аспекти становлення науки муніципального права України // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. Том 1. — Одеса, 2002.

887. *Пережияк В., Бальцій І.* Нормативна-правова регламентація правового статусу міського голови // Муниципальный рух: новий етап розвитку: Матеріали VII Всеукр. муніципал. слухань "Муниципал. рух в Україні — 10 років розвитку" (6-8 вересня 2001 р. м. Бердянськ) / За заг. ред. М. Пухтинського — К-Логос, 2002. - С. 374-377.
888. *Петрух В.* До питання про становлення статутного права міста Львова (історико-правові аспекти) // Вісник Львівського університету. Серія юридична. - 2000. - Вин. 35. - С. 190-194.
889. *Петрусь В.* Про поняття та юридичну природу статуту територіальної громади // Вісник Львівського університету. Серія юридична. - 2001 — Вин 36 — С. 218-222.
890. *Пешип И.Л.* Муниципальное право: схемы и комментарии: Учебное пособие — М.: СТАТУТ, 2002.
891. *Пешип П.Л.* Проблемы реализации принципа самостоятельности местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 4.
892. *Пешип П.Л.* Принципы построения модели взаимоотношений государства и местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. — 2005 — № 7.
893. *Пешип И.Л.* Уровни местного самоуправления // Меняюсь сам, измнял мир к лучшему: Матеріали паучной конференції, посвященной памяти Г.В. Бараба-шова / Под ред. С.А. Авакьяна. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 2005.
894. *Пешип Н.М.* Проблемы природы муниципальной власти в аспекте централизации и децентрализации // Централизм, демократий, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы. Матеріали міжнародной паучной конференції. Москва, 7-9 апреля 2005 г. / Под ред С А Авакьяна — М.: ТК Велби, 2006.
895. *Пешип Н.Л.* Особенности государственного контроля за местным самоуправлением // Конституционное и муниципальное право. -2007. — № 4.
896. *Пешип И.Л.* Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. — М.: Статут, 2007.
897. *Пешип И.Л.* Государственная власти, и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений: Автореф. дис.... д-ра юрид. наук. - М., 2007.
898. *Писарев А.Н.* Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. нос. — 2-е изд. - М.: ИМПЗ: Триада, 1997. -112 с.
899. *Пискушечко В.И.* Местное самоуправление и его роль в социально-производственном развитии сельских населенных пунктов. — Кишинев-МолдНИИТЗИ, 1991. - 35 с.
900. *Плаксий Т.М.* Міське самоврядування Середньої Наддніпрянщини в другій половині XIX — на початку XX ст.: Автореф. дис. ... канд. іст. наук. — Запоріжжя, 2001.
901. *Плюц Р.М.* Адміністрування в системі місцевого самоврядування // Державна стратегія управління місцевим та регіональним розвитком: Матеріали наук.-практ. конф. - О.: ОРІДУ НАДУ, 2004. - С. 130-132.
902. *Плюц Р.М.* Методологічні підходи до побудови структури органів місцевого самоврядування // Економіка та держава. — 2006. -№6,- С. 55-58.

903. *Плюц Р.М.* Повноваження й організаційні структури місцевого самоврядування // Державне управління та місцеве самоврядування: Матеріали п'ятого міжнар. наук. конгр., м. Харків, лют. 2005 р. - Х.: ХРІДУ ПАДУ, 2005. - С. 53-54.
904. *Плюц Р.М.* Поняття та сутність організації в системі місцевого самоврядування // Упр. сучас. містом. - 2004. - № 4/10-12(16). - С. 251-256.
905. *Плюц Р.М.* Принципи організаційної побудови в системі місцевого самоврядування // Муниципальный менеджмент: становлення та розвиток в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. - Д.: ДРІДУ 11АДУ, 2004. - С. 215-248.
906. *Плюц Р.М.* Регламентування діяльності посадових осіб місцевого самоврядування // Економіка та держава. — 2006. — № 4. — С. 78-80.
907. *Плюц Р.М.* Формування структури місцевого самоврядування: організаційно-управлінський аспект: Автореф. дис.... д-ра наук з держ. упр. - К., 2006.
908. *Плюц Р.М.* Формування структури місцевого самоврядування: організаційно-управлінський аспект: Монографія. — Херсон.: Вид-во ВАТ "Херсон, міська друк.", 2006. - 396 с.
909. *Плюц Р.М., Ізюатенко О.С.* Основи адміністрування в місцевому самоврядуванні в Україні: Монографія. — Херсон.: Вид-во ВАТ "Херсон, міська друк.", 2005. - 84 с.
910. *Плюц Р.Н.* Модернізація місцевого самоуправління в Україні: теорія н опит // Общепрофильные тенденции эффективного государственного управления: Сб. пауч. тр. — Астана: Акад. гос. упр. при Президенте Республнкп Казахстан, 2006. — С. 37-41.
911. *Посирілко В.Ф.* Місцеві органи управління буржуазних країн // Радянське право. - 1971.-Х» 10.-СІ 8-23.
912. *Погорімо В.Ф., Федореико В.Л.* Референдуми в Україні: Історія та сучасність: Монографія. — К., 2000.
913. *Погорімо В.Ф.* Статут столичного міста як юридична основа його самоврядування // Роль столиці у процесах державотворення, історичний та сучасний аспекти: Матеріали науково-практичної конференції (м. Київ, 28 лютого). — К., 1996.
914. *Погорілко В.Ф.* Місто, спрямоване в майбутнє. Про конституційно-правові аспекти столичного регіону // Столичний регіон. — № 2. — 2003, — С. 59-62.
915. *Погорімо В.Ф., Батате О.В.* Муниципальні права і свободи особи в Україні: обґрунтування проблеми // Правничий вісник Університету "КРОК". — 2006. — №1.- С. 74-87.
916. *Пономарев В.Л.* Конституційні основи державної влади і місцевого самоуправління в суб'єкті Російської Федерації: Автореф. дис.... канд. юрид. наук" - М., 2003. - 30 с.
917. *Попсуй В.* Від статутів територіальних громад — до органів самоорганізації населення. — Сєверодонецьк: РЦТГЛ, 2000. — 35 с.
918. *Постовой Н.В.* Местное самоуправление: история, теория, практика. — М.: Рекламно-издательский центр "Федоров", 1995. — 189 с.
919. *Постовой И.З.* Муниципальное право России. — М.: Новый Юрист, 1998. -350 с. '
920. *Постовой Н.В.* Теоретико-правові проблеми основ місцевого самоуправління в России: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — М., 2001.
921. *Постовой Н.В.* Представительные органы местного самоуправления // Местное право. - 2003. - № 3-4. - С. 23-39.

922. *Присяжнюк В.К.* Органи самоорганізації населення — невикористаний потенціал місцевого самоврядування України // Місцеве самоврядування та самоорганізація населення в м. Києві: стан, проблеми та ризики розвитку. Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції. 15 березня 2006 р. м. Київ / За заг. ред. Литвина О.П., Кампо В.М., Корнієнка М.І. - К., 2006. - С. 7-13.
923. *Приходько Х.В.* Правове регулювання муніципального управління в Україні: процесуально-правовий аспект // Запорізькі правові читання: Тези доповідей щорічн. Міжнародної наук.-практ. колф., м. Запоріжжя, 15-16 травня 2008 р. / За заг. ред. С.М. Тимчепка і Т.О. Коломоєць. — Запоріжжя: ЗИУ, 2008. — С. 166-167.
924. *іпрісцхіш О.В.* Правове регулювання безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні України: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — Х., 2003. — 19 с.
925. *Прієшкіна О.В.* Місцева демократія в Україні: інститути та організаційно-правові форми реалізації: Монографія. — О.: еренікс, 2005. — 248 с.
926. Проблеми державного п муніципального управління в регіонах Росії: Мопоірафія / А.И. Бардаков, В.А. Колесников, Н.С. Субочев и др. [йод общ. ред. М.А. Сукиасяна]. - Волгоград: Изд-во ФГОУ ВІТО "ВАГС", 2006. - 352 с.
927. *Ірохоров В.Т., Кашо В.С.* Органи територіального обществного самоуправлення в системи местного самоуправления // Государство и право. — 1992. — №7. - С.46-53.
928. *Прудников А.С., Кудин В.Л., Лимоньв А.М., Лимонова Н.А.* Муніципальное право Росії. - М.: ЮИ МВД РФ, Книжний мир, 2002. - 203 с.
929. *Піхтинський Н.* Україна и зарубешніи опыт самоуправления // Зеркало неделн.-1995.-20-26 мая.
930. *Пухтинський М.* Конституційні аспекти децентралізації державної влади в процесі державотворення та управління територіями // Актуальні проблеми управління територіями в Україні: Матеріали наук.-практ. коиф., Київ, 26-27 листопада 1992 р. - К., 1993. - С.301-304.
931. *Пухтинський М.* Система місцевого самоврядування в Україні // Вісник Української Академії державного управління. — 1996. — № 1. — С. 68-89.
932. *Пухтинський М.* Територіальна влада: яку модель обрати? // Урядовий кур'єр. — 1994. — 9 червня.
933. *Пухтинський М.* Проблеми поступу місцевого самоврядування // Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування: Матеріали міжнар. конф., м. Київ, 11-12 червня 2002 р. — К, 2002. — С.182-198.
934. *Пухтинський М.* Вибори і розвиток місцевої демократії // Урядовий кур'єр. — 2002. — 28 березня.
935. *Пухтинський М., Власенко О.* Місцеве самоврядування: сучасні проблеми та перспективи // Проблеми трансформації територіальної організації влади. Збірник матеріалів та документів / Науковий редактор: М. Пухтинський. — К., 2005.
936. *Пухтинський М., Толкованов В.* Актуальні питання імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування та реформування місцевого самоврядування в Україні // Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні. Наук.-практ. пос. / За ред. М.О. Пухтинсько-го, В.В. Толкованова. - К., 2003. - С. 148-159.

937. *Пилин В.В.* Представительніе органи местного самоуправления. — М.: Ману-скрипт, 1998. - 83 с.
938. *Пьшин В.В.* Проблемы теории и практики пародовластия в процессе становления местного самоуправления России: Автореф. дис.... д-ра юрид. наук. — М., 1999.
939. *Редькіна О.А.* Земства Лівобережної та Південної України як органи місцевого самоврядування та осередки ліберального руху в другій половині XIX — початку XX століття: Автореф. дис.... канд. іст. наук. — Запоріжжя, 2002. — 19 с.
940. *Розенфельд В.Г., Сергеев А.А.* Муниципальное гравотворчество и государственпный контроль за законпостью // Известия высшпх учебнпх заведений. Серия: "Правоведенне". — 2000. — № 6. — С. 69-78.
941. *Росепко М.І.* Організація влади у містах зі спеціальним статусом (на прикладі м. Севастополь): Автореф. дис.... канд. наук з держ. унр. — Львів, 2007.
942. *Росепко М.І.* Щодо питання розробки концептуальних засад законодавчого забезпечення статусу міста Севастополь // Актуальні проблеми державного управління: 36. наук нр. ОРІДУ НАД У, 2007. - Вин. 1(14). - С. 267-274.
943. *Рубцов В.* Самоунравление как ипструмент дсмократического переустройства // Місцеве та регіональне самоврядування України. — Вин. 1-2. — К, 1995. — С.84-96.
944. *Рубцов В.* Європейська Хартія про місцеве самоврядування — стандарт місцевої демократії для краіп-членів Ради Європи // Голос України. — 1995. — 21 грудня.
945. *Рубцов В.* "Всякому городу — прав і права" // Хрещатик, — 1999. — 19 січня.
946. *Рубцов В.П.* Статут територіальної громади як джерело досвіду засвоєння статутного права // Актуальні проблеми державного управління. — 1999. — №3(5). — С. 66-71.
947. *Рубцов В.П.* Громадські слухання. — К: Гпозис, 2001. — 16 с.
948. *Рубцов В.П.* Місцеві ініціативи. — К.: Гнозис, 2001. — 12 с.
949. *Рубцов В.П.* Засоби громадської участі. 1 Іауково-практнчний збірник модельних місцевих нормативних актів. — К.: Екософія, 2003, — 100 с.
950. *Руда Н.І.* Законодавче закріплення правового статусу територіального колективу (іромади) — гарантія становлення самоорганізованої публічної влади па місцях // Концепція розвитку законодавства України: Матер. наук.-практ. конф. (травень 1996 р., Київ). - К., 1996. - С.174-175.
951. *Руда Н.І.* Політико-іравоне визнання територіального колективу — гарантія децентралізації державної влади та розвитку самоврядування // Проблеми реформування державної влади: конституційні та управлінські аспекти. — Тези дон. і наук, повід, наук.-практ. конф. (10-11 березня 1995 р., Київ). — К., 1995. — С.119-120.
952. *Руда Н.І.* Право громадян України на здійснення місцевого самоврядування: теоретичні аспекти // Держава і право: Збірник наукових праць. Вин.7. — К.,2000.- С.183-188.
953. *Руда Н.І.* Правовий статус територіального колективу // Місцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, пропозиції. — К, 1994. — С.65-71.
954. *Руда Н.І.* Територіальна громада — суб'єкт конституційно-правових відносин: теоретичний та історичний аспекти // Правова держава: Щорічник наукових

- праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького ПАН України. — Вин. 12. — К., 2001. - С.232-243. 955. *Руда П.І.* Формування соціального статусу територіального колективу в період переходу до ринкових відносин // Правова система України: теорія і практика. — Тези доп. і наук. повід, наук.-практ. конф. (7-8 жовтня 1993 р., Київ). — К., 1993. - С.203-205. 956. *Рудаков С.И., Сергеев А.А.* Государственная власть и местное самоуправление: проблемы разграничения компетенции // Матеріали міжнародної конференції "К новой концепции взаимоотношений Центра, регионов и местного самоуправления". — Воронеж, 1999. — С. 34-36.
957. *Рыбушкин П.И., Язнауев О.И.* Муниципальные системы зарубежных стран: Учеб. пос. — Казань: Татар, газ.-журп. пзд-во, 1997. — 135 с.
958. *Савченко Д.А., Шугрина Е.С., Гороманин П.А.* 1. Понятие и виды местного нормотворчества. Устав муниципального образования. — Новосибирск, 1997. — 29 с.
959. *Бавиш і М.В.* Конституційно-правові гарантії діяльності органів самоорганізації населення // Місцеве самоврядування та самоорганізація населення в м. Києві: стан, проблеми та ризики розвитку. Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції. 15 березня 2006 р. м. Київ / За заг. ред. Литвина О.П., Кампо В.М., Корнієнка М.І. - К., 2006. - С. 80-81
960. *Свирицкий В.М.* Государственное строительство и местное самоуправление в Украине: Учеб. пос. — Х., 2001.
961. *Сенченко А.М., Кравченко В.Г.* Муниципальное право Российской Федерации: Учеб.-метод. пос. — Краснодар, 1999. — 46 с.
962. *Сергеев А.А. Скрипников В.М.* Законы субъектов РФ в системе правовых основ местного самоуправления // Журнал российского права. — 1999. — № 9. — С. 69-77.
963. *Сергеев А.А.* Система правовых основ местного самоуправления. — Воронеж: Академия естественного и гуманитарного образования. 1999. — 174 с.
964. *Сергеев А.* Проблемні временного правового регулювання організації і здійснення місцевого самоуправління // Муниципальное право. — 2000. — №2*(10). -С. 6-11.
965. *Сергеев А.* Проблеми законодавчого регулювання муніципальної служби в суб'єкті Російської Федерації // Муниципальная служба. — 2000. — № 2. — С. 24-26.
966. « *Сергеев А.А.* Государственная власть и местное самоуправление: проблема разграничения компетенции // Центр. Регионы. Местное самоуправление: к новой концепции взаимоотношений. — М., 2000. — С. 127-133.
967. *Сергеев А.Л., Рудаков С.И.* Местное самоуправление: территориальный аспект // Местное право. - 2000. - № 7. - С. 41-45.
968. *Сергеев А.А.* Закон как гарантия эффективности местного самоуправления // Муниципальная власть, — 2000. — № 6. — С. 19-22.
969. *Сергеев Л.Л.* Территориальные основы местного самоуправления: проблемы и пути их решения // Проблемы современного правового развития. — Вып. 2. — Воронеж. 2001. - С. 171-180.
970. *Сергеев А.А.* Нормативное правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2001. — 27 с.

Рекомендована література для поглибленого вивчення курсу "Муніципальне право України"

971. *Сергеев А.А.* Прекращение полномочий выборных лиц публичной власти как мера юридической ответственности // Журнал российского права. — 2002. — № 7. - С. 27-35.
972. *Сергеев А.А., Розенфельд В.Г.* Административный контроль за законностью правовых актов органов местного самоуправления // Государство и право. - 2002. - № 12.-С. 25-30.
973. *Сергеев А.А.* Проблемы конституционно-правовой ответственности выборных лиц государственной власти и местного самоуправления // Известия вузов. Правоведение. — 2003. — № 3. — С. 55-65.
974. *Сергеев А.А.* Территориальное общественное самоуправление как форма муниципальной демократии // Известия вузов. Правоведение. — 2004. — № 5. — С. 27-34.
975. *Сергеев А.А.* Децентрализация публичной власти как конституционное условие ее демократического устройства // Центральная демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы. Материалы международной научной конференции. — М., 2006. — С. 112-115.
976. *Сергеев А.А.* Доступ к правосудию как гарантия прав местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. — 2006. — № 2. — С. 36-38.
977. *Сергеев А.А.* Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. — М.: Изд-во Проспект, 2006. — 432 с.
978. *Сергеев А.А.* Конституционно-правовые аспекты организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации: Автореф. дис.... д-ра юрид. наук.-М., 2007.
979. *Сергеев А.В.* Муніципальна, провінційна та федеральна поліція Канади: компетенція та співвідношення // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць. — Харків: Українська академія державного управління при президентові України (Харківський регіональний інститут), 2003. — № 1 (15). — С. 133-138.
980. *Сергеев А.В.* Реалізація функцій охорони громадського порядку органами місцевого самоврядування // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць. — Х.: Українська Академія державного управління при Президентові України (Харківський регіональний інститут), 2003. — № 2 (17). — С. 130-135.
981. *Сергеев А.В.* Особливості діяльності місцевої міліції щодо забезпечення екологічної безпеки // Вісник Національного університету внутрішніх справ. — 2003. — Вип. 22. - С. 90-94.
982. *Сергеев А.В.* Правове забезпечення управління муніципальною поліцією Канади // Матеріали 3-ї Міждисциплінарної науково-практичної конференції "Сучасні проблеми гуманізації та гармонізації управління". — Харків: Харків, нац. ун-т ім. В.Г. Каразіна, 2002. - С. 286-287.
983. *Сергеев А.В.* Організаційно-правові засади діяльності підрозділів місцевої міліції щодо охорони громадського порядку: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Х., 2004. - 20 с.
984. *Сиддхов Р.Р.* Местные органы власти и местного самоуправления (теоретические и организационно-правовые проблемы): Автореф. дис.... д-ра юрид. наук. — М., 1993.

985. *Сидоренко В.В.* Вдосконалення механізмів реалізації прав громадян через місцеве самоврядування // Соціальний менеджмент і управління інформаційними процесами: 36. наук. праць. Серія: "Державне управління". — Т. VI. — Він. 72. — Донецьк: ДонДУУ. - 2006. - С. 271-280.
986. *Сидоренко В.В.* Моделі мережевої взаємодії муніципальних органів влади з громадянами та суспільними організаціями при прийнятті рішень // Актуальні проблеми державного управління: 36. наук. праць. — Х.: Вид-во ХарПІ ПАДУ "Магістр". - 2005. - № 2: У 2 ч. - Ч. 2. - С. 363-368.
987. *Сидоренко В.В.* Разработка мехпгома припятня решений в сфере муниципально-го управления // Проблемы державного управління розвитком промислового потенціалу регіону: 36. наук. праць. Серія: "Державне управління". — Т. VI. — Вип. 52. - Донецьк: ТОВ "Лебідь", ДонДУУ. - 2005. - С. 120-127.
988. *Сидоренко В.В.* Формування механізмів реалізації прав громадян через місцеве самоврядування: Автореф. дис.... канд. наук з держ. упр. — Донецьк, 2007.
989. *Скрипничук В.М.* Обласна рада в системі місцевого самоврядування в Україні: організація та діяльність: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — Х., 2001.
990. *Слюсаренко Т.В.* Правовий статус глави муніципального образования в Российской Федерации: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — Челябинск, 2006. — 29 с.
991. *Смицова Т.С.* Закріплення в Конституції України основоположних принципів місцевого самоврядування // Держава і право: Щорічник наук, праць молод. вчених. - К.: Мвре. - 1999. - Вип. 2. - С.128-134.
992. *Смирноті Т.С.* Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: Навч. посій. — К.: Вид. дім "КМ Академія", 2001.
993. *Смицова Т.С.* Теоретичні засади місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — К., 1998.
994. *Смоли М., Ветроумов Г.* Местное самоуправление: некоторые проблемы организации и деятельности // Юридический вестник. — 1996. — №2. — С.72-74.
995. *Соболева Л.Б.* Исполнительные органы местного самоуправления в Российской Федерации: Особенности правовой природы и статуса: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2006. - 27 с.
996. *Собянин С.С.* Централизация и децентрализация власти в современном федеративном государстве (сравнительно-правовой анализ) // Федерализм. — 2006. — №2.
997. *Собянин С.С.* Законодательные основы и механизмы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Право и политика. — 2007. — № 1.
998. *Соловьев С.Т.* Система фундаментальных понятий муниципального права: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 1998.
999. *Солоненко О.М.* Делеговані повноваження органів державної влади у структурі компетенцій суб'єктів місцевого самоврядування // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. — К., 2000. — № 3. — С. 62-67.
1000. *Солоненко О.М.* Питання взаємодії елементів системи місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади у сфері захисту прав і свобод громадян // Вісник Запорізького юридичного інституту. — Запоріжжя, 2000 — № 4. — С. 48-52.
1001. *Солоненко О.М.* Питання дії механізму правового захисту конституційних прав і свобод громадян в системі місцевого самоврядування // Вчені записки. — Ін-статут економіки, управління та господарського права. — К., 1998. — Вип. 2. — С. 75-78.
1002. *Солоненко О.М.* Реалізація функції забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян у системі місцевого самоврядування (організаційно-правові питання): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — К, 2001.
1003. *Солоненко О.М.* Соціально-правовий захист працівників органів внутрішніх справ в законодавстві про місцеве самоврядування в Україні // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. — К., 1999. — № 3. — С. 24-28.
1004. *Солонин Л.Ю.* Система органов местного самоуправления: Конституционно-правовой анализ: Автореф. дис. канд. юрид. наук. — Челябинск, 2006. — 25 с.
1005. *Соляник К.Є.* Загальна характеристика системи виконавчих органів місцевих рад // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. — Харків: Нац. юрид. акад. України, 2001. — Вип. 47. — С. 24-28.
1006. *Соляник К.Є.* Здійснення виконавчими органами місцевих рад функцій органів виконавчої влади // Підприємництво, господарство і право. — 2002. — № 2. — С. 74-76.
1007. *Соляник К.Є.* Виконавчі органи в системі представницьких органів місцевого самоврядування // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. — Харків: І Ін-статут економіки, управління та господарського права. — К., 1998. — Вип. 2. — С. 75-78.
1008. *Соляник К.Є.* Форми діяльності виконавчих органів місцевих рад // Підприємництво, господарство і право. — 2002. — № 8. — С. 99-102.
1009. *Соляник К.Є.* Питання правового статусу сільського, селищного, міського голови // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. — Харків: Нац. юрид. акад. України, 2002. — Вип. 56. — С. 50-56.
1010. *Соляник К.Є.* Деякі питання організаційної структури виконавчих органів місцевих рад // Актуальні проблеми формування правової держави в Україні (До 50-ї річниці Конвенції про захист прав людини та основних свобод): Тези доп. та наук. повідомлень Всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених / За ред. проф. М.І. Папова. — Харків: І Ін-статут економіки, управління та господарського права. — К., 1998. — Вип. 2. — С. 75-78.
1011. *Соляник К.Є.* Питання відповідальності виконавчих органів місцевих рад перед територіальною громадою // Конституція — основа державно-правового будівництва і соціального розвитку України: Тези доп. та наук. повідомлень учасників наук. конф. молодих учених (м. Харків, 30 червня 2001 р.) / За ред. М.І. Папова. — Харків: Нац. юрид. акад. України, 2001. — С. 74-75.
1012. *Соляник К.Є.* Колегіальність в організації та діяльності виконавчих органів місцевих рад // Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування: Матеріали наук.-практ. конф., Харків, 4-5 грудня 2001 р. / За ред. М.І. Папова. — Харків: І Ін-статут економіки, управління та господарського права. — К., 1998. — Вип. 2. — С. 75-78.
1013. *Соляник К.Є.* Організація та діяльність виконавчих органів місцевих рад в Україні: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — Х., 2003. — 17 с.
1014. *Сорокин С.П.* Конституционно-правовые основы функционирования органов местного самоуправления в Российской Федерации: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. - М., 2004. - 26 с.

1015. Соціально орієнтованіше местное управление: Опыт городов Германии для России. - СПб.: Наука, 1999.
1016. *Стефанюк В.С.* Правова обумовленість запровадження адміністративної юстиції в Україні: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — К., 2000. — 20 с.
1017. *Стремелювський С.П.* Місцеве самоврядування м. Одеси в середині XIX століття: історико-правове дослідження: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — О., 2000. - 20 с.
1018. *Стриканов Ю.Г.* Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. пос. — Липенк: ЛЗГИ, 2001: - 44 с.
1019. *Строичина М.П.* Принципи організації місцевого самоуправління // Вестник государственной службы. — 1993. — № 8. — С. 34-37.
1020. Судовий захист прав інтересів місцевого самоврядування в Україні. Навчально-практичний посібник / Ю.Р. Вавришок, М.М. Клепацький, В.В. Кравченко, П.В. Кравченко, М.В. Пітнік, Л.С. Подобед. - К., 2002.
1021. *Сушинський О.* Відповідальність у здійсненні місцевого самоврядування // Управління сучасним містом. — 2002. — № 1-3(5). — С. 101-109.
1022. *Сушинський О.* Головна посадова особа територіальної громади // Управління сучасним містом. - 2001. - № 7-9(3). - С. 74-84.
1023. *Таболін В.В.* Право місцевого управління. — М., 1997.
1024. *Таболін В.В.* Самоуправління в великому місті. — М.: Академія управління МВД Росії, 1999. -141с.
1025. *Таболін В.В.* Організаційно-правові основи діяльності органів місцевого самоуправління в великих містах, урбанізованих регіонах. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1999.
1026. *Таболін В.В.* Основи міського права: Курс лекцій. — М: ІД "Юриспруденція", 2006.
1027. *Тарасов О.Ю.* Европейская хартия местного самоуправления и муниципальное право Российской Федерации: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — М., 1998.
1028. *Тарасюк В.* Кодифікація законодавства про місцеве самоврядування: теоретичні питання // Право України. - 2000. - № 11. - С. 71-74.
1029. *Тимофеев Н.С.* Исторический аспект в преподавании курса муниципального права России // Проблемы преподавания конституционного и муниципального права.-М., 1999.
1030. *Тимофеев Н.С.* Коммунальное право ФРГ. - М.: Изд-во МГУ, 1981. - 140 с.
1031. *Тимофеев Н.С.* Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. История и современность. Опыт России. — М.: Изд-во МГУ, 2005.
1032. *Тимофеев Н.С.* О некоторых современных аспектах государственной политики развития местного самоуправления // Вестник Московского университета. Серия 11 "Право". - 2001. - № 4.
1033. *Ткаченко В.А., Екимов С.В., Змора И.И.* Финансово-экономическая деятельность предприятий и местное самоуправление. — Донецк, 1998. — 59 с.
1034. *Ткачук Т.М.* Адміністративно-територіальний устрій сільського району: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — Х., 1999.
1035. *Тодика О.* Правова політика держави щодо органів місцевого самоврядування в аспекті реалізації народовладдя // Правничий часопис Донецького університету. - 2004. - №1. - С.9-15.

1036. *Тодика Ю.Н., Яворский В.Д.* Выборы органов местного самоуправления: конституционно-правовой аспект. — Х.: Факт, 1998.
1037. *Токарев В.М.* Харківське міське самоврядування за городовим положенням 1870 року (історико-правове дослідження): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.-Х., 1998.
1038. *Токвиль А.* Демократію в Америці. — М.: Прогрес, 1992.
1039. *Томилов А.В.* Правовое регулирование городского местного самоуправления в Российской Федерации: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — М., 2004. — 22 с.
1040. *Торохтій Ю.З.* Компетентність на основі взаємодії місцевих державних адміністрацій і місцевого самоврядування // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. В.Я. Тацій. — Х.: Мац. юрид. акад. України, 2003. — Вин. 64. — С.85-92.
1041. *Торохтій Ю.З.* Форми і методи взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування // Право і безпека. — 2004. — № 3. — С. 26-31.
1042. *Торохтій Ю.З.* Делегування повноважень між місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування: шляхи оптимізації // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. праць. — Вип. 7. — Х.: Право, 2004. - С. 183-194.
1043. *Торохтій Ю.З.* Правові засади взаємодії місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Х., 2005. - 20 с.
1044. *Тощенко Ж.Т., Цветкова Т.А.* Местное самоуправление: проблемы становления (опыт социологического анализа) // Социс. — 1997. — № 6. — С. 109-119.
1045. *Трайнин А.А.* Децентрализация и местное управление в современном буржуазном государстве // Советское государство и право. — 1982. — № 8.
1046. *Трачук П.А.* Участь громадян України у місцевому самоврядуванні: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — К., 2003.
1047. *Трачук Н.А.* Участь громадян України у місцевому самоврядуванні: Монографія. — Ужгород, 2003.
1048. *Третьяцкий В.* Статут — мала конституція міста // Урядовий кур'єр. — 1999. — 17 квітня.
1049. *Туманова //.* Местное самоуправление: проблемы реализации муниципального права: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — М., 1996.
1050. *Турко П.Г.* Развитие законодательства о местных органах государственной власти (зарубежные социалистические страны) // Проблемы совершенствования советского законодательства / ВПНИИ сов. законодательства. — 1987. — Вип. 38.
1051. *Уварова А.А.* Местное самоуправление в соотношении с государственной властью в Российской Федерации: проблемы развития и взаимодействия. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2002.
1052. *Улиско А.Н., Рожджика В.В.* Российское муниципальное право: Учеб. пос. — Саратов: СГАП, 1997.
1053. *Усманова Р.М.* Местное самоуправление — особая форма децентрализации государственной власти // Нейтралізм, демократія, децентралізація в сучасному державстві: конституційно-правові питання. Матеріали міжнародної наукової конференції. Москва, 7-9 вересня 2005 г. / Під ред. С.А. Авак'яна. — М.: ТК Велбі, 2006. - С. 298-301.

1054. Устав територіальної громади міста Одеси. Основні етапи створення / Под редакцією В.И. Брудного, А.С. Крупинка, А.С. Орловського. — Одеса: ХОБ-БИТ ПЛЮС, 2007. - 160 с.
1055. *Фадеев В.И.* Краткий очерк истории муниципального права // Право и жизнь. - 1994. - № 5. - С. 1-16-151.
1056. *Фадеев В.И.* Муниципальное право России. — М.: Юриста, 1994. — 167 с.
1057. *Фадеев В.И.* Система гарантий местного самоуправления // Право и жизнь. - 1995. - №5. - С184-217.
1058. *Фадеев В.И.* Гарантий прав местного самоуправления в Российской Федерации: Науч.-аналит. обзор. - М.: ИНИОН, 1994, - 52 с.
1059. *Фадеев В.И.* Территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации. - М.: ИНИОН РАН, 1996. - 60 с.
1060. *Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации: проблемы становления и развития: Автореф. дис.... д-ра юрид. наук. — М., 1994.
1061. *Федів І.* Місцеве самоврядування, територіальне і регіональне управління в історії України // Місцеве та регіональне самоврядування України. — Вип. 1-2. — К., 1995. -С.46-51.
1062. *Фейгин М.З.* Конституційні основи місцевого самоуправління: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 1999.
1063. *Филистов Ю.В.* Публичное управление: теория и практика // Вестник Московского ун-та. Сер. 6. Экономика. — 1996. — № 4. - С.68-69.
1064. *Филипов Ю.В., Авдеева Т.Т.* Основы развития местного хозяйства: Учеб. — М., 2000.
1065. *Фрицький О.* Франція: проблеми місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. — 1994. — Вип. 3(8).
1066. *Фрицький О.Ф.* Порівняльний аналіз досвіду становлення і розвитку місцевого самоврядування у Франції і в Україні // Вісник Академії правових наук України. - 1995. - Вип.3.
1067. *Фрицький І.О.* Проблемні питання становлення і функціонування органів самоорганізації населення в Україні // Місцеве самоврядування та самоорганізація населення в м. Києві: стан, проблеми та ризики розвитку. Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції. 15 березня 2006 р. м. Київ / За заг. ред. Литвина О.П., Кампо В.М., Корнієнка М.І. - К., 2006. - С. 96-104.
1068. *Фурманн У.* Требования к нормативным актам органов местного самоуправления, затрагивающим права граждан // Муниципальное право. — 1999. — № 1. — С. 39-42.
1069. *Хатунян С.И.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам местного самоуправления: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — Казань, 2006. - 26 с.
1070. *Харитончук М.В.* Зарубіжні концепції і практика децентралізації державного управління: Автореф. дис.... канд. політ. наук. — К., 2000.
1071. *Харченко Т.О.* Становлення місцевих органів виконавчої влади та самоврядування в Українській державі (квітень — грудень 1918 р.): Автореф. дис.... канд. іст. наук. - Х., 2000. - 20 с.

1072. *Хлебунова С.А.* Конституционно-правовые основы местного самоуправления в системе государственного управления и местного самоуправления // Проблемы местного самоуправления: Сборник научных трудов. — Челябинск, 2005.
1073. *Хміш Г., Ілоккер К.* На пути к демократии: Проблемы местного самоуправления в регионах // Проблемы местного самоуправления: Сборник научных трудов. — М.: ИНИОН РАН, 1995.
1074. *Холодная Е.В.* Территориально-административное устройство Российской Федерации: правовые основы организации местного самоуправления // Проблемы местного самоуправления: Сборник научных трудов. — Саратов, 2003.
1075. *Хоменець Р.* Особенности местного самоуправления в Украине // Проблемы местного самоуправления: Сборник научных трудов. — К., 1995.
1076. *Хоменець Р.* Щодо історії місцевого самоврядування в Україні. ~ 2002
1077. *Хонда М.І.* Уявлення про історію держави і права: Збірник Івано-Франківського державного університету імені Юридика І.І. Юридичні і політичні науки. — К.: Ін-т держави і права ім. Н.І.М. Корецького ПАУ України, 2005. — Вип. 30. — С. 217-223.
1078. *Хонда М.І.* Зміни, що очікують столицю України МІСТО в разі впровадження конституційно-правової реформи // Місцеве та регіональне самоврядування України: Збірник наукових праць. Серія "Управління" № 11 (11) 11
1079. *Хойкла М.* Історія і практика місцевого самоврядування в Україні // Проблемы местного самоуправления: Сборник научных трудов. — К., 1995.
1080. *Хонда М.І.* Політична функція столиці України м. Києва // Правові та фінансові механізми місцевого управління: Науковий вісник Академії Муниципального управління. Збірник наукових праць. Серія "Управління" № 2/2(11) 11
1081. *Хонда М.І.* Поняття «місцевого самоврядування» міста Києва та його конституційно-правового статусу // Державне управління: Науковий вісник Академії Муниципального управління. Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. — К.: Ін-т держави і права ім. Н.І.М. Корецького ПАУ України, 2007. - Вип. 35. - С. 233-239
1082. *Хонда М.І.* Столичні функції міста Києва // Проблемы местного самоуправления: Сборник научных трудов. — К.: Ін-т держави і права ім. Н.І.М. Корецького ПАУ України, 2007. - Вип. 28, - С. 245-250.
1083. *Чапала Г.В.* Місцеве самоврядування в системі публічної влади: Литературно-методичний збірник. — Х., 2004.
1084. *Чапала Г.В.* Владна природа місцевого самоврядування // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Танін. — Х.: Національна юридична академія України, 2003. — Вип. 61. — С. 54-59.
1085. *Чапала Г.В.* Державна влада і місцеве самоврядування: загальні риси та особливості // Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування: Матеріали наук.-практ. конф. / За ред. М.І. Панова. — Х.: Національна юридична академія України, 2002. — С. 111-113.

1086. *Чапала Г.В.* Місцеве самоврядування — інститут демократії // Розвиток демократії та демократична освіта в Україні: Матеріали 11 міжнар. наук. конфер. / Уклад. Л. Марголіпа. - К.: Ай Бі, 2003. - С. 288-294.
1087. *Чапала Г.В.* Місцеве самоврядування в системі публічної влади: теоретико-правовий аналіз: Монографія. — Харків: Право, 2006.
1088. *Чапала Г.В.* Місцеве самоврядування і громадянське суспільство: проблема співвідношення // Право України. — 2004. — № 2. — С. 127-132.
1089. *Чапала Г.В.* Місцеве самоврядування: проблеми законодавчого регулювання // 1 Іюль законодавство України та питання його застосування: Тези доповідей та наук. повідомлень учасників наук. конф. молодих учених та здобувачів / За заг. ред. М.І. Пайова. — Х.: Національна юридична академія України, 2004. — С. 40-42.
1090. *Чапала Г.В.* Органи місцевого самоврядування: природа повноважень // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. / За ред. проф. Ю.І. Битяка. — Х.: НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування ЛПРН України, 2004. - С. 172-175.
1091. *Чапала Г.В.* Природа місцевого самоврядування як концептуальна основа форм його реалізації // Підприємство, господарство і право. — 2004. — № 1. — С. 71-75.
1092. *Чащина С.И.* Система муниципальных правовых актов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2006. — 26 с.
1093. *Чеботарев Г.Н.* Развитие конституционных основ местного самоуправления в Российской Федерации. — Тюмень, 1995. — 133 с.
1094. *Черкасов А.* Сравнительное местное управление: теория и практика. — М.: ФОРУМ - ИНФРА-М, 1998.
1095. *Черкасов А.* Контроль центральных властей над местным управлением и его разновидности (сравнительный анализ зарубежной практики) // Муниципальное право. -1998. - № 3.
1096. *Чернега Р.Т.* Право граждан на участие в местном самоврядувании: стан та шляхи вдосконалення: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — К., 2007.
1097. *Чернега Р.Т.* Місцеве самоврядування: муніципальний суверенітет чи представництво державної влади на місця // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства. Збірник наукових статей. — Івано-Франківськ: Плай. - 2002. - Ніш. X.
1098. *Чернега Р.Т.* Комунальна власність — основа місцевого самоврядування // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства. Збірник наукових статей. — Івано-Франківськ: Плай. — 2002. — Випуск XIII.
1099. *Чернега Р.Т.* Проблематика участі громадян у місцевому самоврядуванні в класичних та сучасних наукових дослідженнях // Юридична Україна. — 2005. — № 1.
1100. *Чернега Р.Т.* Місцеве самоврядування в Україні неможливе без участі у ньому громадян // Юридична Україна. — 2005. — № 2.
1101. *Чернега Р.Т.* Громадські слухання — ефективний спосіб участі громадян у місцевому самоврядуванні // Перспективи. Науковий журнал. — Одеса. — 2003. — № 2-3.

1102. *Чернега Р.Т.* Депутат міської ради — невід'ємна лапка взаємозв'язку територіальної громади та місцевої влади // Молодь в юридичній науці: збірник тез та доповідей Перших Всеукраїнських осінніх юридичних читань студентів та аспірантів. — Хмельницький: Вид-во ХІУП. — 2002.
1103. *Чернега Р.Т.* Типове положення про громадські слухання — як один із шляхів вдосконалення участі громадян у місцевому самоврядуванні України // Молодь в юридичній науці: збірник тез доповідей Міжнародної наукової конференції молодих вчених "Другі осінні юридичні читання". — Хмельницький: Вид-во ХІУП.-2003.
1104. *Чернецька О.В.* Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад за законодавством України: Монографія. — К.; Видавничий дім "Скіф", КПТ, 2008.
1105. *Чернова О.В.* Организационно-правовая база проведения выборов кампании / Управление городским хозяйством // Московская академия предпринимательства при Правительстве г. Москвы, Департамент поддержки и развития малого предпринимательства при Правительстве Москвы, Московский фонд подготовки кадров. — М., Атомполиграфсервис, 2003.
1106. *Чернова О.В.* Правовые основы закрепления форм непосредственной демократии для формирования органов власти в Москве. Материалы 4-й научно-практической конференции Тородская экономика и предпринимательство". М., Атомполиграфсервис, 2003.
1107. *Чернова О.В.* Муниципальные выборы — новая Стратегия в Российской Федерации // Местное право, 2003. — № 7-8,
1108. *Чернова О.В.* Конституционно-правовые основы формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления в Москве с использованием форм непосредственной демократии // Сборник научных статей, Академия управления МВД Роснп. — М., 2004.
1109. *Чернова О.В.* Методические основы непосредственной демократии при формировании государственных муниципальных органов власти в городе Москве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 24 с.
1110. *Черногор Н.Н.* Некоторые проблемы исследования юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. — 1998. — № 1,
1111. *Черногор Н.Н.* Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления (вопросы теории). — Благовещенск, ПК "Зея", 2000.
1112. *Черногор Н.Н.* Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством: новые подходы к старой проблеме // Местное самоуправление — проблемы и решения: Сборник докладов участников научной-практической конференции Российской муниципальной академии. — М.: Изд-во Прима-Пресс-М, 2003.
1113. *Черногор Н.Н.* Некоторые тенденции становления отраслевой теории ответственности в муниципально-правовой науке // Местное право. — 2005. — № 3-4.
1114. *Черногор Н.Н.* Муниципально-правовая ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности // Проблемы юридической ответственности: Сборник научных трудов / Под ред. В.В. Лазарева. — М.: Московский институт экономики и права, 2006.
1115. *Черногор Н.Н.* Ответственность органов местного самоуправления перед государством: проблемы правового регулирования и реализации // Сборник докладов

- дов учасників науково-практичної конференції: "Местное самоуправление: проблемы правового регулирования, совершенствования управления собственностью, охраны правопорядка и собственности". — М.: Академия права и управления, 2006.
1116. *Черноюр П.И.* Правовое регулирование юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления в Российской Федерации. — М.: Юриспруденция, 2006.
1117. *Черноюр П.И.* Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления (теоретико-правовые проблемы). — М.: Юриспруденция, 2006.
1118. *Черноюр П.И.* Становление отраслевого учения об ответственности в муниципально-правовой науке // Конституционное и муниципальное право. - 2006. - № 12.
1119. *Черноюр П.И.* Проблемы классификации ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления в муниципально-правовой науке // Государство и право. — 2007. — № 7.
1120. *Черноюр П.И.* Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук — М., 2007.
1121. *Чернишов В.* Разработка и принятие местных нормативных правовых актов // Муниципальное право. — 2004. — № 3. — С. 37-43.
1122. *Четвериков В.С.* Муниципальное право: Учеб. пособие — М: ИНФРА-М, 2003. — 183 с.
1123. *Чиркин В.Е.* Современные модели местного самоуправления // Российский юридический журнал. — 1995. — № 3 (7). — С. 58-67.
1124. *Чихладзе Л.Т.* Местное самоуправление и местное управление в Грузии: традиции и опыт. — М.: Пота-бене, 2005.
1125. *Чихладзе Л.Т.* Местное самоуправление и местное управление в Грузии: традиции и опыт. — М.: Пота-бене, 2005.
1126. *Чудик П.О.* Статут територіальної громади як джерело конституційного права в Україні // Формування правової держави в Україні: проблеми і перспективи: 36 тез доповідей на наук.-практ. конф. (м. Тернопіль, 11 квітня 2008 р.). — Тернопіль: ТЗОВ "Терно-граф", 2008. - С. 273-277.
1127. *Чуева Л.С.* Муниципально-правовые теории в истории России (XIX — XX вв.): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Краснодар, 2006. — 27 с.
1128. *Чукаева В.Л.* Государственное строительство и самоуправление Украины: Учеб. пос. — Днепропетровск, 1999.
1129. *Шамгунов А.И.* Система правового регулирования муниципальных выборов в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Казань, 2006. - 26 с.
1130. *[Навол В.]* Сутність місцевого самоврядування (питання теорії) // Муниципальный рух: новый этап развития: Матер. VII Всеукраїнських муниципальных слухань (6-8 вересня 2001 р., м. Бердянск). — К., 2002.
1131. *Швидько Г.К., Ромаиов В.С.* Державне управління і самоврядування в Україні: Істор. нарис: [Навч. посібник]. - К.: Вид-во УАДУ, 1997. - 4.1.

1132. *Шевченко П.В.* Муниципальное самоуправление представительной демократии в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2006. - 31 с.
1133. *Шибя О.* Сільське самоврядування на Буковині (1861-1918 рр.) // Місцеве та регіональне самоврядування України. - Ний. 1 2. К., 1994, С.31-37.
1134. *Шибя О.М.* Крайове самоврядування на Буковині (1861-1914 роки): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — К, 1995.
1135. *Широкая Л.И.* Местное самоуправление в инициативной системе современной России: особенности и проблемы становления. (116, Изд-во СПб. ун-та, 1997. - 155 с.
1136. *Шишкина И.З.* Местное управление и самоуправление (практика зарубежных стран). Иркутск, 1993.
1137. *Шишкина И.З.* Местное управление в зарубежных странах: сущность, и современные проблемы развития. — Иркутск, 1995.
1138. *Шишкина И.З.* Современные государственные проблемы местного управления и самоуправления в зарубежных странах (экономико-финансовый аспект): Дис. в виде науч. доклада на ... д-ра юрид. наук. — Иркутск, 1997.
1139. *Шишкина И.З.* Иститут муниципальных банкротств // Сибирский юридический вестник. — 1998. — № 1.
1140. *Шкабаро В.М.* Локальні нормативні акти як основа діяльності територіальних громад міст // Актуальні проблеми державотворення в умовах адміністративної реформи: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (11-12 квітня 2003 р., м. Запоріжжя), Запоріжжя: Юридичний інститут МВС України, 2003. - С. 148-151.
1141. *Шкабаро В.М.* Конституційно-правовий статус міста в Україні: Автореф. дис. канд. юрид. наук. — К, 2005.
1142. *Штата М.Л.* Местное управление в зарубежных странах (Великобритания, США, Франция, страны Латинской Америки). М., 1994
1143. *Штейн Л.* У чені обь управлений и право управлений: съравненіи) итратуры и законодательствь Франция, Англии и Германии, - СПб., 1874.
1144. *Штейнберг Д., Шапкова А.* Местное самоуправление в России: сравнительный анализ // Российская юстиция. — 1999. — № 12. — С. 51-53.
1145. *Шугрина Е.С.* Иститут отзыва выборного лица местного самоуправления // Проблемы народного представительства в Российской Федерации. — М., 1998. — С. 166-172.
1146. *Шугрина Е.С.* Муниципальное право. — Новосибирск, 1995.
1147. *Шугрина Е.С.* Муниципальное право. Учебник. — М.: Дело, 1999.
1148. *Шугрина Е.С.* Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. - 2-е изд., перераб. и доп. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. — 672 с.
1149. *Шугрина Е.С.* Система муниципального права как отрасли права // Проблемы преподавания конституционного и муниципального права / Мод ред. С.А. Авакьяна. - М., 1999.
1150. *Шугрина Е.С.* Ответственность за нарушение условий соглашений о передаче отдельных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения // Государственная власть и местное самоуправление. - 2008. - № 2. - С. 30-34.

1151. *Щудус Т.К.* Органи муніципального управління в государственном механизме США: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — М., 1984.
1152. *Шумак І.О.* Конституційні гарантії прав органів самоорганізації населення в Україні // Місцеве самоврядування та самоорганізація населення в м. Києві: стан, проблеми та ризики розвитку. Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції. 15 березня 2006 р. м. Київ / За заг. ред. Литтна О.П., Кампо В.М., Корнієнка М.І. - К., 2006. - С. 104-108.
1153. *Щебетун І.* Поняття гарантій місцевого самоуправління і їх признаки // Вісн. Донецьк, ун-ту. ~ 2001. - № 2. - С. 241-244.
1154. *Щебетун І.С.* Конституційні основи місцевого самоуправління // Матеріали вузовської наукової конференції профессорсько-преподавельського состава по итогам научно-исследовательской работы. — Донецьк: ДонГУ, 1997. — С. 36-40.
1155. *Щебетун І.* Організаційно-правові гарантії в системі гарантій місцевого самоврядування // Правничий часопис Донецьк, ун-ту. — 2001. — № 1(6). — С. 23-26.
1156. *Щебетун І.С.* Організаційно-правові гарантії місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. — Х., 2002.
1157. *Щебетун І.С.* Правові гарантії захисту місцевого самоврядування // Правничий часопис Донецьк, ун-ту. - 1999. - №1(3). - С. 65-67.
1158. *Юхимюк О.М.* Правовий статус органів місцевого самоврядування на території Західної України в складі Польщі (1918-1939 рр.): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Львів, 2003. - 17 с.
1159. *Юшина Е.А.* Становление местного самоуправления как условие демократизации современного российского общества: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. — М., 1998.
1160. *Яворский В.Д., Любченко П.Н.* Теоретические аспекты правового регулирования компетенции местных органов исполнительной власти и самоуправления // Проблемы законности: Респ. міжвідом. наук. зб. — № 32. — Х.: Мац. юр. акад. України, 1997. - С. 31-36.
1161. *Яковлев В.В.* К вопросу о природе ответственности органов местного самоуправления // Сибирский юридический вестник. — 1999. — №2. — С.29-31.
1162. *Яковлев, В.В.* Общая характеристика законодательства об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Сибирский юридический вестник. - 1999. - №4. - С. 29-32.
1163. *Яковлев В.В.* Государство и местное самоуправление в зарубежных странах: отдельные аспекты из взаимоотношений // Сибирский юридический вестник. - 2000. - № 4.
1164. *Якубовский Д.* Теоретическая основа, правовая природа и содержание понятия "местное самоуправление" // Право и жизнь. — 1992. — № 6. — С. 81-97.
1165. *Ярмиш О.Н., Серьоган В.О.* Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. — Х., 2002.
1166. *Ярошенко А.Л.* Конституционная ответственности в системе местного самоуправления // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С.А. Авакьяна. — М., 2001. — С.385-388.
1167. *Яроцук О.В.* Досвід організації муніципального управління в зарубіжних країнах. — Т.: Екон. думка, 1999. — 64 с.

1168. *Ястребов В.И.* Местное управление в условиях трапез тропической Африки, освобожденной от колониальной зависимости: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1972.
1169. *Ястребов В.И.* Формы местного управления в государствах тропической Африки // Известия вузов. Правоведение 1971. №3, (1) 69-79
1170. *Ясюнас В.* Основы местного самоуправления. М.: Ось-89, 1998.
1171. *Яцуба В.* Сім кроків Уряду на підтримку місцевого та регіонального розвитку // Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку: За матеріалами VIII Всеукраїнський муніципальних слухань "Ресурси місцевого і регіонального розвитку: національний та міжнародний аспекти", 29 липня 2-го серпня 2002 року, Судак, Автономна Республіка Крим / І Інститут редактор М, Іух-тинський. - К., 2003. - С. 199-203.
1172. *Яцуба В.* Місцеве самоврядування гарант демократизації суспільства // Місцеве самоврядування: 10 років здобутків / За ред. М. Іухтинського, К., 2002.
1173. *Яцунська О.О.* Місцеве самоврядування. Історико-правовий аспект світового та українського досвіду // Віче. — 2000. — № 7. С. 39-49.
1174. *Яцунська О.О.* Муніципальні системи у країнах Східної Європи: конституційні аспекти // Права людини: реальність і перспективи. Обласна наукова конференція. 10 грудня 1998 року. Збірник наукових праць. — Миколаїв, 1999. С. 120-137.
1175. *Яцунська О.О.* Основні теорії місцевого самоврядування: походження та розвиток // Вісник ХНУ. - Сер. ПІП..... я політології. 20(10). № 470'20(10). С. 133-145.
1176. *Яцунська О.О.* Проблеми становлення місцевого самоврядування в Україні: досвід соціологічного аналізу // Людина і політика. — 2000. — № 4. — С. 2, 10,
1177. *Яцунська О.О.* Семінарські заняття з навчальної ДИСЦИПЛІНИ "Місцеве самоврядування: світовий досвід та Україна": Метод. посібник для студ. денного відділення / Одеський національний університет ім. І.І. Мечнікіна. Миколаївський навчально-науковий центр. — Миколаїв, 2002. — 30 с.
1178. *Яцунська О.О.* Світовий досвід місцевого самоврядування та перспективи його інституційно-системного втілення в Україні: Автореф. дис. ... канд. політ. наук. -Одеса, 2001. -20 с.

ПРЕДМЕТНИЙ ПОКАЖЧИК

Автономія - с. 68, 116, 124, 146, 183, 216-218, 295-296, 546 Автономна Республіка Крим — с. 218-219, 473 Адміністративна юстиція — с. 289, 301, 573, Адміністративно-територіальний устрій — с. 34, 147, 253, 297 Асоціації органів місцевого самоврядування — с. 33, 41, 47, 107, 119, 173, 207-209, 254-255, 339, 462, 477, 483-484, 486-489, 492-493, 495-505 507 513, 515-516, 519, 525-526, 542, 585 Верховна Рада Автономної Республіки Крим — с. 475, 477 Виконавчі комітети місцевих рад — с. 538 Виконавчі органи місцевого самоврядування — с. 14, 19, 33, 119, 126, 144, 170, 184, 192, 195, 197-198, 200, 203, 206, 209-210, 283, 290, 293, 297, 329, 346' 384-385, 405, 407, 417-418, 445-447, 479, 516, 518, 528, 552 Відкликання депутата місцевої ради - с. 313, 592, 597 Відповідальність суб'єктів муніципально-правових відносин — с. 34, 574, 580, 591 Всесвітня Декларація місцевого самоврядування — с. 42, 89, 94, 131, 155 Всесвітня федерація об'єднаних і споріднених міст — с. 524 Гарантії місцевого самоврядування - с. 24, 42, 91, 147, 190, 557-558 560 562 565,567,569-571 Голова районної, обласної, районної у місті ради — с. 378 Громадські слухання - с. 185, 277, 282, 284-285, 347, 356, 624 Громадянське суспільство — с. 255, 511-512, 563 Делегування повноважень — с. 146, 214, 233, 333, 482 Депутат місцевої ради - с. 310-311, 316, 592, 613 Депутатське запитання — с. 318 Депутатський запит — с. 317-318 Депутатські групи - с. 335, 338-339, 450 Депутатські фракції - с. 314, 335, 338 Держава- с. 12, 33, 40, 44, 48, 68, 76-77, 109-111, 113,115-117,122, 125-126 128,134,146,152, 162,174, 176-177, 182,186, 192-193,209,211-212 225, 228, 234-235, 248, 263-264, 269, 272, 277, 289, 295, 300, 329, 335,365 379-380, 466-467, 469, 471, 492-493, 509, 511-513, 520, 545, 551-552 560 565, 573, 579, 600

Державна влада - с. 34, 40, 64, 115-116, 211 ■ 212, 511 Державна політика у сфері місцевого самоврядування с. 56, 423 Децентралізація - с. 10, 67, 79, 122, 171, 179, 183, 217, 233, 235 236, 295, 565 Джерела муніципального права — с. 23, 36, 83, 88 Європейська типова конвенція про основні принципи траискордої п співро бітництва між територіальними общинами або органами влади с. 157, 181 Європейська Хартія місцевого самоврядування с. 27,42,89, 134, 137, 18(1,219, 243, 489, 565, 603 Загальні збори громадян за місцем проживання і 280 281,285 Засідання виконавчого комітету місцевої ради с, 4 10 Інститут муніципального права — с. 01 \ Категорії посад в органах місцевого самоврядування < 130 Компетенція - с, 34, 53, 74, 95, 107, 225, 232, 237, 239-241, 243 246, 293, 298, 319-321, 326, 329, 332, 334, 345, 488, 566, 611 Комунальна власність — с. 71, 191 Конгрес місцевих і регіональних влад України — с. 208 Магдебурзьке право — с. 17-18, 254, 287 Мажоритарна виборча система — с. 336, 450 Методологія науки муніципального права С, 54, 58, 72, 73, 90 Міжнародні стандарти місцевого самоврядування і 11 12, 130,567 Місцеве самоврядування-с. 11-14, 16-18,20 24,26 29,32,34,36,38 11, 43-44,46,48,51-53,58,60-61,67,69 72,75 79,82,86 91,93-95,106,108, 111, 113, 116-117, 121, 123-126, 132, 138, 140 142, 148, 152, 155, 174 170, 179, 182-188,192-195,197 198,200 202,201 205,207,209,211-213, 215-216, 219-222, 225-228, 231-232, 211 2 13, 2 10 250, 252, 254-255, 259, 261,267,269-274,276,278-284,290-292,299 301,30/ 309,310,319 323, 328-329, 332-335, 338-339, 342-345, 347, 356, 3.59, 30 1, 30.3 307, 369 371, 374-378, 381-382, 384-385, 405 108, 417-418, 420 421, 423, 425, 427, 433, 436-437, 439-440, 443, 445-450, 461, 466, 468 4(19, 17 1, 473-476, 479, 484, 489, 492, 495, 498, 505, 508, 514-515, 522, 546-548, 550, 553, 558-559, 562-563, 565-569, 571, 575-576, 578-580, 582-583, 585, 592-593, 598, 603, 609, 612, 615-616, 619, 621, 623-625 Місцевий бюджет — с. 13, 437, 550, 571 Місцевий референдум — с. 279, 313 Місцевий уповноважений з прав територіальної громади — с. 313 Місцеві вибори - с. 28, 277-279, 285, 302-303, 306, 450, 566, 596 Місцеві ініціативи - с. 24, 185, 277, 282, 285, 346, 356, 624 Муніципальна влада - с. 44, 64-68, 77, 110, 116, 130, 361, 565, 618 Муніципальне право - с. 12-16, 18, 32-33, 38-41, 45-46, 48-49, 52, 54, 56-57, 60, 62, 71-72, 80, 83-90, 92, 95-96, 186, 197, 226, 241-242, 244, 290, 293, 328, 334, 447, 471, 561, 578, 587, 590-591 Муніципальний менеджмент — с. 49, 500 Муніципальний соціалізм — с. 120 Муніципальні права і свободи — с. 64, 562 Муніципально-правові відносини — с. 32-33, 35, 62, 618

Муніципально-правові норми — с. 31-32, 36, 58, 63
Органи державної влади - с. 10, 20, 33, 189-190, 201, 278, 312, 321, 446, 564, 591
Органи самоорганізації населення - с. 31, 33, 77, 195, 199-200, 209, 270, 297, 440, 445-447, 449-451, 567, 576, 582, 584, 593, 615
Повноваження місцевого самоврядування — с. 144, 195, 197, 241, 296-297, 329, 373
Політична система суспільства — с. 69
Політичні партії — с. 33, 139, 304, 542, 573, 625
Посадові особи місцевого самоврядування — с. 33, 76, 153, 185, 194, 315, 425-426, 428, 434-435, 438, 473, 571, 573, 576, 583, 591
Постійні комісії місцевих рад — с. 337, 343-347, 537
Представницькі органи місцевого самоврядування — с. 22, 33, 279, 287, 290, 329, 331, 535
Принципи місцевого самоврядування — с. 21, 88, 179, 189, 195, 224, 316, 485
Публічна влада — с. 71, 300
Рада міністрів Автономної Республіки Крим — с. 476, 480
Ранги службовців в органах місцевого самоврядування — с. 431-433
Регламент місцевої ради — с. 342, 407, 408, 615
Рішення виконавчого комітету місцевої ради — с. 593
Рішення ради — с. 27, 347, 377, 548
Санкції у муніципальному праві — с. 584, 589-601
Секретар сільської, селищної, міської ради — с. 336-337, 434
Сесія - с. 340-342, 504
Синергетика — с. 75-76
Система місцевого самоврядування - с. 19, 23, 68, 76-77, 196-198, 200-201, 263, 267, 295, 297, 420, 447, 473
Сільські, селищні, міські голови — с. 33, 288, 290, 297, 377, 428, 434, 583
Служба в органах місцевого самоврядування — с. 423, 424, 436
Статут територіальної громади — с. 27, 36, 285, 345, 355, 622-624
Субсидіарність — с. 67, 122, 565
Судовий захист місцевого самоврядування — с. 573
Територіальна громада - с. 44-45, 65, 67, 75, 92, 126, 142, 144, 197, 203-204, 225, 230, 247, 249, 254, 256-257, 264, 268, 270, 272-273, 278-279, 284, 315, 319, 362, 366, 450, 474, 579, 592, 624
Територіальний колектив — с. 110, 247, 249-254, 461, 523
Тимчасові контрольні комісії місцевих рад — с. 338, 612
Український народ — с. 33, 573
Федералізація — с. 216-217
Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України при Президентові України — с. 25
Функції представницьких органів місцевого самоврядування — с. 327
Функції територіальних громад — с. 78, 260-267, 326-328

НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

2 -ге видання, доповнене За

редакцією проф. М. О. Байшуратова

Навчальний посібник

*Оригінал-макет підготовлено
Всеукраїнською асоціацією видавців «Правова єдність»*

Підписано до друку 06.03.2009. Формат 60x84 1/16.
Друк офсетний. Гарнітура РеієгзЪиг^С
Умови, друк. арк. 46.
Тираж 5000 (1-й завод 1-2000). Зам. № 15.

Видавництво «Алерта»
04210, м. Київ, а/с 112. Тел. (044) 223-15-25, 223-15-30.
Е-таї: a1eg(a@икг.пеї
сайт: \у\уу.а1егіа.кієу.иа
Свідоцтво: ДК № 788 від 29.01.2002.

Видавництво «КНТ»
04210, м. Київ, пр. Героїв Сталінграда, 8, корпус 8, оф. 1.
Тел./факс (044) 581-21-38, 331-91-53. Е-шаї: кпі2003@икг.пеї
Свідоцтво: ДК № 581 від 03.08.2001.

Видавництво «Центр учбової літератури»
04176, м. Київ, вул. Електриків, 23.
Тел./факс 425-01-34, тел. 451-65-95, 425-04-47, 425-20-63
8-800-501-68-00 (безкоштовно в межах України).
Е-таї: оШсе@иабоок.сот
сайт: \у\у\у.сі1.еопі.иа
Свідоцтво ДК № 2458 від 30.03.2006.

Віддруковано у ВАТ «Видавництво «Поділля»,
29017, м. Хмельницький, пр. Миру, 59.
Свідоцтво ДК № 2036 від 16.12.2004.

