

Міністерство освіти і науки України  
Чорноморський державний університет імені Петра Могили

**О. Н. ЄВТУШЕНКО  
Т. В. ЛУШАГІНА**

# **МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА СТАНОВЛЕННЯ**

**Навчальний посібник**



УДК 35(075.в)  
ББК 67.99(2)06  
Є 27

*Рекомендовано до друку вченою радою ЧДУ імені Петра Могили (протокол № 7 від 14.03.2013 р.).*

**Рецензенти:**

**Іванов М. С.**, д.політ.н., професор, завідувач кафедри політичних наук ЧДУ імені Петра Могили.

**Лопушинський І. П.**, д.держ.упр., професор, завідувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету.

**Шкляж І. М.**, д.і.н., професор, завідувач кафедри всесвітньої історії МНУ імені В. Сухомлинського.

Є 27      **Євтушенко О. Н.** Місцеве самоврядування в Україні : теорія та практика становлення : [навчальний посібник] / О. Н. Євтушенко, Т. В. Лушагіна. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ імені Петра Могили, 2013. – 316 с.  
ISBN 978-966-336-270-0

Навчальний посібник «Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика становлення» призначений для слухачів Інституту державного управління ЧДУ імені Петра Могили зі спеціальності «Державна служба», студентів факультету політичних наук.

УДК 35(075.в)  
ББК 67.99(2)06

ISBN 978-966-336-270-0

© О. Н. Євтушенко,  
Т. В. Лушагіна, 2013  
© ЧДУ імені Петра Могили, 2013

# ЗМІСТ

<b>ПЕРЕДМОВА .....</b>	<b>4</b>
<b>Частина 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ .....</b>	<b>6</b>
<b>Тема 1. Місцеве самоврядування в Україні: історія розвитку .....</b>	<b>7</b>
<b>Тема 2. Теорії місцевого самоврядування.....</b>	<b>30</b>
<b>Тема 3. Моделі територіальної організації влади.....</b>	<b>40</b>
<b>Тема 4. Земська й міська реформи ХІХ століття:     політико-правовий досвід .....</b>	<b>57</b>
<b>Частина 2. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....</b>	<b>80</b>
<b>Тема 1. Конституційно-правові засади місцевого     самоврядування в Україні .....</b>	<b>81</b>
<b>Тема 2. Сучасна система місцевого самоврядування в Україні .....</b>	<b>94</b>
<b>Тема 3. Формування органів місцевого     самоврядування в Україні .....</b>	<b>115</b>
<b>Тема 4. Організація роботи органів та посадових     осіб місцевого самоврядування .....</b>	<b>127</b>
<b>Тема 5. Політико-правовий механізм функціонування     місцевого самоврядування в Україні .....</b>	<b>136</b>
<b>Тема 6. Гарантії та відповідальність посадових     осіб та органів місцевого самоврядування .....</b>	<b>154</b>
<b>Тема 7. Етична інфраструктура місцевого самоврядування .....</b>	<b>167</b>
<b>Частина 3. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ .....</b>	<b>184</b>
<b>Тема 1. Зарубіжний досвід організації     місцевого самоврядування .....</b>	<b>185</b>
<b>Тема 2. Особливості організації місцевого самоврядування в     Російській Федерації.....</b>	<b>221</b>
<b>Тема 3. Місцеве самоврядування в зарубіжних країнах .....</b>	<b>233</b>
<b>Тема 4. Міжнародні документи про місцеве самоврядування     та організація місцевого самоврядування в зарубіжних країнах ....</b>	<b>244</b>
<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>253</b>

# ПЕРЕДМОВА

Місцеве самоврядування як форма публічної влади, як інститут політичної системи суспільства має двоїсту суспільно-державну природу та є своєрідним посередником між державою й суспільством, центральною й місцевою владою, виступаючи, з одного боку, владним інститутом, а з іншого – інститутом громадянського суспільства – легітимним виразником інтересів місцевих співтовариств.

Місцеве самоврядування в країні є вагомим показником рівня централізації чи децентралізації державної влади, змісту існуючого політичного режиму, переважання демократичних або авторитарних тенденцій. Високий рівень розвитку місцевого самоврядування забезпечує демократичність політичного режиму та є виявом широкої демократичної політики держави.

Ефективність місцевого самоврядування визначається як змістом політико-економічних відносин між державною владою й місцевим співтовариством, так і поширенням цінностей, пов'язаних з якістю життя, можливостями самореалізації індивіда, заміною суспільних інтересів особистими.

У навчальному посібнику «Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика становлення» розглядаються теоретичні й практичні аспекти становлення інституту місцевого самоврядування в Україні, його розвиток як одна з основ конституційного устрою, як самостійний елемент політичної системи суспільства, форма народовладдя.

У цьому виданні ґрунтовно розглянуті основні теорії місцевого самоврядування та побудовані на їх базі моделі територіальної організації влади у світі. Політико-правовий досвід проведення земської і міської реформ у другій половині XIX століття в українських землях.

Автори посібника приділили належну увагу конституційно-правовим засадам становлення інституту місцевого самоврядування в Україні, формуванню органів місцевого самоврядування, організації роботи, гарантіям та відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, політико-правовим механізмам функціонування інституту місцевого самоврядування після отримання незалежності та при розбудові сучасної системи місцевого самоврядування в Україні.

Матеріал посібника вміщує співвідношення української й зарубіжної практики становлення інституту місцевого самоврядування. Цьому сприяє розглянутий зарубіжний досвід організації місцевого

самоврядування та міжнародні документи, які стосуються місцевого самоврядування й організації місцевого самоврядування в зарубіжних країнах.

Навчальний посібник «Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика становлення» логічно структурований. Він дозволяє студентам не тільки отримати відповідні теоретичні знання з курсу, мати навички з основ організації місцевого самоврядування в Україні, але й допомагає сформуванню уявлення про діяльність органів місцевого самоврядування їх посадових осіб і проблеми, які сьогодні існують у взаємовідносинах між державною владою й місцевим самоврядуванням.

Запропоновані додаткові матеріали дозволяють студентам безпосередньо знайомитися з документами, які стосуються місцевого самоврядування, використовувати їх на семінарських заняттях, а отриманні знання застосовувати на практиці в органах місцевого самоврядування й державної влади.

Із метою самостійної перевірки отриманих знань, студентам пропонуються контрольні питання, а також тестові завдання з кожної теми курсу. Робота над проблемними питаннями з кожної теми, вивчення додаткового матеріалу дозволяє студентам не тільки отримати повноцінні знання, але й розвивати творче мислення та використовувати свої знання на практиці. Саме цим і продиктована логіка викладу матеріалу і структура навчального посібника «Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика становлення».

Доктор політичних наук, професор,  
завідувач кафедри політичних наук

М. С. Іванов

Частина 1

---

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО  
САМОВРЯДУВАННЯ

## Тема 1. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ІСТОРІЯ РОЗВИТКУ

1. Поняття та суть місцевого самоврядування.
2. Основні ознаки та принципи місцевого самоврядування.
3. Історичний розвиток місцевого самоврядування в Україні.

### *Після вивчення матеріалу ви повинні вміти:*

- охарактеризувати поняття «місцеве самоврядування»;
- визначати роль місцевого самоврядування в суспільстві;
- описати історію розвитку місцевого самоврядування;
- визначати основні ознаки та принципи місцевого самоврядування;
- відобразити основні етапи та особливості розвитку місцевого самоврядування в Україні.

*Ключові поняття та терміни: місцеве самоврядування, місцеве управління, децентралізація, муніципалітет, державна влада, громадянське суспільство, державний апарат, механізм держави, народовладдя, територіальна громада, місцевий представницький орган, місцевий виконавчий орган.*

### **1. Поняття та суть місцевого самоврядування**

Місцеве самоврядування – це невід’ємний елемент громадянського суспільства й важлива ознака демократії будь-якої держави, тому що саме через місцеве самоврядування найповніше може бути реалізована ідея здійснення влади народом безпосередньо.

Демократизація державної влади в Україні потребує переосмислення місця й ролі місцевого самоврядування в суспільстві, а також стимулює пошук найкращої моделі його організації, яка б відповідала сучасним світовим та європейським стандартам і була б спрямована на забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини.

Становлення місцевого самоврядування в Континентальній Європі – це довгий і тривалий процес. На його розвиток вплинули буржуазні революції XVIII – початку XIX ст., які створили нові політичні й правові системи, змінивши взаємини між центральною та місцевою владою, поставивши питання про рівень участі народу в державній владі, про рівень компетенції місцевих органів влади й межі їхніх повноважень.

Існує декілька ідей щодо походження терміна «місцеве самоврядування»:

– Німецькі дослідники Г. Штімפל і Х. Шоллер пов'язують походження терміна «місцеве самоврядування» безпосередньо з подіями Великої Французької революції 1789 р. На їх думку, на це вказує факт самостійності громади стосовно держави [116, с.17].

– Є. Тимофеева вважає, що вперше місцеве управління (самоврядування) було позначено як децентралізація (de'centralisation). Ці міркування, безумовно, вплинули на бельгійське право (1830 р.), яке на державному рівні визнало общинну владу (le pouvoir municipal) нарівні із законодавчою, виконавчою і судовою [104].

– Х. Р. Рудольф Гнейст 1850 р. ввів у науковий обіг термін «самоврядування». У своїй теорії він ідеалізував британську систему організації влади. Також застосував цей термін і до німецької дійсності XIX ст., хоча вона найменше відповідала йому. Крім того, в Англії муніципалітети теж ніколи не відривалися від державної форми організації влади, тому якщо верховна влада завжди була владою законодавчою, то місцева територіальна влада була владою виконавчою. Саме із цієї причини в конституційному праві Англії застосовується термін «самоврядування» для муніципалітетів.

Відповідно до теорії Рудольфа Гнейста:

1. Місцеве самоврядування – це управління, що здійснюється самостійно населенням певної територіальної одиниці (громади) [20].

2. Самоврядування – це державне управління округів і громад через почесні, безоплатно виконувані посадові обов'язки за допомогою общинних поземельних податків, де виконання посадових функцій повинне сприйматися як безоплатний, почесний обов'язок. У цьому полягає гарантія незалежності від центральної влади.

– Німецький учений у галузі державного права, представник юридичної теорії Г. Еллінек (1851-1911) у своїй праці «Загальне вчення про державу» зазначав, що органи самоврядування не є органами держави, але держава поступається їм рядом урядових прав у повному обсязі, визнаючи тим самим їхню незалежність і недоторканність, тому управління на місцевому рівні має виконуватися не професіоналами, а почесними громадянами [27].

Треба зазначити, що в різні роки й у різних країнах – Англії, Франції, Німеччині – використовувалися різні терміни для позначення місцевого самоврядування. Так, у роботах німецьких учених воно зустрічається як «selbstverwaltung», іноді його замінюють англійським «selfgovernment» («початкове місцеве управління, яке передане державою общинним союзам і діє у сфері юстиції, адміністрації й податків за законами держави» [23]), але найчастіше в англійській й



американській літературі використовується термін «local government», що означає «місцеве самоврядування» [112].

Французи при визначенні місцевого самоврядування застосовують таке поняття як «des libertes locales» або вислів «la decentralisation administrative» – адміністративна децентралізація й «pouvoir local», що означає «місцеве самоврядування», хоча дослівний переклад означає локальну або місцеву владу [108;112].

Крім того, при характеристиці місцевого самоврядування використовується таке поняття як «муніципалітет», яке походить від латинського «municipium» («munis» – «вага», «тягота», «тягар», а «cipio» – «беру», «приймаю», що означає «взяти тягар на себе»; управляти справами самостійно). Походження терміна «муніципальний» (municipalis) належить до пізньореспубліканського періоду римської історії. Муніципіями (від лат. *municipus* – обов'язок й *cipio* – беру) позначався статус міст, вільне населення яких одержувало за договором із Римом у повному або обмеженому обсязі права римського громадянства [72]. Так, згідно із законом Юлія Цезаря (*lex Julia municipalis*), прийнятим 45 р. до н. е., на території всіх італійських міст і колоній запроваджувалася місцеве самоврядування, яке повторювало державний устрій Риму – народні збори, сенат, магістратура, посади, аналогічні консулам, еділам та квесторам [104], і було залежним від державної влади.

Сьогодні терміни «муніципалітет», «муніципальний» використовується в законах й інших нормативно-правових актах Російської Федерації по відношенню до органів місцевого самоврядування, а також організацій і об'єктів, які знаходяться в муніципальній власності [65]. Таким чином, у РФ поняття «муніципалітет», «муніципальне управління» застосовується до міського або сільського самоврядування, що обирається, і їх органів на відповідних територіях. Хоча треба мати на увазі, що в деяких країнах (наприклад, у США) муніципальним називається лише міське управління.

Розвиток суспільства ускладнює завдання управління. Змінюється роль самоврядування й способи його інституціонального оформлення. Основні світові цивілізації мають різні фундаментальні принципи життя й соціальної організації. Наприкінці ХХ ст. самоврядування – це, у першу чергу, місцеве самоврядування, яке сприймається як одна з основ демократії, тому що саме на рівні місцевого самоврядування формується почуття спільного інтересу й відповідальності місцевих жителів, які звикають не тільки самостійно вирішувати свої справи, але й контролювати діяльність обраних ними чиновників.

У цей період з'являється одне з перших у світовій науці досліджень у цій сфері – «Демократія в Америці» (*De la démocratie en Amérique*)

(1835 р. – 1-й том/1840 р. – 2-й том) Алексіса де Токвіля (1805-1859) – французького державного діяча, історика, суспільствознавця, захисника демократії та свободи, одного з теоретиків демократії та лібералізму [105; 107].

Алексіс де Токвіль, спираючись на ретроспективний аналіз розвитку суспільства, дійшов таких висновків:

- неминучість настання демократії в усьому світі;
- демократія – це, насамперед, соціальний устрій суспільства, над яким вибудовується адекватна йому форма політичного устрою;
- першою державою, якій вдалося втілити принципи демократичного устрою (1831 р.), були Сполучені Штати Америки.

Можна погодитись з Є. Тимофеевою, що бурхливе економічне зростання, буржуазні революції, політико-соціологічні ідеї Просвітництва розбудили інтерес до місцевого самоврядування, до питань обмеження державної влади [104].

Сьогодні ставлення до поняття «місцеве самоврядування» теж неоднозначне. Так деякі автори виділяють у місцевому самоврядуванні ряд ознак, характерних для державної організації, ототожнюють місцеве управління з державним управлінням на місцях, розглядають місцеве самоврядування як елемент механізму держави.

Деякі автори схиляються до думки про структурну єдність цих двох систем, зокрема В. Борденюк вважає, що система органів місцевого самоврядування є компонентом механізму держави, основне соціальне призначення якого полягає в реалізації завдань і функцій держави. На його думку, органи місцевого самоврядування повинні діяти «на правах органів державної влади», але «на засадах автономії» [10, с. 14-17].

Однак, згідно з загальною теорією держави і права, *державний апарат – це система, внутрішня структура якої характеризується ієрархічністю*. Загалом, саме поняття «механізм держави» відображає зовнішній інституціональний бік державної організації, цілісний розгляд якого зумовлений єдиним функціональним призначенням – реалізацією завдань державного впливу. Із цього випливає наявність двох принципів моментів: усі структурні елементи механізму держави пов'язані спільним завданням; спільність завдань обумовлює цілісність та зумовленість їх взаємного співвідношення – структури. Виходячи з цього, М. Корнієнко зазначає, що наділення місцевого самоврядування подвійною природою суперечить теорії цілісних соціальних систем, – один і той самий соціальний елемент не може одночасно належати двом різним системам (територіальним колективам громадян і державі, системі органів місцевого самоврядування й державному апарату); досвід свідчить про те, що рано чи пізно він виявиться цілком підпорядкованим лише одній із цих систем [50, с. 72].

Прагнення державної влади підпорядкувати місцеве самоврядування, впливати на події, що відбуваються на місцевому рівні, дає можливість державній владі як керувати, так і контролювати місцеве самоврядування в повному обсязі. Зрозуміло, що підпорядкування місцевого самоврядування державній владі потребує створення ефективної системи гарантій його функціонування.

Виходячи з цього, багато дослідників наголошують на необхідності чіткого розподілу повноважень між загальнодержавними, регіональними та місцевими рівнями управління [6]. На їх думку, чим більше самоврядування обмежується місцевими справами, тим більший простір йому може бути наданий, і навпаки – чим більше покладається на нього загальних справ, тим більше воно стримується у своїх діях і підпадає під контроль державної виконавчої влади. Але зрозуміло, що чітко розмежувати справи місцевого та державного значення неможливо, усе це тільки ускладнює проблему, тим паче межі втручання держави визначені Європейською Хартією місцевого самоврядування, яку Україна ратифікувала.

На нашу думку, можна погодитись із С. Болдиревим, що «поняття, місце й значення інституту місцевого самоврядування найкраще розкривається через тріаду таких аспектів, як-то: місцеве самоврядування – це (а) одна з найважливіших основ конституційного ладу України, первісний принцип організації й ефективного функціонування публічної влади в державі; (б) визначальна форма народовладдя; (в) право жителів певної територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення» [9, с. 6].

Таким чином, місцеве самоврядування – це відокремлений інститут державного механізму, що виступає як управлінська організація із забезпечення життєдіяльності населення відповідно до державних соціальних стандартів і загального політичного курсу органів державної влади. Із правової точки зору під визначенням місцевого самоврядування, що закладене в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 2 п. 1), записано, що:

**Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [83].**

Деякі автори розуміють *місцеве самоврядування як частину громадянського суспільства* поряд із такими його інститутами, як сім'я та суспільні організації. Однак питання, чи є місцеве самоврядування

складовою частиною громадянського суспільства, залишається дійсусійним. На думку Г. Чапала, «його вирішення потребує врахування низки тенденцій, характерних для сучасного стану розвитку інститутів місцевого самоврядування» [114]. Крім того, визначення держави і громадянського суспільства як повноцінно-відокремлених феноменів, тобто «різних систем», є не достатньо теоретично обгрутованим.

Т. Янссон, аналізуючи дві підсистеми суспільства, запропонував замість жорсткого протиставлення держави та громадянського суспільства тривалентну систему вирішення проблеми. На його думку, у даному випадку ми маємо справу зі своєрідним «трикутником»: зверху розташовується держава, знизу, з одного боку, добровільні об'єднання, що функціонують у «приватній, соціальній, вільній сфері», а з іншого – місцеве самоврядування, що перебуває в суспільній та державній сферах одночасно. На думку Л. Мамут, цей підхід фіксує конвергентні стани системи відносин держави й громадянського суспільства та не піддає сумніву факт автономності сутнісних засад цих двох сфер людської життєдіяльності, підкреслює, що «громадянське суспільство, будучи феноменом, який саморегулюється, перебуває в суттєвій залежності від держави» [60, с. 100]. Подібна залежність передбачає не прямий адміністративний вплив останньої на сферу приватного (недержавного, неполітичного) життя громадян, а лише характеризує зв'язок громадянського суспільства з тими умовами й можливостями діяльності, які визначаються специфікою та типом реальної політики тієї чи іншої держави.

Державна влада та місцеве самоврядування – це дві підсистеми публічної влади, тому їх можна розглядати як відокремлені явища, які взаємопов'язані в межах однієї системи. Такою системою слід вважати не механізм держави, а суспільство, систему суспільної (публічної) влади. Як зазначають М. О. Баймуратов та В. А. Григор'єв, незважаючи на те, що самоврядні й державні начала в управлінні на локальному рівні фактично сполучаються в єдиному інструментально-нормативному комплексі публічної влади та синергетично спільно беруть участь у реалізації публічно-владних повноважень, що на практиці інтегрує їх у єдиний, але вже інституційно-нормативний комплекс публічної влади, ці дві підсистеми публічної влади повністю самостійні та рівноправні [2, с. 31].

Так, С. Болдирев вважає, що за своєю природою, сутністю й змістом місцеве самоврядування є відособленим інститутом суспільного і державного механізму, специфічною формою публічної влади. «Вона відрізняється від державної влади тим, що їй властиві: особливий суб'єктно-об'єктний склад, своя структурна організація, порядок форму-

вання її органів територіальним колективом, спрямованість на вирішення місцевих справ, локальний інтерес в основі її функціонування, системний і підзаконний характер, відсутність «силових придатків» тощо» [9, с. 5-6].

Як зазначає І. С. Щебетун, місцеве самоврядування має особливу природу, що відрізняє його і від державного управління в інтересах усього суспільства, усіх територій, і від дій конкретних фізичних та юридичних осіб. Місцеве співтовариство має статус локальної публічної корпорації (комунальної корпорації); ця комунальність являє собою щось «громадсько-публічне», середнє та посередницьке між державним і приватним [119, с. 58].

Таким чином, місцеве самоврядування як форма здійснення публічно-самоврядової влади населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці (територіальної громади) означає, що колективні члени суспільства (територіальні громади) і сформовані ними органи (сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи) здійснюють управлінську діяльність місцевого значення «самостійно або під відповідальність органів і службових осіб місцевого самоврядування» (ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

У Конституції України (1996 р.) у ст. 5 вказується, що народ здійснює владу безпосередньо через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [48]. Виходячи з цього положення, органи місцевого самоврядування не є складовою частиною єдиного державного механізму, а діють самостійно, підзвітні, підконтрольні та відповідальні перед своїм населенням, тобто місцеве самоврядування – окрема, самостійна форма реалізації народовладдя, яке спрямоване на забезпечення реалізації прав і свобод громадян (табл. 1.1).

*Таблиця 1.1*

**Державна влада й місцеве самоврядування**

<b>Спільні риси</b>	<b>Відмінності</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Є публічною владою.</li> <li>2. Є формою народовладдя.</li> <li>3. Виконання їх рішень забезпечується примусом.</li> <li>4. Здійснюється певними органами влади, які створюються на основі виборів.</li> <li>5. Їх існування забезпечене Конституцією та законами України.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Є самостійною формою публічної влади.</li> <li>2. Органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади.</li> <li>3. Мають різну структуру.</li> <li>4. Органи місцевого самоврядування не входять до органів державної влади і не можуть бути підпорядковані будь-яким державним структурам.</li> <li>5. Сфера компетенції державної влади – широка, поширюється на всю державну територію, а місцевого самоврядування – обмежена. Це – питання місцевого значення.</li> <li>6. Державна влада виражає волю всього народу, місцеве самоврядування – волю територіального колективу.</li> </ol>

Таким чином, основними критеріями, які дозволяють відрізнити місцеве самоврядування від управління й місцевого управління, є:

1. можливість самостійного існування територіального утворення (автономний бюджет, адміністративний контроль за підзвітними йому територіями) – для проміжних територіальних структур, можливість і засоби вирішення питань місцевого значення – для низових (основних територіальних структур);

2. наявність і реальне функціонування місцевих представницьких органів;

3. дотримання принципу невтручання центральної влади в рішення питань, що належать до відання місцевого самоврядування;

4. відсутність безпосередньої (вертикальної) підпорядкованості місцевого органа влади вищестоящому;

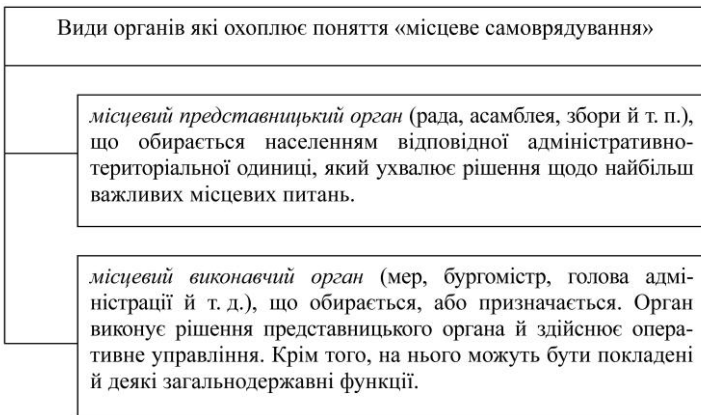
5. реальна можливість участі всього населення відповідної території в процесах вироблення й прийняття рішень зі всіх основних питань місцевого значення;

6. виборність усього складу місцевих органів влади на широкій демократичній основі, регулярна змінюваність і звітність перед виборцями;

7. гарантії соціального захисту населення, що утворить місцеве співтовариство;

8. воля й відповідальність місцевих органів самоврядування в рамках своєї компетенції за наявних ресурсів.

У країнах сучасного світу поняття «місьцеве самоврядування» охоплює два види органів: *місьцевий представницький орган і місьцевий виконавчий орган (рис. 1.1).*



**Рис. 1.1.** Види органів, які охоплює поняття «місьцеве самоврядування»

На нашу думку, *місцеве самоврядування* – це особливий інститут у системі суспільства, що має як ознаки, властиві суто структурам громадянського суспільства, так і ознаки, притаманні власне державі. Однак сучасні інтеграційні процеси в Європі та світі створюють необхідність пошуку уніфікованих підходів до структури органів державної влади на місцях та органів місцевого самоврядування, до перспектив їх розвитку в різних країнах.

## **2. Основні ознаки та принципи місцевого самоврядування**

Місцеве самоврядування є важливим елементом основ конституційного демократичного устрою країни, самостійна форма здійснення народом влади на місцях. Уперше в Україні визнання місцевого самоврядування на конституційному рівні було закріплено ще в Конституції гетьмана П. Орлика 1710 р., пізніше – у Конституції УНР 1918 р., положення яких так і не були реалізовані [47].

Тільки Конституція України 1996 р. (ст. 7) закріпила принцип місцевого самоврядування. Згідно з Конституцією (ст. 140), суть місцевого самоврядування зводиться до гарантованого державою права територіальних громад (жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста) та їх виборчих органів самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України [48]. Згідно з Конституцією України, органи місцевого самоврядування є самостійним елементом системи управління суспільними справами на територіальному рівні та не входять до системи державної влади [48]. Закріплення цього принципу на законодавчому конституційному рівні, а також прийняття 21 травня 1997 р. Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [83], ратифікація Європейської Хартії місцевого самоврядування 15 липня 1997 р. [92] стали значним досягненням українського суспільства на шляху його демократизації та наближення даної галузі законодавства до європейських стандартів.

Однак для того, щоб зрозуміти роль місцевого самоврядування в державі, треба знати базові (основні) принципи місцевого самоврядування, які «лежать в основі організації й діяльності населення, сформованих ними органів, що самостійно здійснюють управління місцевими справами» [56].

У принципах місцевого самоврядування знаходять висвітлення вимоги об'єктивних закономірностей і тенденцій розвитку місцевої влади.

*Риси принципів місцевого самоврядування:*

- принципи визначають побудову й функціонування муніципальної влади;
- будучи теоретичною основою муніципального будівництва, принципи допомагають усвідомити сутність місцевого самоврядування, його відмітні риси й ознаки;

– принципи виступають як критерій оцінки реальної системи місцевого самоврядування, дозволяючи визначити, наскільки вона відповідає началам й ідеям, вираженим у принципах місцевого самоврядування;

– принципи місцевого самоврядування відбивають сутнісні ознаки й риси місцевого самоврядування, чим сприяють збереженню наступності в розвитку інститутів місцевого самоврядування [117].

Основні принципи місцевого самоврядування було викладено в Європейській Хартії місцевого самоврядування, що схвалена Комітетом міністрів країн Ради Європи 1985 р. [31] і ратифікована Україною 15 липня 1997 р. [92]. Вона є правовим фундаментом для муніципального законодавства країн-членів Ради Європи.

Фундаментальними принципами, викладеними в Хартії, є права, організаційна та фінансова автономія органів місцевого самоврядування.

**Автономія** (грец. *autonomia* – самоуправління, незалежність) – у широкому розумінні означає надання деяким частинам держави (областям, департаментам, префектурам, провінціям та ін.) прав на самоврядування в адміністративній сфері; у вузькому, спеціальному розумінні цього слова автономія означає широке внутрішнє самоврядування політико-національного або національно-територіального утворення в рамках єдиної держави та стосується не лише адміністративної, а й інших сфер життя та діяльності, а також деяких питань законодавства [74, с. 7]. Тобто автономія – це право територіальних громад та органів місцевого самоврядування на самостійне вирішення проблем місцевого значення. Автономія – це право здійснювати власний розвиток та управляти процесами суспільного життя, свобода впровадження на відповідній території самоврядування в обсязі, визначеному державними структурами.

*Існують такі види автономії органу місцевого самоврядування:*

**Правова автономія** органу місцевого самоврядування – це наявність в органу місцевого самоврядування власних повноважень, визначених законом і Конституцією (ст. 2), а також права на судовий захист для забезпечення своїх повноважень та дотримання конституційних принципів самоврядності (ст. 11) [48].

**Організаційна автономія** – це можливість органу місцевого самоврядування самостійно визначити власну внутрішню структуру, яка відповідала б місцевим запитам і водночас забезпечувала б ефективне управління (ст. 6, 7, 10) [48]. Тому органи місцевого самоврядування не підпорядковані ієрархічно іншим суб'єктам влади, будь-який адміністративний контроль за їх діями можливий для забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування.



**Фінансова автономія** місцевого самоврядування – це право його інституцій володіти та розпоряджатись власними коштами, достатніми для здійснення їх функцій та повноважень (ст. 9). Формування та використання місцевих фінансових ресурсів, які перебувають у розпорядженні органів місцевого самоврядування, здійснюються ними самостійно.

Принципи місцевого самоврядування в Україні здійснюються відповідно до ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

**Основні принципи місцевого самоврядування в Україні:**

– *принцип народовладдя* (ст. 5 Конституції України) – носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ, що здійснює її безпосередньо та через органи державної влади й місцевого самоврядування [48]. Це означає, що народ, не поділяючи ні з ким своєї влади, здійснює її самостійно й незалежно, виключно у своїх інтересах. Право народу на встановлення та здійснення влади є його природним правом, а народний суверенітет – невідчужуваний і недоторканий;

– *принцип законності* – система місцевого самоврядування функціонує в точній відповідності до законодавства України. Принцип законності виявляється у двох формах:

– перша пов'язана із забезпеченням вимог законності в роботі територіальних сільських, селищних, міських громад, їх представницьких та виконавчих органів;

– друга пов'язана із забезпеченням законності на їхній території (ст. 38), зокрема: сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, внутрішніх справ та адвокатури; внесення подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад і їх виконавчих органів, прийнятих у межах їхніх повноважень; звернення до суду про визнання незаконних актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

– *принцип гласності* – відкритий (публічний) характер діяльності органів місцевого самоврядування та систематичне інформування населення про цю діяльність для залучення широких народних мас до активної діяльності територіальних сільських, селищних, міських громад, їх виконавчих органів;

– *принцип колегіальності* – питання, що належать до компетенції органів місцевого самоврядування, вирішуються більшістю голосів на засадах колективного обговорення;

– *принцип поєднання місцевих і державних інтересів* – збігаються державні та місцеві інтереси;

– *принцип виборності* – органи місцевого самоврядування формуються шляхом вільних виборів, що здійснюються на основі загального, рівного та прямого виборчого права таємним голосуванням. Виборами формуються сільські, селищні, міські, районні в містах, районні й обласні ради; заміщуються посади сільських, селищних і міських голів;

– *принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності* в межах повноважень, визначених цим та іншими законами;

– *принцип підвітності та відповідальності* перед територіальними громадами органів і посадових осіб місцевого самоврядування;

– *принцип державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування* – надання територіальним громадам та їхнім органам владно-управлінських повноважень (ст. 7 Основного Закону) [48];

– *принцип судового захисту* прав місцевого самоврядування (ст. 145 Основного Закону) [48].

Однак, що стосується практичної реалізації принципів місцевого самоврядування, закладених в Європейській Хартії місцевого самоврядування, існують певні проблеми.

Проблеми практичної реалізації принципів місцевого самоврядування, закладених в Європейській Хартії місцевого самоврядування, для України:

1. Складність реалізації принципів Хартії зумовлена тим, що, з одного боку, вони є нормами безпосередньо чинного права, а з іншого – їх впровадження в життя неможливе без деталізації в національному законодавстві України. Так, згідно зі ст. 9 Конституції України, Хартія є частиною національного законодавства України.

2. Під час ратифікації Хартії Україна не внесла жодних застережень (хоча така можливість передбачена в особливих положеннях цього міжнародно-правового акта), а отже, взяла на себе обов'язок виконання усіх без винятку вміщених у ній норм. Незважаючи на це, ціла низка принципів Хартії не реалізуються в Україні, а деякі з них вступають у суперечність із конституційними засадами місцевого самоврядування, передбаченими національним законодавством» [11, с. 188]. Наприклад, це стосується спеціально-дозвільного принципу діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, передбаченого ст. 19 Конституції України, а також позбавлення можливості чинним національним законодавством районних та обласних рад мати власні виконавчі органи.

3. Самоврядування фактично на районному та обласному рівнях відсутнє. Так, проголосивши в Конституції такі принципи основ конституційного ладу як народовладдя і визнання та гарантування місцевого самоврядування, на основі яких сформувалася система

конституційно-правових засад місцевого самоврядування, Україна задекларувала перехід до побудови якісно нових відносин владарювання. Мова йде про перебудову відносин влади й управління на основі застосування нових для України підходів, які ґрунтуються на демократичній традиції країн Західної Європи. Та реально впровадити в життя ці принципи поки ще не вдалося [11, с. 189].

4. В Україні досі не визначено місце місцевого самоврядування в системі влади. Модель територіальної організації влади в Україні реалізується через систему «політичного та економічного двовладдя»: діють призначені з центру державні адміністрації й обрані населенням місцеві органи влади. Фактично штучно створено «соціально шкідливу ситуацію конкуренції, коли обидві структури змагаються за і без того обмежені фінансові ресурси, за контроль над власністю» [25].

### **3. Історичний розвиток місцевого самоврядування в Україні**

Необхідною умовою демократизації політичної системи України стає подальше реформування інституту державної влади і місцевого самоврядування в напрямку наближення їх до європейських стандартів та підвищення їх ефективності в управлінні державою через поступове розширення самостійності місцевих громад.

Однак зрозуміло, що реформування інституту державної влади та місцевого самоврядування в Україні повинно враховувати вже накопичений досвід їх організації, традиції українського народу, його ментальність, рівень розвитку суспільства та умови його існування.

Історичні етапи формування державної влади та місцевого самоврядування в Україні являють собою безперервний процес, тому розглядати їх треба, враховуючи складні політичні обставини, у яких це відбувалося.

Інститут місцевого самоврядування в Українській державі має досить довгу історію та сягає традицій ще полісної демократії античного світу, становлення в XI-XV ст. міських і сільських громад, коли у феодальній Європі існували князівства, міста, приходи та інші місцеві форми урядування. Інститут місцевого самоврядування на українських землях пов'язаний із розвитком Магдебурзького права, коли міські громади, починаючи з XIII ст., отримували статус місцевої автономії.

Пізніше в ході подальшої розбудови суверенних держав-націй у XVI-XVII ст. відбулося підпорядкування міст та інших менших форм місцевого самоврядування центральній державній владі, після чого місцева влада почала набувати форм адміністративних підрозділів центрального уряду. Цей попередній автономний розвиток міст заклав підґрунтя для вирішення прав місцевих громад та розвитку їх

самоврядування, а процес утвердження домінування центрального уряду окреслив роль самоврядних органів як таких, що надають місцеві послуги та вирішують місцеві проблеми.

Отже, українське місцеве самоврядування знало значної еволюції від нижньої сходинки жорстко централізованої адміністративної системи влади до засад формування сучасної системи самоврядування як основи громадянського суспільства. Усі названі історичні етапи являють собою безперервний процес формування місцевого самоврядування в нашій країні.

Що стосується першого етапу, то більшість дослідників вважають, що місцеве самоврядування України було започатковане ще в період Київської Русі та пройшло досить-таки складний і суперечливий історичний шлях. Упродовж століть на місцеве самоврядування в Україні постійно відчувався вплив різних політичних культур, зумовлений особливим геополітичним положенням нашої держави.

Однак, що стосується інших етапів, то тут є розбіжності.

**Етапи становлення місцевого самоврядування в Українській державі (за С. Болдирєвим):**

- 1) період Київської Русі (IX-XI ст.);
- 2) часи феодальної роздробленості (XI-XIII ст.);
- 3) польсько-литовська доба (XIV-XVI ст.);
- 4) козацький період – часи Запорізької Січі (XVI-XVII ст.);
- 5) період перебування України у складі Російської імперії та Австро-Угорщини (кін. XVII – поч. XX ст.);
- 6) 1917-1920 рр. в Україні й на західноукраїнських землях у 1920-1930 рр.;
- 7) сучасний етап (1990-2003 рр.) [9, с. 6].

Однак більшість науковців виділяє такі основні **історичні періоди становлення національного місцевого самоврядування:**

– *перший період* – зародження, становлення й розвиток вітчизняних форм місцевого самоврядування (в основі яких були рід та суверенна громада) – своїми хронологічними рамками сягав часу зародження й утворення держави східнослов'янських племен на українських землях; він тривав до середини XIV ст.;

– *другий період* (*період європеїзації*) характеризувався поєднанням місцевих форм самоврядування з елементами західноєвропейської організації самоврядування (місто Магдебург); тривав від середини XIV ст. і до першої половини XIX ст. Магдебурзька грамота, що надавалася королем тому чи іншому місту, була класичним актом децентралізації суверенної влади середньовічної держави на рівень цього міста, його територіальної громади; середньовічні міста з їх

адміністративним, фінансовим і судовим правлінням, купленим або відвойованим у феодалних володарів, у панцирі станового міського самоврядування несли зародок буржуазного муніципалізму [3]. Конституційний рух, поштовх якому в європейських країнах дала Велика Французька революція, привів не тільки до появи нових форм організації влади у сфері вищого державного управління, але й поставив завдання створення місцевого управління, вільного від сильної бюрократичної опіки центральних органів влади. Послідовне запровадження в життя зародків місцевого самоврядування являє собою логічний висновок з основних принципів конституційної, правої держави, що приходить на зміну поліцейській, бюрократичній державі епохи абсолютизму.

– *третій період відзначався русифікацією вітчизняного місцевого самоврядування на території сучасної України, центральна, східна, а згодом і південна частини якої входили до царської Росії. Західна частина України належала Польщі, Австрійській, пізніше Австро-Угорській монархії. Хоча процес русифікації в місцевому самоврядуванні України почався десь наприкінці XVII ст., свого апогею він досяг у XIX ст. та на початку XX ст.;*

– *четвертий період є спробою українізації місцевого самоврядування, початком якого потрібно вважати 20-ті рр. XX ст. і який триває дотепер. Починаючи з 1991 р., в Україні нарешті відновлені спроби українізувати як міське самоврядування, так й інші сфери суспільного життя [22].*

Фактично ж відродження місцевого самоврядування в Україні почалося після обрання депутатів Верховної Ради Української РСР та місцевих Рад народних депутатів у березні 1990 р. Саме ці перші демократично обрані «місцеві ради на хвилі громадянських ініціатив прагнули перетворити місцеве самоврядування на автономну від держави демократичну інституцію та позбутися у сфері організації життєдіяльності на місцевому рівні як партійної, так і державної опіки» [26, с. 4].

Усе це відбувалось на фоні «реформування» партійного та державного життя в СРСР. Основними правовими актами, які регулювали діяльність місцевих Рад народних депутатів, на той час були два документи, прийняті новообраними союзними органами: Постанова Президії Верховної Ради СРСР «Про примірне положення про голів і президії місцевих рад народних депутатів» від 20 жовтня 1989 р. [90], що була продубльована постановою Президії Верховної Ради СРСР й аналогічною Постановою Президії Верховної Ради УРСР [90], і Закон Союзу РСР «Про загальні засади місцевого самоврядування та місцевого господарства в СРСР» від 9 квітня 1990 р., у ст. 1 якого визначалось: «Міське (територіальне) самоврядування в СРСР – це самоорганізація

громадян для розв'язання безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого значення, виходячи з інтересів населення та особливостей адміністративно-територіальних одиниць, на основі законів і відповідної матеріальної та фінансової бази» [81].

До впровадження цих Постанов на кожному рівні адміністративно-територіального поділу діяли відповідні ради та партійні комітети. Ради обирали голову виконкому (за рекомендацією парткому), і саме він був головною посадовою особою (формально) тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці. Поряд з існуванням такої законної владної структури, як рада – виконком – голова виконкому, існувала паралельна структура влади на чолі з відповідним першим секретарем. Але у цій другій, незаконній владній структурі концентрувалась реальна влада.

Треба зазначити, що 1989 р. з'являється ідея поєднання в одній особі першого секретаря партійного комітету та вищої посадової особи місцевої влади й утворення Президії Ради. Після прийняття Постанов почалася трансформація місцевої влади «під гаслом «розподілу влади», хоча насправді в компетенції комуністичної партії відбулася ще більша її концентрація, бо поява згідно зі згадуваною постановою, посади голови Ради передбачалась саме для секретаря партійного комітету відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [26, с. 4]

Однак багато секретарів партійних комітетів вибори, які відбувалися у березні – квітні 1990 р. до місцевих Рад народних депутатів, програли і не потрапили до складу Рад, але з тих, що потрапили, певна частина не була обрана на посади голів Рад. Усе це породжує гострі суперечки між Радами й відповідними партійними комітетами. Крім того, виникають суперечки між головою Ради та головою виконкому на ґрунті реалізації владних повноважень. Прийнятий союзний Закон «Про загальні засади місцевого самоврядування та місцевого господарства в СРСР» [81] проблему не вирішує. У такій ситуації постає питання прийняття Закону, який би створив правовий простір для діяльності нових органів місцевої влади.

Тому після початку другої, осінньої сесії 1990 р., Верховна Рада України 12-го скликання відразу приступила до підготовки проекту Закону «Про місцеві Ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування». Прийняття 7 грудня 1990 р. цього Закону відкрило в Україні, уперше серед республік тодішнього СРСР, шлях до створення правового ґрунту для впровадження й динамічного розвитку системи місцевого самоврядування.

Згідно із Законом «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 р., його система включає в себе як форми безпосереднього волевиявлення населення

(місцеві референдуми, загальні збори (сходи громадян), органи територіального громадського самоврядування (комітети та ради мікрорайонів, житлових комплексів, домові, вуличні, квартальні, дільничні, селищні, сільські комітети), так і відповідно (сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні) Ради народних депутатів та їх органи [84]. При цьому місцеві Ради визначаються як представницькі органи державної влади, основна ланка в системі місцевого самоврядування, яка об'єднує та координує діяльність усіх інших його ланок на своїй території.

Поряд із позитивними змінами, принесеними Законом «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», усі проблеми місцевої влади не були та й не могли бути вирішеними. Головним чинником усіх майбутніх змін Конституції стала Декларація про державний суверенітет України, прийнята 16 липня 1990 р. [24], яка проголосила, що влада в Україні має будуватись за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову.

Після всенародного обрання 1 грудня 1991 р. Президента України Леоніда Кравчука почалось внесення змін і доповнень до Конституції. Прийняттям 5 березня 1992 р. Закону «Про Представника Президента України» була створена виконавча вертикаль із представників Президента в областях і районах, які здійснювали державну виконавчу владу та контролювали органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих державних функцій і дотримання Конституції та законів України [90].

Згідно із Законом, Представник Президента ставав найвищою посадовою особою державної виконавчої влади в області і районі. На нього покладалось загальне управління місцевою державною адміністрацією, виконання районного й обласного бюджетів, контроль за дотриманням Конституції та законодавства. Треба наголосити, що цей закон був досить загальним. Усі інші питання діяльності адміністрацій мали регулюватись актами Президента України.

26 березня 1992 р. була прийнята нова редакція закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», яке визначає місцеве самоврядування як територіальну самоорганізацію громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази [85]. До сфери самоврядування 26 березня 1992 р. Законом України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [85] було віднесено території базового рівня, населені пункти – місто, селище, село.

14 квітня 1992 р. Президент України видав Указ «Про Положення про місцеві державні адміністрації» [84], яким було передбачено розподіл між сферами державного управління та самоврядування. Положення регламентувало діяльність новостворюваних адміністрацій, тобто до сфери державного управління було віднесено адміністративно-територіальні одиниці – область та район.

Після прийняття Верховною Радою України у вересні 1993 р. рішення про проведення дострокових виборів Президента і парламенту Президент вніс на розгляд парламенту проект про зміни та доповнення до Конституції України, у якому пропонувались запровадження посади Віце-президента як глави уряду. Однак ініціатива Президента була використана для того, аби ліквідувати інститут президентських представників повністю, а законопроект було трансформовано в невеликий за обсягом, але вкрай важливий як для України, так і для долі Л. Кравчука та І. Плюща Закон «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» від 3 лютого 1994 р. [93]. 24 лютого 1994 р. був прийнятий Закон України «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад». Перший із цих законів фактично означав зміну системи влади в державі: інститут місцевих державних адміністрацій – органи державного управління адміністративно-територіальних одиниць – був скасований (ст. 8). Адміністративно-територіальні одиниці – області та райони – за встановленою процедурою формування адміністративних органів були віднесені до самоврядних територій – так само, як і міста, селища, села (ст. 1 ч. 1). Голови рад усіх рівнів мали обиратися всім населенням, замість держадміністрації знову відновлювалися виконкоми, механізму взаємодії Рад вищого та нижчого рівнів не було передбачено, крім формальної ієрархії. Щоправда, відразу після виборів, 28 червня, було внесено деякі зміни до Закону «Про формування місцевих органів влади і самоврядування», які регламентують загальні механізми скасування рішень та розпуску Рад (ст. 5), припинення повноважень голови Ради та її виконкому (ст. 6); також записано, що повноваження місцевих державних адміністрацій передаються виконкомом відповідних Рад (ст. 8 ч. 1).

Таким чином, у країні відроджувалася радянська система влади, місцеві державні адміністрації припинили своє існування на районному та обласних рівнях. Перша спроба розмежувати місцеву державну владу та місцеве самоврядування (вирішити питання фінансового забезпечення місцевого самоврядування і розведення місцевих та державного бюджетів) виявилася невдалою. Демократичні зміни в галузі державного управління наштовхнулися на опір консервативної частини тогочасної



політичної еліти України, яка прагнула захистити свої економічні інтереси, зберегти радянську модель управління. Жорстка конкуренція між двома інституціями призвела до ліквідації такої моделі влади замість її вдосконалення. Коли на таку позицію стала частина державників, процес демократичних перетворень у сфері державного управління зіткнувся з істотними перешкодами, а деякі ініціативи взагалі були проігноровані.

Перший тур президентських виборів в Україні відбувся 26 червня 1994 р., але на другому турі 10 липня 1994 р. зазнав поразки тогочасний лідер демократичних перетворень політичної системи України Леонід Кравчук. Президентом України було обрано Леоніда Кучму, який, як виявилось вже найближчим часом, зміг більш вдало здійснити демократичне реформування політичної системи України.

Перший указ другого Президента 6 серпня 1994 р. «Про заходи щодо здійснення структурних змін та забезпечення керівництва у сфері державної виконавчої влади» заклав основу вертикалі державної виконавчої влади, демократичного розподілу владних функцій на національному та територіальному рівні, підпорядкував Кабінет Міністрів України Президентові, що реально зробило останнього главою виконавчої влади в державі. Другий указ Президента України – «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях» [80] – делегував головам місцевих Рад та очолюваним ними виконавчим комітетам повноваження державної виконавчої влади; і в цій частині голови місцевих Рад та їхні виконкоми стали підзвітними та підконтрольними Президентові (ст. 2 ч. 3). Дані укази безповоротно ствердили принципи функціонування державної виконавчої влади, властиві демократичному суспільству. Але цей Указ не міг реально змінити ситуацію, оскільки був неконституційним, а голови районних і обласних рад обиралися всім населенням. Із метою ліквідації такої ситуації в грудні 1994 р. Президент вніс на розгляд Верховної Ради проект Конституційного закону «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні».

**Важливою віхою на шляху** подальшої демократизації України став Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади й місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» (8 червня 1995 р.), який складався з преамбули та восьми розділів («Загальні положення», «Верховна Рада України», «Президент України», «Уряд України – Кабінет Міністрів України», «Суди України», «Прокуратура України», «Місцеві органи державної виконавчої влади та місцеве самоврядування», «Заклучні

положення»). У декількох прикінцевих тезах договору було зазначено, що положення чинної Конституції України діють лише в частині, що узгоджується з цим Конституційним договором.

Крім того, сторони договору визнали за необхідне створення належних умов для прискорення та успішного завершення конституційного процесу в Україні з тим, щоб прийняти нову Конституцію України в термін не пізніше одного року з дня підписання договору [46]. Таким чином, Конституційний договір закладав основи президентської республіки, вивів державну виконавчу владу з-під впливу парламенту, законодавчо легітимізував розподіл державної влади в Україні [46]. Він створив систему органів місцевих держадміністрацій, які підпорядковувалися по вертикалі, знизу доверху, аж до Президента України. Районні й обласні ради, як протягом 1992-1994 рр., позбавилися своїх виконавчих органів, а самоврядування формально залишилося лише на рівні населених пунктів. Суперечливим моментом було те, що голова ради (самоврядування), до того ж обраний усім населенням саме як голова ради, та глава відповідної держадміністрації (державна влада) поєднувалися в одній і тій же особі.

**У цей час було прийнято ще два важливих документи:** 21 серпня 1995 р. – Указ Президента України «Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську держадміністрацію та Положення про районну у містах Києві та Севастополі держадміністрацію» [89], а 30 грудня 1995 р. – Указ Президента України «Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських і міських Рад» [79]. За ними місцева держадміністрація одержала ряд повноважень, які навіть теоретично не можуть передаватися державній виконавчій владі: право вносити зміни в бюджет та встановлювати місцеві податки. Враховуючи той факт, що 28 травня 1995 р. було прийнято нову редакцію Закону «Про бюджетну систему України» [78], яка внесла додаткові обмеження на власні фінансові ресурси місцевих рад, то разом із Конституційним договором місцевому самоврядуванню було завдано відчутного удару, хоча Конституційний договір вніс і позитивне: в Україні була практично відновлена вертикаль виконавчої влади та посилилась керованість територіями з боку центрального уряду. Можна погодитись з І. Дробот «що, починаючи з цього часу, усі подальші зміни закону про бюджетну систему щодо забезпечення місцевого самоврядування закріпленими фінансовими ресурсами, у правовому аспекті здійснювалися, на жаль, лише у гірший бік. Позитивом цього закону є відмова від «двоголової» моделі місцевого самоврядування, у якій існували окремо посади голови виконкому і

голови Ради. Згідно з новим законом, голова Ради ставав одночасно й головою виконкому [26].

Прийнята 26 червня 1996 р. Конституція України [48] проголосила первинним суб'єктом самоврядування не адміністративно-територіальну одиницю, а територіальну громаду – 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 [48, с. 66]. **Територіальна громада** (згідно зі ст. 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») – це «жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр».

Держава відповідно до Конституції України (ст. 7), закону «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 71) гарантує територіальній громаді право самостійно реалізувати свої повноваження [83] в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Таким чином, в Україні була відтворена територіальна громада, як форма самоорганізації вільних, рівноправних громадян, яка довгий час існувала на її теренах і має глибоке коріння в традиціях і звичаях українського народу. Тому що протягом усього свого існування територіальна громада в Україні не тільки забезпечувала життєдіяльність села чи міста, але і захищала членів громади їх власність і майно.

Сьогодні громада повинна стати для нас найбільш прийнятною формою самоорганізації, щоб забезпечити реальну можливість громадянам України, самостійно реалізувати себе в системі політичної влади.

### **Питання для самоперевірки та повторення матеріалу**

1. Визначте особливості розвитку місцевого самоврядування в Континентальній Європі.
2. Охарактеризуйте еволюцію поняття «місцеве самоврядування» в історії політичної науки.
3. Які спільні та відмінні риси мають державна влада та місцеве самоврядування?
4. У чому полягає особлива природа місцевого самоврядування?
5. Назвіть основні критерії, які дозволяють відрізнити місцеве самоврядування від управління та місцевого управління.
6. Які види органів охоплює поняття «місцеве самоврядування»?
7. Визначте функції, що виконує місцевий представницький орган.
8. Які функції виконує місцевий виконавчий орган?

9. Назвіть основні передумови розвитку місцевого самоврядування в історії української держави.
10. Охарактеризуйте принципи місцевого самоврядування.
11. Назвіть фундаментальні принципи місцевого самоврядування, що викладені в Європейській Хартії місцевого самоврядування.
12. На яких принципах здійснюється місцеве самоврядування в Україні?
13. Чим зумовлена складність реалізації Європейської Хартії місцевого самоврядування в Україні?
14. Охарактеризуйте основні етапи становлення місцевого самоврядування в історії України.
15. Яке значення мав Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади та місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» (8 червня 1995 р.) в історії становлення місцевого самоврядування в Україні?

### **Завдання, вправи, тести**

**1. Хто визначив самоврядування як державне управління округів і громад через почесні, безоплатно виконувані посади за допомогою обцинних поземельних податків, де виконання посадових функцій повинне сприйматися як безоплатний, почесний обов'язок?**

- А) Г. Еллінек;
- Б) А. де Токвіль;
- В) Б. Констан;
- Г) Х. Р. Гнейст.

**2. Назвіть терміни, які використовувались у різні роки й у різних країнах для позначення місцевого самоврядування.**

**3. Сьогодні терміни «муніципалітет», «муніципальний» використовуються в законах й інших нормативно-правових актах:**

- А) України;
- Б) Росії;
- В) Польщі;
- Г) Панами.

**4. Першою державою, якій вдалося втілити принципи демократичного устрою (за А. де Токвілем), була:**

- А) Україна;
- Б) США;
- В) Канада;
- Г) Росія.

**5. Критерій, що відрізняє місцеве самоврядування від управління й місцевого управління:**

А) гарантії соціального захисту населення, що утворить місцеве співтовариство;

Б) наявність безпосередньої (вертикальної) підпорядкованості місцевого органа влади вищестоящому;

В) відсутність місцевих представницьких органів;

Г) дотримання принципу втручання центральної влади в рішення питань, що належать до відання місцевого самоврядування.

**6. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» був прийнятий:**

А) 1997 р.;

Б) 1996 р.;

В) 1991 р.;

Г) 2004 р.

**7. Первинним суб'єктом самоврядування в Україні виступає:**

А) адміністративно-територіальна одиниця;

Б) державний апарат;

В) територіальна громада;

Г) профспілка.

**8. Напишіть коротке есе на одну з тем:**

А) Дилема дефініції поняття «місцеве самоврядування» в політичній науці.

Б) Місцеве самоврядування як важливий елемент конституційного демократичного устрою країни.

В) Проблеми та перспективи реалізації Європейської Хартії місцевого самоврядування в Україні.

Г) Історичний шлях місцевого самоврядування в Україні: проблеми та суперечності.

**9. Порівняйте дефініції поняття «місцеве самоврядування» відповідно до законодавчих актів різних країн (на вибір).**

**10. Складіть схеми до даної теми, які відбиватимуть суть та розвиток місцевого самоврядування.**

## Тема 2. ТЕОРІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1. Громадівська теорія місцевого самоврядування.
2. Державницька теорія місцевого самоврядування.
3. Громадівсько-державницька (теорія муніципального дуалізму) та інші теорії місцевого самоврядування.

*Після вивчення матеріалу ви повинні вміти:*

- розрізняти теорії місцевого самоврядування;
- визначати позитивні й негативні риси теорій місцевого самоврядування;
- описати основні характеристики громадівської, державницької та теорії муніципального дуалізму;
- визначати основні ознаки та принципи радянської концепції місцевого самоврядування;
- охарактеризувати теорію місцевого самоврядування, що властива Україні.

*Ключові поняття та терміни:* *місцеве самоврядування, теорія місцевого самоврядування, громадівська теорія місцевого самоврядування, державницька теорія місцевого самоврядування, теорія муніципального дуалізму, радянська концепція місцевого самоврядування, територіальна громада, «правило Діллана», Європейська Хартія місцевого самоврядування, Всесвітня декларація місцевого самоврядування.*

### **1. Громадівська теорія місцевого самоврядування**

Слід зазначити, що питання взаємодії державної влади й місцевого самоврядування виникло практично одночасно з появою самого інституту місцевого самоврядування. Залежно від спроби розв'язати проблему, проявив влади громади як впливу на суспільство поза системою державної влади, незалежної від держави чи її розгляду як елементу державного організму, що виконує лише функції органу держави, сформувалися теорії місцевого самоврядування.

Ці теорії та їх модифікації істотно вплинули на процес розробки основних засад місцевого самоврядування, Конституції та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

*Ідейною основою місцевого самоврядування вважають вчення про природне право.* Представники цієї теорії (А. де Токвіль, Б. Констан де Ребек, О. Лабанд) вважали право жителів на управління своїми справами

таким же невід’ємним і невідчужуваним правом, як і природні права та основи свобод людини, що дані їй від народження.

Однією з перших теорій місцевого самоврядування стала **теорія вільної громади**, яка базувалася на нормах французького й бельгійського права кінця XVIII – початку XIX ст., виходячи з ідеї природного права громади самостійно вирішувати свої справи. Тому органи місцевого самоврядування – це не органи державної влади, а органи громад, які обираються членами громади. Державні органи стежать за тим, щоб громада, її органи не перевищували межі своєї компетенції, але не втручаються в їх справи.

**Громадівська теорія** багато в чому виходила з тих же підстав, що й теорія вільної громади. В основі цієї теорії є положення про те, що громада як самоврядний територіальний колектив така ж самостійна, як і сама держава, тим більше, що вона виникла раніше за державу.

Основні положення даної теорії:

– держава є федерацією громад і виводить свої права від громади, а не навпаки. Держава не може створити справжньої громади, яка могла б мати власну сферу самостійного розвитку. Отже, держава існує для громади, а не громада для держави, оскільки, відповідно до теорії природних прав, право могло бути визнане державою, а не створеним нею;

– як і людина, громада володіє наданими їй природними та невід’ємними правами. Така громада не має підкорятись державі у вирішенні питань місцевого значення, а повинна мати власну компетенцію;

– органи місцевого самоврядування незалежні та самостійні у своїй діяльності й керуються лише законом відповідно до принципу: **«дозволено все, що не заборонено законом»**.

**Громадівська** теорія була започаткована практикою державотворення США. Прихильники громадівської теорії місцевого самоврядування вважають, що:

– **первинні суб’єкти місцевого самоврядування** – громади – є самостійним джерелом такої публічної влади, яка не належить державі, а є самостійною, «муніципальною»;

– **право на місцеве самоврядування** є невід’ємним від самої громади, а тому держава тільки його визнає та гарантує;

– **місцеве самоврядування можливе** лише на рівні населених пунктів, бо тільки там ще збереглися умови для відтворення громад. Щодо інших рівнів адміністративно-територіального поділу, то там

місцеве самоврядування можливе лише у формі добровільних об'єднань (асоціацій);

– **місцеве самоврядування**, його інституції мають вирішувати тільки питання місцевого значення, а здійснення повноважень державної влади має покладатись на місцеві органи державної виконавчої влади. У вирішенні питань місцевого значення органи місцевого самоврядування мають діяти за принципом «дозволено все, що не заборонено законом».

Для забезпечення недоторканості «власних» прав громади доктрина природних прав вимагала встановлення певних гарантій у формі вищих територіальних самоврядних об'єднань, незалежних від держави, за якими визнавала право нагляду та видавання рішень у справах власного кола діяльності громади. Це була, як видно з історії, перша з теорій про місцеве управління і самоврядування.

Громадівська теорія має свої недоліки:

**1. Одним з її «вбудованих» недоліків вважається діяльність саме на основі закону, що безпосередньо походить від держави, у той час як первинний вплив громади на державу є набагато сумнівніший.** З іншого боку, покладені на самоврядні органи завдання вимагають здебільшого застосування примусу, що є безперечною прерогативою держави, і надається громаді знову ж через закони. Крім того:

– питання про первинність громади щодо держави є значно суперечливішим, наприклад, у тому, що громада та зміст самоврядування часто визначається з використанням поняття «держави», але незрозуміло, як тоді громада може існувати без держави;

– поняття громади саме по собі є досить непевним. До того ж, жодне законодавство світу не спроможне надати суттєву ознаку, що б відрізняла власні і доручені повноваження – у кожній країні це питання вирішується по-своєму, його порядок є цілком довільний і без особливих проблем регулюється перш за все державою або безпосередньо всім народом на референдумі.

**2. Визнаючи природні та невід'ємні права громади, за нею фактично визнається суверенітет, що є неможливим за умови існування держави або веде до її руйнації.** Про це свідчить і той факт, що на поточний момент ніде у світі не існує практичного застосування цієї теорії. Як засвідчила історія, держава може створювати адміністративно-територіальні самоврядні утворення, що мають усі ознаки громади, окрім самоідентифікації її жителів, але цей недолік швидко вичерпується, коли дане утворення у свідомості громадян поступово замінює собою старе, що займало ту ж територію.

**3. Одним із найбільших недоліків є застарілість громадівської теорії, оскільки вже давно немає практичного матеріалу для її**



**втілення**, як було в роки буржуазних революцій в Європі та Америці – у період організації США з громад поселенців. До того ж, вивчення цієї теорії показує, що вона була свого часу популярна завдяки політичним відцентровим тенденціям та боротьбою з центральною владою, котру вели суспільні групи, у руках яких перебувало самоврядування.

## **2. Державницька теорія місцевого самоврядування**

Суть державницької теорії полягала у визнанні місцевого самоврядування ланкою державної влади, яка не має власних прав та компетенції. Отже, на думку авторів цієї теорії, місцеве самоврядування – це лише одна з форм організації місцевого державного управління, що має певну автономію у вирішенні місцевих питань. Воно має здійснюватися не урядовими чиновниками, а безпосередньо місцевим населенням або його представниками.

На думку прихильників цієї теорії, представники державної влади на місцях покликані підкорятися директивам вищих органів влади. Як наслідок – вони не представляють інтересів місцевого співтовариства й не зосереджуються на специфіці місцевого самоврядування. У свою чергу, це пов'язане з тим, що в умовах строгої ієрархії частина державної адміністрації на місцях позбавлена таких важливих для місцевого самоврядування якостей, як ініціатива й незалежність. Виходить, що, на відміну від призначеного із центра чиновника, для представників місцевого населення його інтереси завжди пріоритетніші.

Н. І. Лазаревський визначав місцеве самоврядування як «систему децентралізованого державного керування, де децентралізація забезпечується рядом юридичних гарантій, які, з одного боку, обмежують самостійність органів місцевого самоврядування, а з іншого – забезпечують тісний зв'язок держави з даною місцевістю та її населенням». На його думку, «державна влада є сукупністю повноважень монарха, коронної адміністрації, парламенту, органів самоврядування» [57].

Ще один прихильник розглянутої теорії В. П. Безобразов уважав, що органи місцевого самоврядування за визначенням повинні бути включені в державну систему керування [7].

**Державницька теорія місцевого самоврядування**, що була започаткована у Магдебурзькому праві, втілилася в Європейській Хартії місцевого самоврядування, отримала найбільше поширення в Європі. Основні її положення були розроблені німецькими вченими Л. Штейном та Р. Гнейстом. В основі цієї теорії є:

– **ідея децентралізації** частини державної виконавчої влади, її деволюції на рівень територіальних спільнот громадян (громад, комун, територіальних колективів) та тих інституцій, які вони обирають;

– **певна правова, організаційна та фінансова автономія** місцевого самоврядування і його інституцій щодо центральних та місцевих інституцій державної влади;

– **місцеве самоврядування** як засіб здійснення державних функцій за допомогою недержавних за своєю суттю суб'єктів (місцевого населення та його інституцій);

– органи місцевого самоврядування діють за принципом: **«дозволено те, що передбачено законом»**.

На думку Л. Штейна, самостійність органів місцевого самоврядування полягає в тому, що вони є не безпосередніми органами держави, а органами місцевого співтовариства, на яке держава покладає здійснення певних завдань державного управління.

Такий підхід є популярним у США, де регламентація місцевого управління і самоврядування належить до компетенції штатів і в багатьох із них діє т. зв. **«правило Діллана»**: місцевий орган має лише ті повноваження, що є чітко визначеними штатом, і ті, що безпосередньо випливають із цих повноважень.

**Недоліком цієї теорії є те, що місцеві органи управління все одно перебувають під впливом державних інтересів і виконують свою функцію – виконання державно-владних повноважень відповідно до місцевих умов.** Практичне застосування цієї теорії у Франції призвело до сумних наслідків. До того ж, така система державного управління веде до **надмірного зростання чиновного апарату й відповідного збільшення видатків на його утримання**. Проте цю теорію можна вважати основою сучасної концепції місцевого управління та самоврядування в тому сенсі, що влада місцевих органів походить від держави.

### **3. Громадівсько-державницька (теорія муніципального дуалізму) та інші теорії місцевого самоврядування**

Певною модифікацією громадівської та державницької теорій місцевого самоврядування є **громадівсько-державницька теорія або ж теорія муніципального дуалізму**. Це досить поширена теорія у світовій літературі, яка має також прихильників і в Україні. Відповідно до основних постулатів цієї теорії:

– **інституції місцевого самоврядування є незалежними** від держави лише в суто громадських справах, до яких держава байдужа, а

у сфері політичній – розглядаються як інституції держави, що виконують її функції та повноваження;

– **ті справи, які мають** здійснювати інституції місцевого самоврядування, мають також поділятися на «власні» та «делеговані»;

– у здійсненні власних справ органи місцевого самоврядування мають діяти незалежно та самостійно від державницьких органів, дотримуючись лише законів;

– у виконанні ж делегованих повноважень органи місцевого самоврядування діють під контролем та адміністративною опікою відповідних державних органів;

– поєднання в особі органів місцевого самоврядування функцій місцевого самоврядування з функціями державного керівництва на місцях визначається «подвійною» або «двоєдиною» політико-правовою природою місцевого самоврядування.

Змішана, **громадівсько-державницька теорія** або теорія суспільного чи господарського самоврядування говорить про те, що органи самоврядування самостійні лише в неполітичній сфері, у сфері господарської та громадської діяльності. Держава не втручається у справи місцевого самоврядування і навпаки. Ця теорія обумовлює одночасне співіснування на місцевому рівні як самоврядних органів, так і органів уряду. Ця теорія вважається створеною під час розгромної критики природничої теорії як компроміс, на який пішли «природники» та «державники», хоча насправді вона об'єднала прорахунки обох і додала ще один – порушення принципу розподілу влад, коли по суті однорідні функції здійснюють органи з дуже відмінним статусом. Як показала практика, практичне застосування цієї теорії веде до перетворення її на одну з вищезазначених систем.

**Науковці виділяють інші підходи до вивчення місцевого самоврядування, а саме:**

– П. Ж. Прудон ототожнював **самоврядування з анархією** і вважав, що свобода особи неможлива без ліквідації центральної влади;

– Р. Моль, О. Васильчиков, В. Лешков (**господарська теорія**) на перше місце висувують **комунальну діяльність муніципалітетів**;

– **із погляду теорії самоврядних одиниць** як юридичних осіб місцеве самоврядування є **«продуктом самообмеження держави»** (Г. Еллінек), муніципалітети виконують функції державного управління, але залишаються органами не держави, а територіальної громади;

– **прихильники органічної теорії** (Г. Спенсер, П. Лілієнфельд, Г. Аренс) розглядають **громаду як низовий соціальний організм**, що має низку публічно-правових повноважень, які не делеговані державою, а належать громаді за власним правом;

– **концепція муніципального соціалізму** (М. Загряцков, М. Курчинський) ґрунтується на можливості соціалістичної еволюції буржуазного місцевого самоврядування як одного зі шляхів без революційної трансформації буржуазного суспільства у соціалістичне;

– **за соціальною класовою теорією** (Л. Веліхов, П. Стучка, М. Рейснер) *місцеве самоврядування* – це форма державного управління певним колом справ на місцях, *один із публічних інститутів держави*, завдяки якому правлячий клас забезпечує на місцях дотримання своїх інтересів;

– **у теорії соціального обслуговування** акцент робиться на здійсненні муніципалітетами функцій сприяння добробуту мешканців комун.

Основні ідеї цих теорій відображені у міжнародних документах: Європейській Хартії місцевого самоврядування та Всесвітній декларації місцевого самоврядування.

**Радянська теорія.** Так звана «радянська» концепція базується на тому, що місцеві ради є органами єдиної державної влади, що відповідають за проведення в життя на своїй території актів центральних органів. Головне завдання місцевих рад у соціалістичній державі, таким чином, зводиться до того, щоб забезпечити виконання основних державних функцій на кожній ділянці території країни. Такий підхід отримав відображення, зокрема, у конституції Куби, де місцеві асамблеї характеризуються як вищі органи державної влади на місцях, що здійснюють у межах кола своїх повноважень державні функції у відповідних територіальних одиницях (ст. 101, 102).

Радянська модель також *характеризується*:

– ієрархічною підпорядкованістю ланок влади;  
– принципи розподілу влад, стримувань і противаг заперечуються – усі інші органи держави вважаються похідними від рад та підзвітними їм (відповідні норми закріплені у ст. 3 Конституції КНР). Ця модель існувала в Радянському Союзі (де в законодавстві поняття «місцевого самоврядування» взагалі не було), продовжує діяти в Китаї, Кубі, КНДР і В'єтнамі.

**Як видно з викладених теорій, кожна з них має свої недоліки.** Одним зі спільних недоліків є протиставлення в межах усіх цих теорій місцевого самоврядування і держави, у той час як фактично мається на увазі **виконавча влада та її місцеві органи.**

І якщо врахувати всю вищенаведену критику та практику державобудування, можна побачити, що місцеве самоврядування є також державним органом – **тією самою четвертою владою.**

Тези про те, що громада здійснює повноваження від свого імені та під свою відповідальність, не мають значення, оскільки всі органи

держави здійснюють державні функції як відповідальні юридичні особи, у той час як держава як така не виконує жодних чинностей сама, а реаліує їх через свої органи. Ці органи, у свою чергу, формують закон. Суди також є незалежними від інших гілок влади і мають таку структуру, що вища інстанція контролює нижчу, але безпосередньо не наказує, – і ніхто не протиставляє суди державі. Різниця, таким чином, полягає у формальному боці, тобто в організації цих органів.

Розглядаючи це питання, Ю. Панейко так визначив самоврядування: самоврядування спирається на приписи закону з децентралізованою державною адміністрацією (державно-владні управлінські повноваження), що виконуються локальними органами, які ієрархічно не підпорядковуються іншим органам і є самостійними в межах закону та загального правового порядку.

Отже, визначними елементами є виконання цими органами державно-владних повноважень і децентралізація цих повноважень – із першого випливає виконання верховної влади, а з другого – правова незалежність і самостійність самоврядних одиниць (вони не підпорядковані ієрархічно жодному органу державної влади). **Самоврядування взагалі – це ієрархічна незалежність і самостійність, – де немає цих чинників, там немає і самоврядування в юридичному значенні.** Сьогодні ідея самоврядування та свободи громади полягає в найактивнішій участі громадян у державному житті і в налагоджуванні державних справ.

Слід зазначити, що з цією думкою погоджуються сучасні європейські та провідні українські спеціалісти з цього питання, зокрема, у працях європейських авторів вживаються терміни на зразок «**місцевого управління**» чи «**місцевого врядування**» на означення як місцевого управління, так і місцевого самоврядування, оскільки головне місце в європейському державобудуванні посіло явище децентралізації. Відповідно до української традиції і надалі буде проводитись розрізнення між цими двома поняттями, хоча вони часом повністю зливаються.

### **Питання для самоперевірки та повторення матеріалу**

1. Назвіть основні теорії місцевого самоврядування.
2. Яке вчення вважають ідейною основою місцевого самоврядування?
3. Охарактеризуйте громадівську теорію місцевого самоврядування.
4. Назвіть представників громадівської теорії місцевого самоврядування.
5. Дайте визначення державницької теорії місцевого самоврядування.

6. Порівняйте підходи вчених-представників державницької теорії місцевого самоврядування до розуміння даної теорії.
7. Охарактеризуйте «правило Діллана».
8. Назвіть основні характеристики теорії муніципального дуалізму.
9. Для яких країн є характерними громадівська, державницька та змішана теорії місцевого самоврядування?
10. Чи існують інші теорії місцевого самоврядування? Доведіть свою думку.

### **Завдання, вправи, тести**

**1. Для забезпечення недоторканості «власних» прав громади доктрина природних прав вимагала:**

- А) закріплення прав громади в законодавстві країни;
- Б) невтручання держави в діяльність місцевих органів;
- В) установлення певних гарантій у формі вищих територіальних самоврядних об'єднань;
- Г) усі відповіді правильні.

**2. Відповідно до громадівської теорії держава є:**

- А) федерацією громад і виводить свої права від громади;
- Б) цілісною ієрархічною структурою, в основі якої лежить самоврядне управління;
- В) федерацією громад, що визначають основні положення її функціонування;
- Г) усі відповіді правильні.

**3. Відповідно до громадівської теорії органи місцевого саморядування діють на основі принципу:**

- А) «дозволено лише те, що не передбачено законом»;
- Б) «дозволено все, що не заборонено законом»;
- В) «дозволено все, що передбачено і не передбачено законом»;
- Г) «заборонено все, що заборонено законом або ж ним не передбачено».

**4. В основі державницької теорії є:**

- А) певна правова, організаційна та фінансова автономія місцевого самоврядування;
- Б) ідея децентралізації;
- В) органи місцевого самоврядування діють за принципом: «дозволено те, що передбачено законом»;
- Г) усі відповіді правильні.

**5. Громадівсько-державницька теорія має іншу назву:**

- А) правова;

- Б) теорія природних прав громади;
- В) теорія муніципального дуалізму;
- Г) теорія муніципальної дихотомії.

**6. «Радянська» концепція місцевого самоврядування базується на тому, що:**

А) місцеві ради є органами єдиної державної влади, що відповідають за проведення в життя на своїй території актів центральних органів;

Б) органи місцевого самоврядування діють за принципом: «дозволено те, що передбачено законом»;

В) органи самоврядування самостійні в усіх сферах місцевої політики;

Г) усі відповіді правильні.

**7. У теорії самоврядних одиниць акцент робиться:**

А) на місцеве самоврядування як «продукт самообмеження держави»;

Б) на громаду як низовий соціальний організм, що має низку публічно-правових повноважень, які не делеговані державою, а належать громаді за власним правом;

В) на місцеве самоврядування як форму державного управління певним колом справ на місцях;

Г) на здійснення муніципалітетами функцій сприяння добробуту мешканців комун.

**8. Напишіть коротке есе на одну з тем:**

А) Взаємовідносини територіальної громади та держави відповідно до теорій місцевого самоврядування.

Б) Місцеве самоврядування – продукт самозбереження держави.

В) Особливості місцевого самоврядування за часів Радянського Союзу.

Г) Англосаксонська та континентальна теорії місцевого самоврядування: резерви й перспективи розвитку.

**9. Складіть порівняльну таблицю «Теорії місцевого самоврядування: спільне та відмінне» за такими показниками: основні характеристики; позитивні сторони; негативні сторони; приклади країн, для яких характерна певна теорія.**

**10. Наведіть приклади практичної реалізації теорій місцевого самоврядування, визначаючи особливості функціонування органів місцевого самоврядування різних країн (на вибір).**

### Тема 3. МОДЕЛІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ

1. Англосаксонська та континентально-європейська моделі.
2. Змішана модель територіальної організації влади.
3. Іберійський та радянський варіанти англосаксонської моделі.
4. Українська модель управління на місцях.
5. Різновиди організаційно-правових форм місцевого самоврядування.

#### *Після вивчення матеріалу ви повинні вміти:*

- розрізняти та охарактеризувати основні моделі територіальної організації влади;
- визначати позитивні та негативні риси моделей територіальної організації влади;
- наводити приклади щодо практичного втілення моделей територіальної організації влади;
- охарактеризувати модель територіальної організації влади для української держави.

*Ключові поняття та терміни:* модель територіальної організації влади, англосаксонська, континентальна, змішана, іберійська модель територіальної організації влади, державне управління, механізм держави, місцеве самоуправління.

#### **1. Англосаксонська та континентально-європейська моделі**

У літературі, присвяченій місцевому самоуправлінню і самоврядуванню, звичайно виділяють такі його моделі, що відповідають різним правовим системам:

- англосаксонська (англійська або англо-американська);
- континентально-європейська (французька);
- іберійська;
- радянська.

Виділення таких моделей базувалось на принципах, що лежать в основі відносин місцевих органів як між собою, так і з владою вищого рівня.

Розглянемо англосаксонську та континентально-європейську моделі територіальної організації влади, в яких реалізовані громадська (суспільна) та комбінована концепції самоврядування.

**Англосаксонська (англо-американська) модель місцевого самоврядування** виникла й розвивалася в Англії. Модель місцевого самоврядування Англії характеризується наявністю адміністративно-



територіальних утворень (графств і округів), у яких для вирішення місцевих питань збирається рада, що діє 4 роки. У великих графствах ця рада становить 50 чоловік (у США обирається правління з кількох людей) [18]. Усі посадові особи графства (шериф, менеджер і т. д.) також обираються населенням. Низовою ланкою місцевого управління є приходи. Якщо населення приходу не перевищує 150 виборців, рішення приймаються на загальних зборах жителів. Голова ради обирається на щорічних зборах із числа радників, склад яких оновлюється щорічно на  $\frac{1}{3}$ . Вони займаються управлінням поліції, пожежними й дорожніми службами, музеями, соціальними службами й піклуванням за літніми людьми [38]. Остання реформа місцевого самоврядування на основі акту від 16 липня 1985 р. трохи змінила функції деяких місцевих утворень і підсилила вплив уряду (деякі функції місцевих утворень передані відомствам) [38].

Особливості цієї моделі пов'язані зі стійкістю звичаєвого права (Common Law) і завоюванням Англії норманами. Основою звичаєвого права були подання про однорідність і єдність усього права, обов'язкового як для носія верховної державної влади, так і для народу. Процес складання права не дозволив сформуванню самостійної теорії місцевого самоврядування. Тому в Англії до XIX ст. не існувало державного управління, відособленого від правосуддя. Управління в територіях існувало й формувалося не як самоврядування, а як інститут держави, керований не центральними органами, а за допомогою законодавчих парламентських актів. На місцях управління здійснювалося через власні органи, які зобов'язані були виконувати закони, прийняті парламентом. Характерною рисою англійського права, що зіграла виняткову роль у формуванні політичних установ, стало існування графств (широв), що дійшли в незмінному вигляді до нашого часу.

*Ознаки англосаксонської моделі місцевого самоврядування:*

- державний контроль за органами місцевого самоврядування;
- загальною формою контролю над місцевим самоврядуванням із боку держави є регулювання;
- статутне регулювання підсилюється міністерським. Міністерства закріплюють форми й методи роботи підконтрольних центральним органам служб, що здійснюють на місцях галузеве управління. Усі міністерські акти обов'язкові для виконання ними;
- контроль держави здійснюється й через твердження чиновників апарату місцевої влади, що обираються місцевими органами у відповідних центральних департаментах;
- широко застосовується й інспектування з питань своєї компетенції [21, с. 202];

– державні органи мають право проводити інспектування діяльності місцевих органів у випадку виявлення порушення. Розслідування проводять міністерства по підпорядкованих їм службах і відомствах;

– специфічною формою контролю є комісар у справах адміністрації місцевого управління. Ця посада заснована Законом про місцеве управління 1974 р. Відповідно до цього Закону створено 2 комісії з питань місцевої адміністрації: для Англії й Уельсу. Комісари, що діють у 3 районах, надають звіти в комісію, що на їхній основі складає офіційні послання й направляє їхнім місцевим органам [38, с. 63-39];

– у фінансовій сфері контроль центральної влади здійснюють аудитори.

**Система органів місцевого самоврядування США** будується на схожих принципах. Вона дуже різноманітна. Як правило, штати діляться на графства, у яких обираються ради графства, а також управління й деякі посадові особи (шериф, прокурор, коронер, скарбник). Графства складаються з таун і тауншипів. Тут місцеве управління здійснюється за допомогою загальних зборів жителів громад. На міських зборах обирають правління вибірників, що звичайно складається з 3-5 чоловік, що здійснюють оперативне керівництво місцевими справами між зборами, несуть відповідальність за міське майно, видають ліцензії, керують іншими міськими службами й скликають спеціальні міські збори. Перед проведенням міських зборів випускається варрант – офіційний документ, у якому говориться про дату, час і місце проведення зборів, порядок денний, а також санкціонуються збори. На них обираються виконавчі комітети й деякі посадові особи: начальники канцелярії, скарбник, податний інспектор, констебль, фінансовий комітет. Ця форма самоврядування сягає своїм корінням XVII ст. і зберігається в 21 штаті, найбільше – у штатах Нової Англії й на Середньому Заході. Із часом, у міру того, як американці переселялися зі сільських районів і малих міст у більші та їх околиці, концепція малих міст і районів зазнала змін: вони перетворилися на муніципальні корпорації, що здійснюють функції самоврядування в міських районах відповідно до законодавства штатів. Органи місцевого самоврядування міст мали повноваження графств і поділялися на 3 різновиди. Усього до системи місцевого самоврядування входить майже 40 000 одиниць [38, с. 36].

Як правило, компетенція діяльності місцевих органів влади визначається законодавством штатів. Законодавство складається з актів, присвячених безпосередньо питанням місцевого управління, і законів, що регулюють управління різними галузями. Більшу роль відіграють хартії муніципалітетів, відповідно до яких штат надає право

муніципалітетам здійснювати свою діяльність на основі принципу самоврядування. У деяких штатах прийняття хартії не є обов'язковим і т.зв. положення *home rule* (гомруль) діє незалежно від втручання штату. Однак, закон дозволяє скасувати рішення органів самоврядування за будь-якими позиціями. Необхідно відзначити, значення хартії, до яких застосовуються більші вимоги. Вони повинні докладно регламентувати структуру, функції, повноваження місцевих органів. Губернатори також можуть впливати на правові основи органів місцевої влади шляхом накладення вето або внесення виправлень до законопроекту.

У США відповідно до прийнятого типу також діє система державного контролю й судовий прецедент. У той же час структура органів самоврядування, очевидно, має специфіку й розмаїтість.

У країнах англосаксонської моделі діє позитивне регулювання, тобто всі рішення органів самоврядування визначаються законом. В іншому випадку дії органів місцевої влади можуть бути визнані судом недійсними.

Англосаксонська (англо-американська) модель отримала поширення у Великій Британії, США, Канаді, Австралії, Новій Зеландії та інших країнах. Подібна система організації влади на місцях існує і в Росії, де представницькі органи місцевого самоврядування формально виступають як такі, що діють автономно в межах наданих їм повноважень, а також відсутнє пряме підпорядкування нижчих органів вищим.

*Для англосаксонської моделі є характерним:*

– відсутність на місцях уповноважених центрального уряду, які б опікали представницькі органи, що обираються населенням;

– поряд із представницькими органами в країнах із даною системою місцевого управління (США) безпосередньо населенням можуть обиратись і деякі посадові особи. Значними повноваженнями тут наділяються й комісії (комітети) місцевих представницьких органів, які відіграють вагомую роль у підготовці й прийнятті окремих рішень;

– *контроль за діяльністю місцевих органів здійснюється головним чином опосередковано, через центральні органи (міністерства), а також суд.*

– при визначенні місця й ролі органів місцевого самоврядування в політичній системі головний наголос робиться на тому, що вони є *складовою частиною механізму держави.*

**Континентальна (французька, романо-германська або європейська модель) місцевого управління** (поширилась у більшості країн світу: континентальній Європі, франкомовній Африці, Латинській Америці, на Близькому Сході) **базується на поєднанні державного управління на місцях і місцевого самоуправління.** Згідно з цією

моделлю, місцеві органи влади підпорядковуються вищим державним органам, які здійснюють прямий контроль за їх діяльністю.

Родоначалницею цієї моделі є Франція, тому її специфіка виходить з історії цієї країни: головною опорою королівської влади служили повноважні представники монархії на місцях, а не органи місцевого самоуправління комун.

Основні принципи даної системи сформувалися у Франції наприкінці XVIII – на початку XIX ст. [38]. Особливості розвитку держави, що складаються у твердих європейських протиріччях, визначили високий ступінь централізації місцевого управління й самоврядування. Для неї характерна ієрархічна підпорядкованість структур влади. Вибірні органи є не у всіх підрозділах, а лише в комунах, департаментах і регіонах.

**Комуна** – основа адміністративно-територіальної одиниці. На основі вільних і змагальних виборів населення обирає муніципальну раду й мера. До функцій ради належить розпорядження майном, керівництво необхідними службами, розпорядження бюджетом.

**Департамент** – наступний щабель системи. У цей час нараховується 96 департаментів [12]. Починаючи з 1789 р., коли фактично формується структура державного керування, на чолі департаментів були поставлені представники державної влади – префекти. Після 200-літнього існування, за Законом від 2 березня 1982 р., спрямованим на децентралізацію влади, компетенція між комунами, департаментами, регіонами й державою була розмежована. У департаментах створені Генеральні ради, голова Генеральної ради замінив префекта. Департаменти одержали більшу самостійність у вирішенні господарських питань, керівництві службами й фінансами [66]. У регіонах, які, як правило, включають кілька департаментів, навпаки, відбувається деяка «колективізація» й «усупільнення», тобто регіоналізація з метою відокремлення від державної влади.

Однією з яскравих рис даної моделі є сполучення державного управління в особі уповноваженого комісара, який призначається Радою Міністрів, і самоврядування, що обирається громадянами. Комісар не керує в повному значенні цього слова, однак він є представником держави, а тому користується широкими повноваженнями щодо контролю над дотриманням законів, керує державними органами в регіоні. Він також проводить експертизу всіх актів самоврядування на відповідність законам і може анулювати їх через адміністративний суд [67].

Подібна модель склалась в Іспанії, однак під впливом історичних умов (період фашистського режиму) остаточно визначилася лише в

50-ті рр. і має ряд цікавих особливостей. Однією з центральних є національна розмаїтість, і, як наслідок, – проблеми, що виникають у результаті вирішення міжнаціональних протиріч. Це враховано іспанцями в Конституції 1978 р. Вона встановлює загальнодержавне законодавство, якого повинні дотримуватися всі. Конституція надає народам Іспанії рівні права щодо утворення автономних співтовариств, які мають свій статут, прийнятий парламентом країни. Існує 17 співтовариств. Більш низьким рівнем місцевої влади є провінція, в яку включене кілька муніципалітетів. Провінція управляється депутацією, а муніципалітети – радами, що обираються населенням. Місцевим органам надаються широкі права для вирішення соціально-економічних завдань, а також можливість об'єднання зусиль для вирішення великих проєктів [44].

В Іспанії державний контроль також жорстко здійснюється, як і в інших країнах, що будують свою місцеву владу відповідно до континентальної моделі. Це контроль, насамперед, за дотриманням прав всіх громадян, закріплених Конституцією. При порушенні Конституції держава може втручатися в право співтовариств. Рішення, необхідні для цього, затверджуються в сенаті. Одну з центральних регулятивних функцій відіграє економічний контроль. Відповідно до Конституції, саме держава планує економічну діяльність на території країни за допомогою бюджету та спеціального фонду, через які здійснюються економічні впливання в ту або іншу частину території держави [63].

Континентальна модель місцевого управління, як зазначив французький дослідник І. Мені, нагадує ієрархічну піраміду, відповідно до якої відбувається передача різних директив та інформації, у рамках якої на центральну владу активно працює ціла армія агентів на місцях.

Ця модель також характеризується певною підпорядкованістю нижчих ланок вищим.

*Сучасна континентальна модель характеризується такими рисами:*

– більш високим (порівняно з англо-американською моделлю) ступенем централізації, наявністю вертикальної підпорядкованості;

– поєднанням місцевого самоврядування і прямого державного управління на місцях. Це знаходить свій прояв у функціонуванні на одному територіальному рівні обраних територіальною громадою органів місцевого самоврядування та призначених центральною владою уповноважених представників, які здійснюють адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування;

– повноваження місцевого самоврядування визначаються згідно з негативним принципом правового регулювання (**органам місцевого самоврядування дозволяється робити все, що не заборонено законом**).

**Різновиди континентальної моделі місцевого самоврядування:**

а) на всіх субстанціональних рівнях, за винятком низового, одночасно функціонують виборчі органи територіальної громади (у тому числі й органи «вторинно-територіальної» громади, територіальної громади «штучної» адміністративно-територіальної одиниці) та призначені представники центральної влади (місцеві державні адміністрації), які здійснюють адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. При цьому на низовому рівні функціонують виключно органи первинної територіальної громади (Франція, Італія). В Італії, наприклад, подібна ієрархічна підпорядкованість виражається, зокрема, у передбаченій Конституцією практики областей здійснювати контроль за законністю актів провінцій, комун та інших місцевих утворень [38];

б) на низовому рівні – у «природних» адміністративно-територіальних одиницях створюються лише органи місцевого самоврядування, а на регіональному та субрегіональному рівнях (у «штучних» адміністративно-територіальних одиницях) функціонують призначені місцеві державні адміністрації загальної компетенції. Можливий варіант, коли й на регіональному (субрегіональному) рівні функціонують представницькі органи територіальних громад «природних» адміністративно-територіальних одиниць (Польща, Болгарія, Туреччина, Фінляндія, Іран).

У деяких країнах, таких як Фінляндія, Греція, Ірак, систему місцевої влади в адміністративно-територіальних одиницях очолюють тільки призначені центром чиновники або представники вищестоящих виборних органів. У ряді країн обирається керівник тільки низової місцевої влади, керівники вищих рангів призначаються звичайно Міністром внутрішніх справ [95, с. 355].

Таким чином, історично закріпилася система децентралізованого управління, при цьому ступінь децентралізації визначається рівнем демократизації й розвиненістю громадянського суспільства даного регіону. Як очевидно з викладеного матеріалу, у країнах із розвиненими демократичними системами дана модель діє найбільш ефективно й повніше забезпечує інтереси суб'єктів місцевих співтовариств. У деяких країнах з авторитарними режимами вона, по-суті, лише представляє державну владу в регіонах.

**2. Змішана модель територіальної організації влади**

Третя модель позначена дослідниками як **змішана**, що функціонує в Австрії, Німеччині, Японії; вона має подібність і з англосаксонською, і з континентальною моделями. Однак, із зазначеної групи країн особливо виділяється **Німеччина** як найбільш типова держава, яка поєднала в собі принципи обох моделей, що має і свої яскраві риси.

Правовою основою формування місцевого самоврядування стали реформи барона Л. фон Штейна на початку XIX ст. Основною ідеєю реформи стала паралельна діяльність органів центральної державної влади й органів місцевого самоврядування, що функціонують як єдина цілісна система [42]. Надалі на цей процес вплинули: утворення Германської імперії, Веймарська республіка, установлення фашистської диктатури (у грудні 1888 р. у Пруссії була прийнята общинна Конституція та фінансовий закон).

Єдиний загальнонімецький общинний устав скасовував дію всіх колишніх общинних уставів.

У зв'язку з приєднанням НДР, починаючи з 1990 р. місцева влада знову реформується.

Адміністративно-територіальні одиниці округу (округ – сполучення громад) є винятковими власниками всіх повноважень місцевого публічного управління, що здійснюється за їх особистою відповідальністю, у рамках своєї компетенції, яка встановлюється законом. Це право гарантується державою [44, с. 143]. Інакше кажучи, самоврядування в Німеччині переймає частину функцій держави. Федерація й землі не є єдиними суб'єктами державного управління. Громади функціонують або як інститути самоврядування, або як органи, яким держава делегувала які-небудь функції. Сучасний адміністративно-територіальний поділ суб'єктів федерації в Німеччині, на думку більшості вчених, є дворівневим (громада, далі – округ). Хоча існує й точка зору, наприклад, Н. А. Смельянова, який вважає її чотирирівневою, а Д. Ю. Шапсугів – трирівневою [28, с. 6]. Правове положення громад докладно регламентується законодавством земель. Воно відрізняється більшою розмаїтістю й особливостями територій.

Учені пишуть про 16 (за числом земель) різновидів місцевого самоврядування. Однак, вони поділяються на 4 види за ознакою взаємодії представницького органу з органами управління.

*Різновиди систем змішаної моделі:*

1. Південнонімецька система (землі Баден-Вюртемберг і Баварія). Для цієї моделі характерне домінуюче становище представницького органу. Общинна рада обирається населенням пропорційно, так само як і бургомістр, шляхом прямих виборів. Бургомістр є главою виконавчої влади, і одночасно головою ради громади. Він хоча й володіє рядом важливих повноважень, але залишається лише першим серед рівних.

2. Система магістрату (неправильний магістрат). Поширена в землях Гессен, Шлезвіг-Гольштейн, у містах-землях Бремен і Гамбург. Представницький орган обраний прямим голосуванням громадян, у свою чергу обирає магістрат – виконавчий орган. Очолює його

бургомістр, однак свою діяльність щодо управління громадою він здійснює разом із почесними членами, які за свою діяльність винагороди не одержують.

3. Система «Бургомістр» або устрій бургомістра діє, в основному, у громадах земель Пфальц, Саар, Шлезвіг-Гольштейн та ін. Тут представницький орган також обирається громадою шляхом прямих виборів. Він, у свою чергу, обирає бургомістра, що одноосібно виконує функції виконавчого органу. Дана система містить деякі риси французької моделі.

4. Система північно-германська (землі Північний Рейн-Вестфалія та Нижня Саксонія). Ця модель виникла під впливом Британії після Другої світової війни і є нетиповою для Німеччини. Вона працює за схемою «рада – керуючий». Населення обирає раду громади. Разом із ним обирається «директор громади», який очолює виконавчий комітет. Директор виконує всі управлінські функції.

Даний критерій класифікації, що багато в чому заснований на історико-територіальних особливостях, не повністю визначає типологічні риси місцевої влади. Деякі вчені пропонують покласти в основу класифікації особливості структури галузей влади та їхніх взаємодій.

Німеччина – не єдина країна, що розвиває змішану форму місцевої влади. Як уже згадувалося, головне в аналізі даного типу – не пошук співвідношення тих або інших систем, а виділення національних рис, які формуються в даній країні.

**Основи місцевого самоврядування Японії** регулюються двома актами: Конституцією (гл. VIII) і Законом про місцеву автономію 1947 р. Законом визначене існування органів місцевого самоврядування з досить широкою компетенцією: ведення комунального господарства, керування об'єктами власності, підтримка доріг, лікарень, шкіл [44, с. 44]. Разом із тим, міністерства й відомства мають свої структури на територіях, які ведуть власну роботу й контролюють місцеві органи в межах своїх повноважень (наприклад, міністерство освіти визначає програми й методику діяльності). Особливу роль в Японії відіграє бюджет, видаткову частину якого визначає центральний уряд у вигляді дотацій. Місцевих засобів для існування територій недостатньо.

Інша особливість полягає у високій капіталізації економіки. Практично всі природні монополії перебувають у руках приватних компаній, які ведуть свою діяльність у містах, районах, селищах, селах. Саме такий адміністративно-територіальний поділ прийнятий у Японії. Місцеві органи поділяються на органи загальної й спеціальної компетенції. Органи загальної компетенції поділяються на адміністративно-територіальні одиниці вищого й нижчого рівнів. Головою місцевої



адміністрації вважається губернатор префектури, який обирається населенням. Він же виконує цілий ряд загальнодержавних функцій. У районах глави виконавчих органів призначаються мером міста. Діяльність губернатора контролюють місцеві збори. Без згоди місцевих зборів парламент не може видавати закони, що зачіпають інтереси даної території. Збори виконують свою роботу сесійно. Депутати зборів працюють на платній основі. Збори мають досить широкі повноваження: заслуховують звіт мера, затверджують бюджет, контролюють різноманітні проекти тощо.

### **3. Іберійський та радянський варіанти англосаксонської моделі**

Англо-саксонська система територіальної організації влади має два варіанти: «іберійський» та «радянський». Цим варіантам притаманна *спільна особливість* – відсутність територіальних представництв центральних органів державного управління.

**Відмінною рисою іберійського («латино-американського») варіанту** є залучення органів місцевого самоврядування до системи територіальної організації державного управління. Це реалізується у вигляді прийняття обраного територіальною громадою керівника органу місцевого самоврядування на державну службу (найчастіше – на посаду керівника територіального органу державного управління в цій адміністративно-територіальній одиниці). Та, незважаючи на це, вплив уряду на діяльність керівників територіальних органів влади дуже обмежений.

**Іберійська модель** (Бразилія, Португалія, Мексика, із певними особливостями – Іспанія) передбачає, що управління на всіх субрегіональних рівнях здійснюють обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування (ради) та відповідні головні посадові особи місцевого самоврядування (мери, префекти, алькади та ін.). Ці посадові особи стають головами відповідних рад й одночасно затверджують центральними органами державної влади як представники державної влади в адміністративно-територіальних одиницях.

Радянська модель зародилася в Росії з переомого соціалізму. **Радянська модель** – це система рад та їх виконавчих комітетів, яка базувалася на запереченні розподілу влад і визнанні повновладдя представницьких органів знизу доверху. Ця система передбачала, що всі ради, починаючи з найнижчого рівня, є органами державної влади на своїй території; усі інші органи прямо чи опосередковано підпорядковані радам.

*Відмінною рисою радянського варіанту є двоїста роль територіальних органів* влади («Рад»): вони є одночасно органами місцевого

самоврядування та територіальними органами законодавчої влади – утворюють владну вертикаль із головною («Верховною») радою на чолі.

Унаслідок цього між територіальними органами влади (виконавчими органами рад усіх рівнів) існує ієрархія, підпорядкованість усіх її елементів та відсутність будь-якої самостійності місцевих органів (наприклад, КНР, КНДР). Хоча в той же час декларується абсолютна влада Рад на своїх територіях, однак ці Ради не є місцевими представництвами центральних органів виконавчої влади.

#### **4. Українська модель управління на місцях**

**В Україні формується континентальна** (її другий різновид) модель управління на місцях. *Тобто на низовому рівні* – у «природних» адміністративно-територіальних одиницях – створюються органи місцевого самоврядування, а на регіональному та субрегіональному рівнях **функціонують призначені місцеві державні адміністрації**.

Коріння вітчизняного самоврядування сягають часів Середньовіччя, коли великими українськими містами «крокувало» Магдебурзьке право. Магдебурзьке право вперше було проголошене в XIII ст. в однойменному німецькому місті. Воно встановлювало порядок виборів, функції й повноваження органів міського самоврядування, суду, купецьких об'єднань, цехів, регулювало питання торгівлі, спадку вання, визначало види покарання за різні злочини тощо.

Уперше в Україні Магдебурзьке право отримали міста Галицько-Волинського князівства (м. Санок – 1339 р.). Львів – 1356 р., Київ користувався ним упродовж трьох років (1494-1497 рр.). Пізніше, у XV-XVII ст., статус Магдебурзького права отримали як великі, так і малі міста України. Магдебурзьке право в різні часи мали Вінниця, Глухів, Новгород-Сіверський, Дубни, Житомир, Кам'янець-Подільський, Лубни, Козелець, Полтава, Стародуб, Чернігів та інші. Найбільш довго Магдебурзьке право існувало в Києві (до 1835 р.).

Магдебурзьке право можна вважати праобразом сучасного самоврядування, закріпленого в нормах Європейської Хартії місцевого самоврядування, а також в інших нормативних актах Євросоюзу. Українці обрали саме цю модель побудови влади на місцях. Хоча в ті часи існувала альтернатива – Любецьке право, проголошене для Центрально-Східної Європи.

Існувало місцеве самоврядування на теренах України й за часів радянської влади. Українська РСР обрала радянську модель місцевого самоврядування, за якою вся влада на місцях підпорядковувалася не громаді, а місцевим радам народних депутатів, які, у свою чергу,

підпорядковувалися КППС. Пізніше на практиці виявилось, що радянська модель далека від досконалості, хоча, звичайно, у світі нічого досконалого немає. Натомість Україна вирішила не йти шляхом удосконалення існуючої на той момент системи. Після проголошення незалежності наша держава зробила вибір на користь класичної західноєвропейської моделі побудови публічної влади на місцях.

Відправною точкою його розвитку, за найпоширенішою думкою, вважають 7 грудня 1990 р., коли був прийнятий Закон УРСР «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування». До речі, ця дата здобула й офіційне визнання, із 2001 р. вона відзначається як професійне муніципальне свято. Через 2 роки, уже в незалежній Україні, згаданий Закон доопрацьований у новій редакції. Хоча він має користь хіба що для історика, про місцеве самоврядування в ньому йшлося у доволі загальних рисах, тим паче, годі було казати про європейські стандарти. До того ж місцеве самоврядування України в перші роки незалежності взагалі не мало конституційного статусу.

Однак, обрана в Україні модель місцевого самоврядування не знімає з порядку денного необхідність подальшого осмислення цього явища, а відтак і пошуку досконалішого варіанту місцевого самоврядування з урахуванням аналізу практики його функціонування в нашій країні та за її межами, а також сучасних досягнень науки.

Таким чином, підбиваючи підсумки при дослідженні представницьких і виконавчих органів у різних країнах, іноді неможливо виділити в «чистому вигляді» «абсолютно представницькі» і «абсолютно виконавчі». На місцевому рівні функції й повноваження органів влади наближуються, часто їхні функції – управлінські, набувають деяких рис державної влади.

## **5. Різновиди організаційно-правових форм місцевого самоврядування**

У результаті еволюційного розвитку місцевої влади склалося кілька форм її організації. Застосування тієї або іншої моделі залежить від національних традицій, чисельності населення, розмірів його території, обсягу та складності господарських питань, соціально-політичної ситуації. Вони зводяться до наступних моделей:

1. Форма «сильна рада – слабкий мер» поширилася з Великої Британії. Для неї характерним є фактичне наділення представницького органу місцевого самоврядування – ради – як нормотворчими, так і виконавчими повноваженнями. Рада має значні повноваження в господарських, фінансових та кадрових питаннях. Управління місцевими справами в основному здійснюється через систему галузевих комітетів, які створюються радою, а повноваження мера, що обирається радою (в окремих країнах, де застосовується така форма, мер може обиратися громадою),

досить обмежені. Так, «слабкий мер» наділяється правом вето (частіше за все воно долається простою більшістю голосів членів ради), він може пропонувати раді прийняття тих чи інших рішень та головує в раді. Усі кадрові призначення «слабкий мер» здійснює лише за погодженням із радою, а ряд виконавчих функцій здійснюють посадові особи місцевого самоврядування, які обираються безпосередньо громадою (казначей, атторней, клерк тощо).

Головною вадою цієї форми є вакуум виконавчої влади, оскільки вона не передбачає посадової особи, яка б несла відповідальність за всі питання реалізації програми муніципалітету. Наслідком цього може стати роздробленість місцевого управління та його слабка координація. Практика зарубіжних країн свідчить, що форма «сильна рада – слабкий мер» ефективна в умовах невеликих громад.

2. Форма «сильний мер – рада» набуває поширення в багатьох містах США, починаючи з другої половини XIX ст., і вперше вона була закріплена в хартіях міст Бостон та Бруклін. Така форма характеризується певним дуалізмом в організації муніципальної влади – мер обирається безпосередньо громадою, він наділяється правом вето на рішення ради, яке може бути подолане кваліфікованою більшістю голосів членів ради, готує рекомендації стосовно нормотворчої діяльності ради, відповідає за складання та виконання місцевого бюджету, одноосібно призначає та звільняє муніципальних чиновників, розподіляє повноваження між муніципальними органами управління, вирішує інші поточні питання управління. Мер також наділяється повноваженнями представляти інтереси громади у відносинах з іншими громадами та центральною владою.

Така форма відповідає умовам великої територіальної громади (великого міста), складність управління якою вимагає необхідності концентрації владних повноважень і відповідальності в одних руках. У той же час вона може призвести до виникнення конфліктних ситуацій між мером і радою, наприклад, у випадку, коли вони представляють різні політичні партії. Її ефективність на практиці обумовлена особистими рисами мера – він повинен бути одночасно і впливовим політичним лідером, і вмілим, компетентним адміністратором. На жаль, ці якості не завжди можуть бути поєднані в одній особі.

3. Форма «рада – менеджер» полягає у введенні інституту головного адміністративного чиновника – політично нейтральну фігуру, професіонала в галузі управління. Цей чиновник призначається і звільняється радою, а до його функцій входить координація повсякденної діяльності муніципальних органів управління, підготовка місцевого бюджету тощо. Уперше така форма була закріплена хартією американського

міста Самтер (Південна Кароліна) 1912 р., хоча на практиці вона запроваджена ще 1908 р. у місті Стаунтон (штат Вірджинія). Сьогодні вона застосовується в США, Канаді, ФРН (Північний Рейн-Вестфалія та Нижня Саксонія), Ірландії, Норвегії, Фінляндії, Швеції. У той же час у різних країнах вона має певні особливості. Наприклад, в Ірландії менеджер призначається не радою, а спеціальною урядовою комісією з місцевих призначень. Що стосується ради, то вона може лише ініціювати ( $2/3$  голосів своїх членів) питання про звільнення управлінця.

Головною відмінною рисою форми «рада – менеджер» є діловий, прагматичний підхід до питань муніципального управління, акцент на його ефективності. Рада при цьому виступає в якості «ради директорів», вона визначає загальний політичний курс муніципалітету.

Перевага цієї форми полягає в тому, що виконавчі функції здійснюються професіоналом, який добре орієнтується в питаннях муніципального управління.

Недоліком такої форми є неефективність впливу членів громади на політику, що проводиться адміністратором.

4. Комбінована форма характеризується елементами двох форм «рада – менеджер» та «сильний мер – рада». Уперше вона була запроваджена в американському місті Сан-Франциско 1931 р. Головний адміністратор підпорядкований не раді, а меру. Мер звільняється від рутинної адміністративної роботи та зосереджується на проблемах вирішення політичних питань.

Ця форма дозволяє певною мірою нівелювати вади цих форм: наявність керуючого дає можливість забезпечити професіоналізм в управлінні, а виборці мають змогу безпосередньо впливати на здійснення муніципальної політики, оскільки голосуючи «за» чи «проти» мера, який призначає та звільняє менеджера, вони тим самим голосують за збереження чи зміну міської адміністрації.

5. Комісійна форма передбачає обрання територіальною громадою комісіонерів (уповноважених) у складі трьох-семи чоловік, яка одно-часно відіграє роль представницького і виконавчого органу місцевого самоврядування. Кожний із комісіонерів при цьому очолює один або кілька функціонально взаємопов'язаних департаментів.

Ця форма не передбачає посадової особи, яка б виконувала функції голови місцевої адміністрації, хоча один із комісіонерів і наділяється титулом мера. Мер не має реальних повноважень, він головує на засіданнях ради комісіонерів та виконує представницькі функції.

У США подібна форма вперше була запроваджена на початку ХХ ст. у місті Галвестон (штат Техас). Сьогодні вона не має значного поширення оскільки на практиці призводить до роздробленості муніципального

управління та не забезпечує (у силу малочисельності ради) адекватного представництва інтересів різних соціальних груп населення. Її вадами також є безконтрольність, відсутність необхідного досвіду в комісіонерів, затримки у прийнятті рішень тощо.

У зарубіжних країнах продовжується пошук нових організаційно-правових форм місцевого самоврядування. Цікавим у цьому плані є приклад деяких канадських міст (Калгарі, Вінніпег, Едмонтон). Організація місцевого самоврядування в цих містах включає елементи трьох класичних форм: «сильний мер – рада», «рада – менеджер» та комісійної. Найбільш важливі питання там приймаються міською радою, яку очолює мер, обраний громадою. Крім цього, створюється рада комісіонерів (два-п'ять чоловік), яка фактично виконує функції головного адміністратора в системі «рада – менеджер» а саме – забезпечує керівництво діяльністю виконавчих органів. Комісіонерами при цьому стають професіональні менеджери, яких муніципалітет наймає за контрактом. Кожний із комісіонерів керує кількома муніципальними службами, взаємодіючи з постійними комітетами ради та виконуючи їх директиви. Подібна форма забезпечує кваліфіковане керівництво муніципальним апаратом і координації окремих ланок муніципальної системи без надмірної концентрації владних повноважень в окремій посадовій особі.

### **Питання для самоперевірки та повторення матеріалу**

1. Назвіть основні моделі територіальної організації влади.
2. Дайте загальну характеристику англосаксонської моделі місцевого самоврядування.
3. Які існують основні ознаки англосаксонської моделі місцевого самоврядування?
4. Назвіть відмінності між системами організації місцевого самоврядування США та Великобританії.
5. У яких країнах (крім США та Великобританії) існує англосаксонська модель місцевого самоврядування?
6. На яких фундаментальних характеристиках базується континентальна модель управління на місцях?
7. Які риси характерні для сучасної континентальної моделі місцевого самоврядування?
8. Назвіть різновиди континентальної моделі місцевого самоврядування.
9. Визначте особливості змішаної моделі місцевого самоврядування.
10. Які існують види змішаної моделі управління на місцях?

11. Дайте загальну характеристику іберійської моделі місцевого самоврядування.
12. Якими особливостями характеризується радянська модель місцевого самоврядування?
13. Крім основних моделей управління на місцях, які існують види організації правових форм місцевого самоврядування?

### **Завдання, вправи, тести**

**1. Модель управління на місцях, при якій місцеві органи влади підпорядковуються вищим державним органам, що здійснюють прямий контроль за їх діяльністю, називається:**

- А) континентально-європейська;
- Б) англосаксонська;
- В) іберійська;
- Г) змішана.

**2. В Іспанії існує модель місцевого управління:**

- А) континентально-європейська;
- Б) англосаксонська;
- В) іберійська;
- Г) змішана.

**3. Модель самоврядування, що має низовий та субстанційний рівні:**

- А) англо-американська;
- Б) французька;
- В) радянська;
- Г) змішана.

**4. Система магістрату належить до моделі місцевого управління:**

- А) англо-американської;
- Б) французької;
- В) радянської;
- Г) змішаної.

**5. Для радянського та іберійського варіанту англосаксонської моделі місцевого управління характерна спільна особливість:**

- А) відсутність територіальних представництв центральних органів державного управління;
- Б) наявність територіальних представництв центральних органів державного управління;
- В) поєднання місцевого самоврядування та прямого державного управління на місцях;
- Г) правильна відповідь відсутня.

**6. Особливою та відмінною рисою радянської моделі місцевого управління є те, що територіальні органи влади:**

А) є одночасно органами місцевого самоврядування та територіальними органами законодавчої влади;

Б) є одночасно органами місцевого самоврядування та територіальними органами виконавчої влади;

В) обираються населенням;

Г) нагадують ієрархічну піраміду.

**7. Іберійська модель місцевого самоврядування характерна для:**

А) Нової Зеландії;

Б) Болгарії;

В) Ірану;

Г) Туреччини.

**8. Напишіть коротке есе на одну з тем:**

А) Українська модель управління на місцях: сучасний стан та перспективи розвитку.

Б) Історія становлення української моделі місцевого управління.

В) Законодавчі основи становлення континентальної моделі місцевого управління.

Г) Пошук ідеальної моделі місцевого управління в Україні: теоретичний та емпіричний досвіди.

**9. Складіть порівняльну таблицю моделей територіальної організації влади за такими показниками: особливості, різновиди, позитивні та негативні риси, приклади країн, у яких застосовуються.**

**10. Складіть кросворд до даної теми, використовуючи основні терміни та поняття відповідно до тематики.**



#### Тема 4. ЗЕМСЬКА Й МІСЬКА РЕФОРМИ ХІХ СТОЛІТТЯ: ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ ДОСВІД

1. Селянське самоврядування після реформи 1861 р.
2. Положення про земські установи 1864 р.
3. Міське положення 1870 р.
4. Земська реформа 1917 р.

*Після вивчення матеріалу ви повинні вміти:*

- охарактеризувати основні земські та міські реформи ХІХ ст.;
- визначати, як земські та міські реформи вплинули на розвиток місцевого самоврядування в Україні й Росії;
- аналізувати основні положення реформ і визначати їх значення для розвитку держави.

*Ключові поняття та терміни:* місцеве самоврядування, земство, реформа, Магдебурзьке право, волость, земське, міське самоврядування, ценз, муніципальна власність, куріальна система, волосне земство.

##### **1. Селянське самоврядування після реформи 1861 р.**

Скасування кріпосного права у 1861 р. і подальші реформи 60-70-х років ХІХ ст. ознаменували перетворення Російської феодальної монархії у буржуазну [97], трансформуючи політичну систему держави [36] та створюючи сприятливі умови для розвитку земського й міського самоврядування. Однак не тільки скасування кріпосного права зумовило можливість і необхідність усіх цих перетворень, а й також, як зазначають деякі дослідники (В. Скалон, К. Кавелін, Н. Авілов), основною причиною створення земств стало усвідомлення урядом необхідності корінного реформування незадовільної системи управління земськими повинностями [17, с. 20-21]. Тобто систему управління на місцях треба було пристосувати до вимог часу, а це можливо було тільки через покладання багатьох фінансово-економічних проблем на органи самоврядування.

Крім того, ці реформи потрібні були державі, щоб запобігти дестабілізації всієї політичної системи.

На думку А. Медушевського, держава змушена була взяти на себе роль активного реформатора колишніх соціальних структур та інститутів і апелювала до тих соціальних сил, які виступали за зміну існуючого порядку речей [61, с. 67].

Це був початок процесу децентралізації управління в Росії.

Відомий дореволюційний юрист і соціолог М. Ковалевський вважав, що ці реформи, включаючи судову, стали поворотним пунктом у внутрішньому розвитку Росії, бо вони внесли ті обмеження, яким бюрократія вимушена була підкорятися [56, с. 43].

На нашу думку, зміни, які відбулися в суспільстві в ході проведення реформ, підсилили протиріччя між державною владою і органами місцевого самоврядування тому, що виконували різні функції в нових умовах.

Ставлення до земств як сьогодні, так і раніше було різне. Ті праці, що з'явилися ще в другій половині XIX ст. і на початку XX ст., незважаючи на різний підхід до питання про місцеве самоврядування та залежно від того, хто був прихильником якої теорії самоврядування, відмічали позитивну господарську діяльність земства. Деякі дослідники характеризують земство як одну з найбільш життєздатних структур, що принесли чималу користь населенню у сфері охорони здоров'я, народної освіти, соціальний допомоги.

Згідно з Положенням 1861 р., основою суспільного устрою в сільській місцевості стали волості (повіти). **Волосне управління** (повітове управління), яке було дорадчим органом при волосному старшині, складалося, **волосного сходу** (повітового сходу), **волосного старшини** (повітового старшини), **волосного селянського суду** (повітового селянського суду). На волосному управлінні лежали турботи про виконання повинностей, покладених на селян, нагляд за сільськими посадовцями. Волосний старшина виконував рішення волосного сходу, а також законні вимоги судових слідчих і місцевої поліції. Волосний старшина виступав в ролі виконавчого органу «всіх встановлених властей, які в межах своїх повноважень покладали на нього різні доручення».

**Сільський схід і сільський староста** складали сільське громадське управління. Схід обирав посадових осіб, вирішував справи, пов'язані з використанням общинних земель.

До відання сільського сходу належали перш за все питання суспільних потреб, упорядкування, піклування, навчання грамоті членів сільської громади, він здійснював розкладку казенних податей, обирав сільських посадовців (сільського старосту, складальника податей, сільського писаря та ін.), вирішував справи користування громадською землею тощо.

Сільський староста надіявся повноваженнями як у справах суспільних, так і в адміністративно-поліцейських. У відсутності сільського старости рішення сільського сходу вважалися незаконними.

Сільське товариство (громада, община) було господарською одиницею. Волость же була адміністративною одиницею. Територія волості складалася із земель однієї або декількох сільських громад.

Великим *недоліком* волосного і сільського самоврядування було збереження станового принципу формування. Органи суспільного управління селян перебували під подвійним контролем: із боку місцевих установ у селянських справах, основний склад яких формувався з поміщиків, і з боку судово-адміністративних органів.

## **2. Положення про земські установи 1864 р.**

Скасування кріпосного права призвело до сплеску політичної та суспільної активності, посилення репресій адміністративного апарату й протистоянню на всіх рівнях влади. Потрібні були ланки управління, які б включали сільських і міських обивателів в управління державою. Усе це поставило перед самодержавством завдання поліпшення управління на місцях [14, с. 30-32]. На думку А. Медушевського, завдання реформи полягало в тому, щоб перетворити всю піраміду влади «зсередини», не руйнуючи її [61, с. 72], через покладання вирішення багатьох фінансово-економічних проблем на органи самоврядування – земства.

Результатом стало прийняття **«Положення про губернські та повітові земські установи»** від 1 січня 1864 р. [102, с. 553-554]. Виборні органи земського самоврядування створювались за територіальною ознакою та повинні були вирішувати питання економічного життя, суспільних і політичних відносин, культури, побуту у своєму регіоні [76].

На думку автора, «створення земських установ було значною мірою компромісом між верховною владою й місцевими територіями тому, що визнання прав територій на самоврядування згладжувало гостроту протистояння центра й регіонів» [33]. Крім того, земства «стали місцем легального прояву об'єктивних демократичних тенденцій у поліцейській державі, якою значною мірою була Російська імперія» [8, с. 3].

Упровадження земських установ розпочалося з 1865 р. і було завершено до 1867 р. Протягом декількох років вона була поширена на тридцять чотири губернії європейської Росії, а також на Південь України й Лівобережжя [101, с. 321].

Усього на той час у Росії нараховувалося 73 губернії і 21 область. До 1917 р. земські установи було запроваджено в 43 губерніях Росії. Що стосується України, то земська реформа впроваджувалась у дев'яти її губерніях: Харківській, Полтавській, Чернігівській, Катеринославській, Херсонській, Таврійській, Київській, Подільській та Волинській. Не були охоплені земською реформою три західні губернії Правобережжя «через побоювання царатом польського сепаратизму». Земство на Правобережжі було запроваджене лише 1911 р.

Введення в дію Положення про земські установи було покладено на тимчасові повітові комісії, що склалися із представника дворянства, справника, міського голови, чиновників палати державного майна й від контори удільних селян. Комісії встановлювали виборчі списки й призначали терміни скликання виборчих з'їздів. Все це остаточно затверджувалося губернською тимчасовою комісією під керівництвом губернатора.

**Земське виборче право створювало систему земських установ до якої входили: земські виборчі з'їзди, земські збори, земські управи.**

Вибори членів земств відбувалися із числа виборців (поміщиків, міщан і селян), але перевага надавалась землевласникам-дворянам. Вибори проводилися відповідно на трьох виборчих з'їздах.

Виборчі з'їзди раз на три роки, у терміни, призначені міністром внутрішніх справ, повинні були визначати як персональний склад корпусу повітових гласних, так і власне земства. **За регіонами вони поділялися на повітові та губернські.**

Структура земських установ (у губернії та повіті) складалася з розпорядницьких і виконавчих органів:

– розпорядницькими органами були земські збори, які склалися з гласних (представників), що обиралися по трьох куріях: перша – курія землевласників, друга – курія представників від міських, і третя – курія від сільських громад;

– виконавчими органами земства були земські управи – губернські й повітові, які склалися з голови й декількох членів кожна. Гласні обирались на 3 роки, на той же строк земські збори обирали й управи.

Станова за своїм соціальним устроєм імперія обрала **куріальний спосіб формування розпорядчих органів земського самоврядування.**

Вибори проводилися окремо: від перших двох виборчих курій на з'їздах їхніх представників.

До першої виборчої курії входили повітові поміщики, які володіли землею певних розмірів (вони встановлювалися залежно від місцевості – від 200 до 3000 десятин), а також промисловці та торговці, які мали підприємства вартістю не менш як 15 тис. крб або торговий обіг у 6 тис. крб, чи більше [76]. До числа виборців першої курії входили також уповноважені від дрібних землевласників (передусім, найбідніших із поміщиків), які мали понад  $\frac{1}{20}$  повного майнового цензу, а також від духовенства. Дрібні землевласники обирали зі свого середовища уповноважених.

**Друга курія мала назву міської.** На з'їзді представників **другої курії** були присутні власники майна у губернських і прирівняних до них містах. До неї входили власники міських «торговельно-промислових

закладів» із річним обігом у 6 тис. крб і більше, домовласники, фабриканти, заводчики [71, с. 208], купці I та II гільдій та інші заможні городяни, які володіли в межах міста нерухомою власністю, що залежно від чисельності населення мусила мати мінімальну оцінку від 500 до 3 тис. крб.

Отже, більшість міських жителів, які не мали необхідного майнового цензу, у тому числі численні квартиронаймачі у великих містах, усувалися від земського життя.

**У виборах не могли брати участь:** а) особи, що не досягли 25 років; б) засуджені й не виправдані судом; в) усунуті від посади; г) ті, що перебувають під судом і слідством; д) визнані недієздатними; е) виключені з духовного відомства ж) іноземці, які не мали російського підданства [76].

**Гласними не могли бути обрані:** губернатори, віце-губернатори, члени губернських правлінь, губернські та повітові пр.рори, стряпчі, чини місцевої поліції. Гласні не мали ніяких службових переваг і не отримували зарплатні. Призначення зарплатні членам земських управ залежало від земських зборів [76].

**Що стосується третьої селянської курії,** то майновий цenz тут був відсутній, а вибори – двоступеневі [76]. Спочатку сільські громади надсилали своїх представників на волосний схід, на волосних сходах обирали вибірників, а потім з їхнього середовища вибиралась встановлена кількість гласних повітових земських зборів. Багатоступеневість виборів третьої курії мала на меті обмежити самостійність селян при виборі представників зі свого середовища, а також провести до земств найбільш забезпечених і «благонадійних» гласних із селян. **Селянський з'їзд – носив чисто становий характер,** що позбавляло можливості участі в ньому осіб, що не входять до складу сільського товариства, перш за все сільську інтелігенцію.

Хоча третя курія була найбільш численною, кінцевий результат виборів виявлявся не на користь селян. Навіть у тих випадках, коли перемогу на виборах здобували селяни, вони не мали можливості нею скористатися. Наприклад, у Бобринецькому повіті Херсонської губернії через відмову дворян балотуватися в земську управу були обрані тільки селяни. Але у зв'язку з неписьменністю вони були вимушені визнати, що вести діловодство не зможуть. Це стало підставою для призначення нових виборів [59].

Число гласних у різних повітах було не однакове, навіть у межах однієї губернії [97]. Якщо на з'їзді кількість виборців не перевищувала число осіб, яких треба було обирати, то всі, хто зібрався на з'їзд,

визнавалися гласними земських зборів без проведення виборів. Обиралися гласні на 3 роки.

Після обрання гласних, найчастіше восени, збиралися повітові земські збори, на яких звичайно головували повітові предводителі дворянства. На першому засіданні повітові гласні обирали зі свого середовища губернських гласних: від 6 повітів – 1 губернський гласний. Кількість губернських гласних була від 15 до 100. Кількість гласних повітів коливалася від 10 до 96 [76]. До складу губернських земських зборів входили представник дворянства, голови управ всіх повітів, 2-3 чиновника від казенних та удільних маєтків.

Наприклад, Херсонські губернські збори склалися з 60 гласних, у тому числі від Олександрійського повіту – 10 гласних, Ананьївського – 6, Єлисаветградського – 12, Одеського – 5, від міста Одеса як окремої земської одиниці – 10, від Тираспольського повіту – 6, Херсонського, до якого входило місто Миколаїв – 11 [54, с. 155].

Таким чином, більш висока ланка земського самоврядування формувалася на основі непрямих виборів і представництва чинів. У бюрократичній системі імперського державного устрою з'явилася виборна ланка [73, с. 168], яка принципово відрізнялася від корпоративно-станових організацій таких, як дворянські збори. Тепер у земствах були представлені різні стани – дворяни, чиновники, духовництво, промисловці, міщани і селяни. Кріпосники обурювалися тим, що на одній лаві в земських зборах «сидить учорашній раб зі своїм господарем» [58, с. 203].

Однак Положення 1864 р. у першу чергу захищало інтереси дворян-землевласників і промисловців, але не інтереси селян. Тому переважний вплив на місцеві справи отримало дворянство, яке, наприклад, в Україні складало понад 70 % усіх членів земства, у той час як селяни рідко коли мали 10 % [101, с. 321].

Таким чином, введення до складу губернських зборів представника дворянства, голів управ усіх повітів, 2-3 чиновників від казенних та удільних маєтків посилювало вплив дворянства в земських установах [33, с. 138]. Як зазначає О. Редькіна, де-юре система земського представництва ґрунтувалася на принципі всестановості, проте де-факто господарем у земстві з перших кроків став **маєтковий дворянський елемент**, так званий середній прошарок. Його представники виступали в ролі гласних, членів управ, мирових посередників, мирових суддів. Саме цей прошарок визначав основні напрями земської діяльності згідно зі своїми поглядами на державний устрій та рівень суспільного розвитку [96, с. 12].

Як бачимо, земства, створені на підставі Положення 1864 р., були цензовими установами. Вибори гласних були куріальними, нерівними. Поміщики за розрахунком на кількість землі отримували значно більше місць, ніж селяни. Однак хоча земства й не були по-справжньому представницькими, вони відігравали дуже важливу функцію – привчали місцеве населення до обмеженого самоврядування [101, с. 321].

Зрозуміло, що виборча система не задовольняла представників земств, тому земства Лівобережної та Південної України завжди намагались розширити коло виборців та осіб, які мали право бути обраними. «Проходили земства про зменшення розміру поземельного цензу, який давав право безпосередньої участі на виборних з'їздах і виборі в гласні й мирові судді (Херсонське, Таврійське, Полтавське губернські земства), мотивуючи це недостатньою кількістю осіб, які могли б вважатися достойними мати право балотуватися за наявності високого майнового цензу» [43, с. 26].

Це прагнення залучити до місцевого самоврядування ширші кола населення простежується в багатьох клопотаннях губернських і повітових земств [41, с. 13]. При їх можливому виконанні було б розширене земське виборче право і воно б стало досяжним для менш забезпечених верств населення.

Також деякі земства вважали за необхідне змінити порядок скликання земських зібрань: Маріупольське земство у 1876 р. виступало за скликання чергових засідань два рази на рік (навесні – для перевірки звіту і дій управи, восени – для затвердження кошторису і розкладок) [43, с. 26]. Турбувалися земства і про поширення гласності своєї діяльності [51, с. 82], щоб заохотити якомога більшу кількість населення до земської діяльності.

Більшість клопотань відхилялися вищими урядовими інстанціями, але розвиток земств визивав протистояння між усеїллям бюрократії та органами місцевого самоврядування, а це призводило до опозиційності у вигляді ліберального руху, особливістю котрого стало намагання домогтися зрушення у політичному житті без запровадження революційної боротьби – еволюційним шляхом [96, с. 11].

*Найбільш яскраві позитивні вимоги земських діячів 80-х років щодо виборчої системи можна звести до таких положень:*

- 1) податковий ценз замість майнового, тобто право бути виборцем за сплатою земського податку;
- 2) територіальна система виборів;
- 3) право бути обраним гласним за осідло-освітнім цензом, без будь-якого майнового чи податкового;

- 4) селяни повинні входити до загального представництва округу;
- 5) усунення від виборів осіб, що перебувають на адміністративній службі;
- 6) збільшення чисельності зборів.

Пізніше, на початку ХХ ст., земства почали клопотати про запровадження загального виборчого права та створення дрібної земської одиниці у волості як одного з найнагальніших складників реформування місцевого самоврядування. Однак ці сподівання ліберально налаштованих земців так і не здійснилися.

Діяльність земських управ (земств) контролювали губернатори і Міністерство внутрішніх справ. У разі виникнення непорозумінь слід було звертатися до Сенату. Таким чином, за допомогою земської куріальної виборчої системи держава віддавала дворянству провідну роль в органах земського самоврядування.

Однак, не зважаючи на те, що держава віддавала дворянству провідну роль в органах земського самоврядування, Положенням про земські установи 1864 р. було створено новий тип місцевих громадських установ на принципах усестановості, буржуазного майнового цензу, поділу влади на розпорядчу та виконавчу.

Також треба зазначити, що організовуючи місцеве самоврядування у вигляді земств за допомогою куріальної виборчої системи, самодержавство водночас перекладало вирішення місцевих питань на мешканців, а, по друге, забезпечувало свою адміністративну владу на рівні губернії та повіту в особі дворянства, яке мало більшість в органах земського самоврядування.

Крім того, проведення земської реформи є показовим кризь призму обмеженої децентралізації державної влади. Адже така обмежена децентралізація дала можливість розширити повноваження місцевих органів влади (міських та земських органів місцевого самоврядування), передавши їм окремі повноваження і в господарському управлінні.

### **3. Міське положення 1870 р.**

Станова організація міського самоврядування в другій половині ХІХ ст. не відповідала рівню соціально-економічного розвитку міст. Крім того, розвиток муніципальної діяльності гальмувала анахронічна в правовому відношенні «Жалувана грамота містам» Катерини ІІ (1785 р.), заплутане й невизначене російське законодавство.

Однак, починаючи з 40-х рр. ХІХ ст. навіть консервативні громадські кола почали усвідомлювати необхідність реформування застарілої системи міського самоврядування. У 1859 р. новоросійський і бессарабський генерал-губернатор граф А. Г. Строганов виступив із



клопотанням про поширення на Одесу нового Міського положення, яке було введене 1846 р. лише для Санкт-Петербургу. Тільки 1863 р. його клопотання було задоволене.

Таким чином, Одеса отримала самоврядування, в якому зберегли становий принцип, але залучили до ведення міських справ дворянство, яке раніше ігнорувало їх. Важливе значення мало чіткіше розмежування обов'язків між загальною та розпорядчою думами. Загальна дума обиралася за станами і нараховувала 250 осіб. Розпорядча дума складалася з міського голови, який обирався з числа дворян, почесних громадян і купців 1-ої гільдії, які досягли 30 років, 12 обраних членів і «члена від корони» (особи, яка призначалася урядом) [40, с. 464].

Однак питання компетенції міського громадського управління, межі його самостійності не були вирішені. Половинчастість і недостатність Міського положення 1846 р. були очевидними. Це викликало гарячу дискусію на шпальтах газет і сторінках журналів. Наказом Міністра внутрішніх справ П. А. Валуєва були створені особливі комісії для вироблення пропозицій із питань міського самоуправління. У 1864 р. проект реформи був підготовлений і 1866 р. винесений на Державну Раду. Однак після замаху на царя проект був відкладений і про нього згадали лише 1868 р., коли Міністром внутрішніх справ був призначений А. Р. Тимашов.

Новий проект посилював вимоги до порядку виборів шляхом введення так званої пруської системи, відповідно до якої рівне число гласних набирали платники податків, що сплачували рівну суму податку. Списки платників податку склалися за принципом спадання, починаючи з тих, хто платив найбільші податки, і закінчуючи найменшими платниками.

16 червня 1870 р. Олександром II було затверджене Міське положення на тих же принципах, що й земське самоврядування. В Україні воно вводилося поступово, спочатку у Києві, Миколаєві, Полтаві, Харкові, Херсоні та Чернігові, 1872 р. – в Одесі. Поширення Міського положення на міста Правобережжя було вирішене тільки законом від 29 квітня 1875 р. Упродовж 70-х рр. нове самоврядування поширювалося на всі міста України.

Положення 1870 р. було значним кроком у напрямі розширення самостійності органів міського самоврядування, підвищення їх ролі. Виборчі права громадян будувалися на нових, загальностанових підставах. **До виборців належали жителі міста чоловічої статі, російські піддані, майновий стан яких відповідав вимогам майнового цензу.** Він полягав у володінні на території міста нерухомим майном або торгівельними та промисловими підприємствами. Іноземці, злочинці,

ув'язнені, особи, виключені зі станових товариств, позбавлені прав за вироком суду, а також керівники органів державної адміністрації, чини прокуратури та поліції виборчих прав не мали.

Жінки – власники майнового цензу, а також неповнолітні могли передавати свій голос за дорученням іншій особі, наділеній виборчим правом. Отже, **до виборців не належала більшість мешканців міст:** наймані робітники, переважна частина інтелігенції, особи, які наймали квартири або кімнати, дрібні власники майна, прикажчики, а також більшість жінок.

Також істотним недоліком Міського положення була **трикласна виборча система**, узятя з Пруссії, яка полягала в тому, що *тільки прямі платники на користь міста були учасниками міського самоврядування*. Тобто, усі виборці вносилися до загального списку за сумою сплачуваних податків, потім розподілялися на 3 частини, кожна з яких відповідала третині загальної суми всіх податків. До першого розряду потрапляли найбільш багаті прошарки міста, до другого – люди середнього достатку, до третього – остання найчисленніша маса міського населення. Кожний із трьох розрядів обирав однакову кількість гласних. Що стосується України, то залежно від розмірів й адміністративного значення міст кількість гласних у них коливалася від 30 до 72 осіб [111, с. 417]. Зрозуміло, що цей порядок створював переваги для найбільш забезпеченої частини населення міст, бо перші дві курії, які давали думі  $\frac{2}{3}$  гласних, охоплювали лише близько 14 % виборців. Крім того, були порушені виборчі права великої групи населення, непрямих платників міських податків.

Таким чином, верховодили в Думі забезпечені городяни, інша найрозвиненіша й більш освічена частина населення залишалася ізольованою від міського самоврядування.

Міські вибори проводилися один раз на чотири роки. Половина складу управи повинна була оновлюватися через кожні два роки. Міський голова міг призупинити рішення управи. Протиріччя між думою й управою вирішував губернатор. Установлювалося граничне число осіб нехристиянського віросповідання (не більш однієї третини), що допускалося до складу управи.

Згідно з реформою 1870 р., міськими думами формувалися виконавчі органи міського самоврядування – міські управи [75]. Ключовою фігурою самоврядування був міський голова, який обирався поміж власників виборчого цензу (причому не обов'язково тих, які входили до складу міської думи) і мав достатньо широкі повноваження – керував роботою як думи, так і управи, представляв інтереси міста у відносинах з адміністративними органами та іншими установами. Крім того, міський

голова губернського міста затверджувався міністром внутрішніх справ, а повітового – губернатором [29, с. 240].

Самодержавство, усвідомлюючи особливу роль великих міст у соціально-економічному й політичному житті країни, велику увагу приділяло благонадійності міських голів, для цього активніше використовуючи незатвердження їх на посаді, часто – без вказівки на формальні причини.

Кількість членів управи законодавством не обмежувалася й залежала, як правило, від розміру міста. На відміну від міських голів, кандидатури членів управи не підлягали адміністративному затвердженню [111, с. 416-418].

Міське положення 16 червня 1870 р. запроваджувало в містах України, як і в усій Російській імперії, складну й незвичну процедуру «балотування» – таємного голосування. Для обрання гласних, а також міського голови й членів управи кандидатам треба було набрати більше «виборчих» голосів, ніж «невиборчих». Гласні міських дум працювали на громадських засадах, члени управ – на постійній основі. У дрібних містах дума могла не обирати управу, а покласти усі виконавчі функції на міського голову [40, с. 465].

Треба зазначити, що земські та міські органи самоврядування не були підпорядковані місцевій урядовій адміністрації, ст. 5 Міського положення 1870 р. передбачала самостійність міського громадського управління «у межах наданої йому влади», проте свою діяльність вони здійснювали під контролем урядової бюрократії в особі міністра внутрішніх справ і губернаторів. У межах своїх повноважень земські й міські органи самоврядування були самостійні, губернатори не мали права необмеженого втручання в муніципальні справи, але закон визначав випадки та порядок, у яких дії і розпорядження міських органів підлягали затвердженню та контролю урядових органів.

Аналізуючи Міське положення 1870 р., можна визнати, що міські думи й управи здобували досить шир. самостійність у вирішенні місцевих, насамперед господарських питань. Згідно з Положенням, вони мали певні можливості для власної нормотворчої діяльності, видавати санкції губернаторів, обов'язкові постанови для мешканців підвладних міст. Однак вони не могли клопотати про зміну існуючого законодавства, будь-яка власна суспільно-політична позиція муніципальних установ заборонялася.

**Тому на місцях існувало дві системи управління:**

- 1) державне управління;
- 2) земське, міське самоврядування.

В. Лешков вважав, що органи місцевого самоврядування повинні бути незалежними від держави, хоча й можуть співпрацювати з державними чиновниками. Позиція його ґрунтувалася на відмінностях природи держави та місцевого самоврядування, тому вважав, що влада в державі – це необхідний атрибут, але самоврядування – явище суспільне, і влада органів самоврядування завжди будується на основі виборів. Як наслідок, він вимагав рівних виборів усіх верств населення.

Що стосується роботи органів міського самоврядування, то на них покладались різноманітні функції. Напрями діяльності міського самоврядування поділялися на обов'язкові та необов'язкові (факультативні). **До першої групи належали:** витрати на утримання власне місцевого самоврядування, міських громадських «будівель» і пам'ятників; утримання міських вулиць і площ тощо; витрати за зобов'язаннями міста, допомога на утримання навчальних, благодійних та інших «суспільнокорисних» закладів. Також на них були покладені витрати, що не мали безпосереднього відношення до «місцевих потреб», асигнування на військові потреби, утримання поліції та пожежних команд, опалення та освітлення в'язниць тощо. **Витрати міського самоврядування в Україні на загальноімперські потреби поглинали у середньому до третини коштів** [40, с. 465-470].

Із ростом міст і муніципальних витрат потрібні були нові джерела доходів, тому міське самоврядування великих міст виявляло ініціативу, створювало міські банки і ломбарди, що вели власну кредитно-фінансову діяльність і відраховували частину прибутку місту. В Україні перший міський банк виник у Харкові 1866 р., перший ломбард – 1891 р. (також у Харкові). Важливим джерелом доходу була й експлуатація міської власності – земельного фонду та споруд. У 80-90-х роках великі міста дедалі більше уваги почали приділяти проектам створення муніципальних підприємств, що задовольняли потреби міського господарства і давали прибуток: наприклад, різниці, електростанції, водопроводи тощо.

Так, із 1870-1892 рр. вони сприяли розвитку муніципальної земельної власності Одеси, Миколаєва та Херсона. У цей час відбулося впорядкування муніципального земельного фонду, було визначено систему його експлуатації, відбулася диференціація земельних угідь. Більш зрілий рівень поземельних відносин позитивно відбився на економічному розвитку, прибутках міст, що дало можливість вирішувати питання соціальної сфери і розвивати садівництво, городництво, виноградарство як компоненти єдиного муніципального сільсько-господарського комплексу [113, с. 9].

Розвиток муніципальної земельної власності міст зумовлював і більшу активність у вдосконаленні землекористування органів

самоврядування Одеси, Херсона та Миколаєва. Вони активізували орендну систему, розпочали широке впровадження агрономічних та меліоративних досягнень. Незважаючи на те, що Міським положенням 1892 р. вводилося обмеження міського самоврядування щодо права розпоряджатися муніципальною землею, ця система продовжувала розвиватися.

Важливим напрямком роботи органів громадського самоврядування Одеси, Миколаєва та Херсона була їх діяльність щодо розвитку транспортних мереж і портових комплексів, що стимулювало розвиток цих міст і ставило їхні органи на рівень із державними, роблячи їх повноправними суб'єктами управління економікою країни [113, с. 10]. Із часом міста Півдня України перетворились у транспортні вузли, що з'єднували залізничні, морські та річкові магістралі в єдину систему. Це сприяло становленню міст як торгівельних і промислових центрів.

Південний регіон дедалі більше ставав економічно потужним.

Отже, прагнення громадського самоврядування управляти економічними процесами на Півдні України зіштовхнули його із загальнодержавними владними структурами. Ці стосунки мали свою специфіку, що визначалася певною відстороненістю міського самоврядування від політичної влади. Л. Цибулинко зазначає: «Захист загальнодержавних інтересів у розумінні центру не збігався в деяких аспектах з інтересами місцевого населення, яке по суті й було носієм державних інтересів. Так само складалися відносини самоврядування з великими приватними землевласниками, які, використовуючи своє панівне становище, прагнули позбавити міські громади економічного контролю над регіоном шляхом концентрації у своїх руках таких важливих економічних важелів, як залізниця [113, с. 10].

Однак політична активність представницьких установ на місцях, яка могла привести до переходу в руки земств реальних важелів влади, змусила владу обмежити компетенцію земств і максимально підпорядкувати їх бюрократичному апарату, тому Олександром III були прийняті нові **Положення про земські установи 1890 р. і Міське положення від 11 червня 1892 р.**, які фактично скасовували основні досягнення самоврядування, підпорядковуючи земські установи уряду. *Метою проведеної 11 червня 1892 р. контрреформи було звуження кола осіб, наділених виборчими правами, зміцнення позицій дворянства, посилення адміністративного контролю (а фактично перетворення його на опікуна) за органами міського самоврядування.*

**Наслідки Міського положення 1892 р.:**

– установлювався в містах майновий ценз (так, для губернських міст він становив 1500 крб) замість податкового, що позбавляло права голосу величезну масу незаможних городян;

– із власників торгівельних і промислових підприємств виборчі права залишилися лише у членів I та II гільдій;

– куріальна система скасовувалася;

– для невеликих міст Миське положення 1892 р. запроваджувало так зване «спрошене правління». Зібрання домогосподарів міста обирало склад зборів уповноважених (12-16 осіб), а останні вибирали миського старосту з одним або двома помічниками [29, с. 241];

– обмежувалася самостійність миських громадських управлінь шляхом контролю доцільності тих чи інших заходів миської територіальної громади;

– основне завдання державного управління, представленого губернатором і штатом підлеглих йому губернських і повітових чиновників, великою мірою могло бути обмежене контрольними та наглядовими функціями. Нагляд за діяльністю органів місцевої самоврядності був включений також до компетенції загальних судів;

– нове законодавство в кілька разів зменшило і без того невелику частку виборців щодо населення міста. Муніципальна діяльність відавалася на відкуп вузькому колу найбільш забезпечених власників. Від неї усувалася практично вся колишня третя курія, що складалася з дрібних власників, які за свідченням сучасника були «... масою миського населення, найбільш заінтересованою в нормальному ході муніципальної справи». Зберігалися особисті вимоги до кандидатів. Подібного обмеження виборчих прав миських жителів у той час не знала жодна європейська країна.

У частині визначення муніципальної компетенції законодавчий акт 1892 р. вирізнявся несистемністю, неясністю, неповнотою. Основні напрями господарської діяльності та джерела формування бюджету зберігалися. Водночас нічого не говорилося про право миського самоврядування засновувати муніципальні підприємства. Не згадувалося й про таке актуальне для кожного миського поселення питання, як житлове [40, с. 470-471].

Миське положення 1892 р., на відміну від Положення 1870 р., **не містило принципового твердження, що миське самоврядування в межах своєї компетенції діє самостійно**. На практиці це означало спробу повного підпорядкування муніципальної влади державній адміністрації, вихолощення самого поняття самоврядування. Положення обмежувало права органів місцевого самоврядування, надаючи можливість державним органам визнавати межі муніципальної компетенції та

відповідність їх рішень загальним, державним інтересам та потребам, що порушувало інтереси місцевого населення.

Влада все більш шхиялося до того, щоб визнати земську й міську справу справою державною. Такий підхід до питання про природу земського та міського самоврядування відповідав **державній теорії самоврядування**, яка набула поширення в літературі, наукових і суспільних колах Росії в останній третині XIX ст. Ця теорія й послужила теоретичною основою проведених змін положень про земське та міське самоврядування.

У результаті органи самоврядування потрапляли під контроль урядовців не тільки з погляду законності своєї діяльності, але і з погляду доцільності тих або інших дій стосовно здійснення своїх функцій.

Однак, обмежуючи самостійність заходів міської територіальної громади, уряд розумів, що фінансовий стан більшості міст імперії не відповідає зростаючим потребам міського життя, тому визнав за необхідне спрямувати свої зусилля на зміцнення основ муніципальної промислової власності через уже існуючі прибуткові муніципальні виробництва та позики. Цим зумовлюється зростання промислової ініціативи міст навіть після 1892 р.

За період з 1864 по 1917 рр. у країні було проведено три земські реформи (1864, 1890 і 1917 рр.). Усі вони переслідували мету децентралізації управління.

#### **4. Земська реформа 1917 р.**

Історія земств у Російській імперії, особливо на півдні України в час революційних потрясінь 1917 – початку 1918 р., дозволяє не тільки глибше зрозуміти суть революційних подій у провінції, але й переосмислити саму історію розвитку органів місцевого самоврядування в Україні.

Важливість цього питання обумовлена й станом місцевих органів влади сьогодні, коли активно йде пошук оптимальних моделей їхнього реформування. Крім того, земства як органи місцевого самоврядування показали свою життєздатність, особливо при вирішенні питань охорони здоров'я населення, народної освіти, соціальної допомоги і ін.

Після лютого 1917 р. створений демократичною революцією Тимчасовий уряд відразу ж зробив ставку на земство. Уряд розглядав його як опору при перебудові державної системи. Голови губернських і повітових земських управ були призначені комісарами Тимчасового уряду, його повноважними представниками на місцях.

Земства були поширені на нові території. Улітку 1917 р. було уведене довгоочікуване волосне земство. Були проведені перевибори в

земства всіх рівнів на основі загального, прямого, рівного й таємного голосування. Вибори показали, що на перший план у земствах вийшла демократична інтелігенція, вихідці з «третього елемента», які відтіснили на другий план колишніх земських діячів.

Абсолютною перевагою користувалася в земстві партія революціонерів (есерів).

Загроза земствам виникла відразу в особі Рад, які, на відміну від земств, обиралися не всім населенням, а лише «трудовим народом».

Після падіння Тимчасового уряду 25 жовтня (7 листопада) 1917 р. земства в губерніях і повітах оголосили себе єдиними органами державної влади, розсилали своїх повноважних представників у різні місцеві установи, домагалися ліквідації Рад. При цьому земства підкреслювали, що вони є єдино легітимними (законними) устано-вами, оскільки, на відміну від Рад, створені на основі загальних виборів.

Земства спробували організувати й координувати дії різних антибільшовицьких сил. Однак знищення у січні 1918 р. більшовиками центрального демократичного органу – Установчих зборів – показало, що перемога на стороні Рад. Більшовики діяли швидко й енергійно, тому у січні – лютому 1918 р. була ліквідована більшість губернських, у лютому-березні – більшість повітових земств. До липня 1918 р. із земствами було покінчено.

#### **Причинами краху земств були:**

- відсутність у земств політичного досвіду;
- відсутність дрібної волосної земської одиниці робило земство органом, досить далеким від народу;
- до 1917 р. земства були замкнуті в місцеві рамки і не мали можливості координувати дії у всеросійському масштабі;
- бажання уряду забезпечити перевагу в земстві дворянам паралізувало їх діяльність;
- у деяких повітах виникали «умираючі земства» (у них протягом довгого часу не скликалися земські збори), в інших виявлялися «земські династії» (вузькі групи осіб, що роками не змінювалися).

Таким чином, незважаючи на культурно-господарську діяльність земств із підйому провінції, багатьох завдань вони не змогли вирішити в силу об'єктивних труднощів (79 % селян до 1917 р. залишалися неписьменними, одна лікарня в земських губерніях доводилася в середньому на 25 тисяч чоловік).

І все-таки, незважаючи на ці недоліки, діяльності земств та їх ролі в розвитку України забувати не можна. Досвід земств цікавий, важливий для нас і сьогодні.



Цілеспрямованими зусиллями Тимчасового уряду, а також унаслідок зустрічного демократичного волевиявлення на просторах колишньої імперії оформилася владна вертикаль, що відповідала тодішнім настроям переважної більшості її населення. У центрі реорганізації адміністративного апарату влади перебували земства, компетенція яких розширювалася. Ця обставина, по-суті, стала передумовою того, що більшість посад у владних органах ставали виборними. У всіх губерніях та повітах земські губернські й повітові з'їзди обирали громадські ради й комітети, які розглядалися, відповідно, як представницькі та виконавчі органи місцевої влади (із травня 1917 р. згідно з «Тимчасовим положенням про земські установи» виконавчим органом земств оголошувалася міліція). Місцеву виконавчу владу, яка до революції належала губернаторам і повітовим справникам, було замінено інститутом губернських і повітових комісарів Тимчасового уряду. Найчастіше ними за посадою ставали голови губернських і повітових земських управ, тобто виборні особи. У волостях замість старшин, які користувалися усією повнотою влади, стали функціонувати виборні волосні виконавчі комітети. Проте, дослідники (С. Кульчицький) зазначають, що у нових органах представницької демократії й надалі провідне становище залишалося за представниками торгово-промислових кіл та управлінської бюрократії.

Одним із головних пунктів програми Тимчасового уряду було перетворення системи місцевого самоврядування, для чого 26 березня було утворено Спеціальну нараду. Місцеву ініціативу виявило Ярославське губернське земство, уже наприкінці березня прийнявши свій проект реформи, відповідно до якого право вибору волосних гласних належало всьому населенню віком від 21 року, а повітові й губернські гласні обиралися на волосних і повітових зборах відповідно. Число волосних гласних від сільських сходів визначалося з розрахунку: один гласний від 200 душ населення, тобто від 10 до 75 у кожних зборах.

Волосні земські збори обирали з числа гласних представників у повітові земські збори (із розрахунку: один гласний від 2 000 душ), число губернських гласних при пропорційному розподілі від повіту визначалося 117 чоловік, при однаковому числі від кожного повіту – 10 028. Цей проект відрізнявся від закону 1890 р. тим, що запроваджувався інститут волосного земства, сформований на основі загального виборчого права без майнового й станового цензу, а від виборчої системи, пізніше прийнятої Тимчасовим урядом, – числом і порядком виборів повітових і губернських гласних. За законом від

21 травня 1917 р. повітові гласні, як і волосні, обиралися загальним голосуванням, а губернські – на повітових земських зборах.

Розробка реформи урядом затяглася. Тим часом народ став виражати недовіру до цензових земств, у зв'язку із чим представники земств, що спочатку виконували обов'язки комісарів, стали зміщатися із цих посад: першими наприкінці березня з ініціативи виконкомів і Рад селянських депутатів комісари були переобрані в Ярославській губернії, у середині квітня Костромський губернський комітет суспільної безпеки ухвалив призначати комісарів за вказівкою революційних місцевих організацій, а у Тверській губернії до 1 травня багато повітових комісарів уже були представниками демократизованих земств.

У період упровадження Тимчасовим урядом нових засад організації міського самоврядування, незважаючи на загальний процес демократизації суспільно-політичного життя, зберігалася централізаторська тенденція з боку Тимчасового уряду щодо регіонів. Ускладнювала ситуацію надмірна політизація життя та створення додаткових структур, що претендували на владу. Практика запровадження земельних комітетів і вилучення із міської власності, хоча й тимчасово, водних та лісних угідь зменшила прибуткову частину бюджету та сприяла руйнації господарства міської громади [113, с. 12].

Але повернути земства до влади уряду не вдалося, вони почали її втрачати ще в ході революції. Уряду не вдалося створити однакову систему місцевого управління [19, с. 79-80, 108-109].

Надмірна політизація в часи проголошення Центральною Радою III і IV Універсалів та дій більшовиків ускладнювали перспективу розвитку української державності. Погляди Центральної Ради на інститут міського самоврядування зазнавали постійних трансформацій і, зрештою, оформилися в Конституцію, що передбачала запровадження принципів народовладдя, децентралізації управління, надання самоврядним органам громад функцій державної влади. Із відмовою від інституту комісарів арбітраж надавався лише судовим органам. Проте соціалістичні проекти УЦР, побудовані на неприйнятті приватної власності, ідеях соціалізації землі, передбачали ліквідацію інституту муніципальної земельної власності. Міські громади втрачали одну з найприбутковіших статей бюджету не тільки як власники, але й як розпорядники. Право землекористування за міськими громадами зберігалася лише за умов існування загальнокорисних підприємств і знаходилося в прямій залежності від земельних комітетів.

Була запроваджена дрібна земська одиниця – повітове земство, **але створення повітового земства – це захід, що спізнився на десятиліття [1, с. 45].**

На вимогу закону основна робота із проведення виборчої кампанії зосередилася в повітових земських управах.

Чотири етапи проведення виборчої кампанії в земствах:

– перший (кінець травня – середина червня) – для допомоги в підготовці до виборів повітові й губернські управи поповнилися представниками громадських організацій: виконавчого й земельного комітетів, Рад селянських, робітничих, солдатських депутатів, союзу земських службовців. Крім того, при управах створювалися спеціальні відділи або комісії, що займалися виборами;

– другий етап – проходило складання списків виборців, формування виборчих комісій, і, паралельно з цим, роз'яснення населенню сутності нового виборчого закону. Ці заходи зайняли, у середньому, близько двох місяців. Дослідження звітів повітових управ про підготовку й проведення виборчої кампанії показало, що населення поставилося до майбутніх виборів байдуже, сприймаючи земство тільки як орган, що збирає податки. Восени 1917 р. пріоритетне місце серед проблем, що хвилювали селян Костромської, Тверської та Ярославської губерній, займало вирішення продовольчого питання, а не вибори в земства;

– третій етап був пов'язаний безпосередньо з проведенням волосних виборів, підрахунками результатів, поданням звітної документації для затвердження підсумків голосування (кінець серпня – початок жовтня), і, одночасно, – із підготовкою до виборів у повітові земства з використанням готових виборчих списків і перевірених кадрів;

– четвертий етап – заключний – вибори до повітового земства проходили у вересні-жовтні;

У результаті проведення кампанії вперше в історії Росії була створена система органів влади на основі загального виборчого права. Аналіз А. Ю. Шутовим земських виборчих систем дав можливість оцінити муніципальну реформу Тимчасового уряду як одне з найбільш удалих починань нової влади [118, с. 207].

Однак дослідження ходу виборчої кампанії дозволило виділити ряд *недоліків*: погану організацію роботи повітових управ і виборчих комісій, недостатність роз'яснювальної роботи на місцях, нестачу інструкторського персоналу й коштів. У результаті реалізація реформи затяглася, строки виборів відкладалися від декількох днів до місяця, а самі вибори були закінчені лише у жовтні.

Згідно з «Тимчасовим положенням про волосне земське управління» і «Тимчасовими правилами про проведення виборів губернських і повітових гласних», у Росії було запроваджене загальне виборче право. Вибори у волосні й повітові земства були прямими, загальними, рівними і таємними, становий і майновий ценз були скасовані, активне

виборче право поширилося на всіх російських громадян, що досягли 20 років. Склад гласних обирався на період до першого січня 1919 р., уперше виборче право одержали жінки.

Зі встановленням політичного режиму Гетьманату в соціально-економічній сфері відновлювалася приватна власність і свобода підприємництва, що поліпшило ситуацію в Одесі, Миколаєві та Херсоні. З анулюванням соціалізації землі містам було повернуто права земельних власників. Але в системі авторитарного режиму самоврядні представницькі структури не мали змоги нормально функціонувати. Практично через різні механізми – призначення складу управ, розпуск дум, арешти гласних, вилучення міліції з підпорядкування органів самоврядування, повна залежність від центральної адміністрації, яка представляла міністерство внутрішніх справ, уведення інспекторів із земських і міських справ, заборона з'їздів представників міст – не тільки за деякими положеннями відроджувалися колишні царськорезимні інститути, а й посилювався тиск із боку центру. До того ж, присутність іноземних військ і їх втручання в усі справи, анархія та розбрід ще більше дестабілізували становище, зводили нанівець соціально-економічні досягнення.

За режиму Директорії хоча й відновлювалися виборні всенародні думи – Народні ради, але, по-перше, вони обиралися тільки на один рік, що не було ефективним. По-друге, відновлювався інститут комісарів, від якого відмовилася Центральна Рада наприкінці свого існування. По-третє, запровадження Трудових рад додало до адміністративного контролю урядових структур політичний нагляд і, що найголовніше, поновлювались ідеї соціалізації землі.

При тимчасовому політичному режимі А. Денікіна означені міста вступили в конфлікт із хуторянами, які через зміну статусу міщан на селян претендували на перехід землі, якою вони користувалися, у приватну власність. Це позбавило б міську територіальну громаду значної частки муніципального земельного фонду. Такі постійні перетрубації стали можливими з огляду на постійні зміни політичних режимів. Проте, незважаючи на те, що в багатьох секторах муніципальної економіки відбувалося зниження темпів розвитку та зростала збитковість, у цілому спостерігався сталий рух у напрямку розвитку міжгалузевих зв'язків, створення пекарень, молочних ферм, майстерень та заводів, підтримки в належному стані та вдосконалення старих господарських комплексів: боєнь, трамвайних колій, електростанцій, водогонів тощо [113, с. 12-13].

**Почавшись наприкінці грудня, процес ліквідації земств був законодавчо оформлений у постановях III Всеросійського з'їзду**

**Рад**, досяг апогею в січні-лютому й був закінчений до квітня-травня 1918 р. Пік ліквідації волосних земств припав на січень-лютий 1918 р. й, в основному, збігся з утворенням волосних Рад селянських депутатів, при цьому, добровільно було скасовано більшість волосних земських управ (98 %) [49].

Таким чином, треба зазначити, що, по-перше, ставка Тимчасового уряду на земства навесні 1917 р. як основу майбутньої системи місцевої влади та прийняття для цього відповідних законів була правильною. Тому що реформа була спрямована на демократизацію місцевих органів управління [98, с. 110-111]. Однак вибори в земські установи, засновані на демократичних принципах, не одержали суспільного резонансу [34, с. 32] і спроба Тимчасового уряду провести земську реформу, не маючи міцної соціальної основи, провалилася.

По-друге, затримка розробки реформи, відсутність єдиних установлених урядом форм організації земств призвела до стихійної демократизації місцевого самоврядування на місцях.

По-третє, проведена у серпні-жовтні на основі загального виборчого права виборча кампанія збільшила кількість гласних селян, що не мали досвіду роботи в земствах, сприяла вимиванню досвідчених гласних, а це вплинуло на ефективність роботи земств.

По-четверте, після Жовтневої революції земства виявилися в опозиції до радянської влади й були поступово ліквідовані.

Земське самоврядування стало полем практичної реалізації ліберальних принципів. Земства були середовищем, до якого тяжіла ліберальна публіцистика й ліберально орієнтована університетська наука. У земствах і навколо них сформувалися особистості багатьох майбутніх лідерів ліберальних політичних партій Росії.

### **Питання для самоперевірки та повторення матеріалу**

1. Назвіть основні передумови формування селянського самоврядування.
2. Що стало початком процесу децентралізації в Російській імперії?
3. Чи є правильним твердження, що Положення 1864 р. у першу чергу захищало інтереси селян?
4. Поясніть поняття «мастковий дворянський елемент».
5. Чи були земства представницьким органом де-факто?
6. Який прошарок суспільства відіграв провідну роль в органах земського самоврядування?
7. Які основні етапи можна виділити в проведенні виборчої кампанії в земствах?
8. Назвіть основні причини краху земств.

9. Чому вибори в земські установи, засновані на демократичних принципах, не одержали суспільного резонансу?
10. Чи можна вважати, що земське самоврядування стало полем практичної реалізації ліберальних принципів?

### **Завдання, вправи, тести**

**1. Згідно з Положенням 1861 р., основою суспільного устрою в сільській місцевості стали:**

- А) комуни;
- Б) департаменти;
- В) волості;
- Г) області.

**2. Великим недоліком волосного та сільського самоврядування було те, що:**

- А) сільський староста наділявся повноваженнями як у справах суспільних, так і в адміністративно-поліцейських;
- Б) зберігався становий принцип формування самоврядування;
- В) за відсутності сільського старости рішення сільського сходу вважалися незаконними;
- Г) скасовувалось кріпосне право.

**3. Земське виборче право створювало систему:**

- А) обласних установ;
- Б) сільських установ;
- В) міських установ;
- Г) земських установ.

**4. Структура земських установ (у губернії та повіті) складалася з органів:**

- А) розпорядницьких і виконавчих;
- Б) законодавчих і виконавчих;
- В) розпорядницьких і адміністративних;
- Г) законодавчих і адміністративних.

**5. Трикласна виборча система, узятя з Пруссії, полягала в тому, що:**

- А) виборцями були жителі міста чоловічої статі, які належали до інтелігенції, керівників органів державної адміністрації;
- Б) міські вибори проводилися в три етапи;
- В) тільки прями платники на користь міста були учасниками міського самоврядування;
- Г) представники середнього прошарку населення виступали в якості гласних, членів управ, мирових посередників.

**6. Після Міського положення 1870 р. на місцях існувало дві системи управління:**

- А) державне управління; земське, міське самоврядування;
- Б) земське та міське самоврядування;
- В) державне управління та місьцеве самоврядування;
- Г) правильна відповідь відсутня.

**7. Процес ліквідації земств був законодавчо оформлений у:**

- А) Положенні про земські установи 1864 р.;
- Б) Міському положенні 1870 р.;
- В) постановах III Всеросійського з'їзду Рад;
- Г) Положенні про ліквідацію кріпосного права 1861 р.

**8. Складіть порівняльну таблицю «Реформи місцевого управління періоду XIX – початку XX ст.» за такою схемою:**

Критерії \ Назва реформи	Положення про земські установи 1864 р.	Міське положення 1870 р.	Земська реформа 1917 р.
1. Основні положення реформи			
2. Позитивні сторони реформи			
3. Негативні сторони реформи			
4. Наслідки для становлення місцевого управління			

**9. Обґрунтуйте чи спростуйте твердження: «Запровадження повітового земства – це захід, що спізнився на десятиліття».**

**10. Складіть схеми підпорядкування та функціональних обов'язків сільського, волосного управлінь, міської управи та структури земських установ.**

Частина 2

---

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ  
В УКРАЇНІ



## Тема 1. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

1. Конституція України про місцеве самоврядування.
2. Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування».
3. Статут територіальної громади.

*Після вивчення матеріалу ви повинні вміти:*

- визначати передумови формування законодавчої бази для місцевого самоврядування;
- пояснювати основні положення Конституції України щодо місцевого самоврядування;
- аналізувати основні законодавчі акти щодо діяльності місцевого самоврядування та територіальних органів влади;
- пояснити значення територіальних громад для місцевого управління.

*Ключові поняття та терміни: територіальна громада, місцевий бюджет, місцеве самоврядування, конституційні гарантії, дворівнева система місцевого самоврядування, статут, місцеві адміністрації.*

### 1. Конституція України про місцеве самоврядування

Значним досягненням для демократизації суспільства за роки незалежності України є **закріплення на конституційному рівні** статусу місцевого самоврядування: ст. 7 Конституції України встановлює, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, йому також присвячений XI розділ Конституції. На основі даних конституційних норм був прийнятий Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», а ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування суттєво наблизила дану галузь законодавства до європейських стандартів.

В Основному Законі України від 28 червня 1996 р. місцевому самоврядуванню присвячено розділ XI (ст. 140-146), а також про нього йдеться в певних статтях інших розділів [48]. Такого широкого закріплення інститут місцевого самоврядування в Україні не знав від часів Конституції П. Орлика 1710 р. Принципове значення має ст. 7 Конституції України, якою визнається й гарантується **місцеве самоврядування як елемент демократичного конституційного ладу**.

Конституція є правовою основою побудови системи місцевого самоврядування, організації та діяльності його органів. Як акт вищої

юридичної сили вона закладає певний стабілізуючий фактор у правовий механізм функціонування місцевого самоврядування. Щоб змінити конституційну модель місцевого самоврядування, потрібна підтримка не менше як двох третин депутатів від конституційного складу Верховної Ради.

Норми Конституції України про місцеве самоврядування є нормами прямої дії. Для їх застосування не потрібні деталізуючі чи конкретизуючі закони. Проте норми Конституції не можуть охопити своїм регулюванням усієї багатоманітності суспільних відносин, що виникають у сфері місцевого самоврядування. Для цього потрібні ще **закони з найважливіших питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування:**

- закони про місцеві вибори, референдуми та інші форми безпосереднього самоврядування;
- про місцеве самоврядування;
- про місцеві податки і збори;
- про комунальну власність тощо.

Усі ці акти мають прийматися на основі Конституції, яка є джерелом поточного законодавства про місцеве самоврядування.

Напрактиці існує чимало законодавчих і підзаконних актів із питань місцевого самоврядування, які не відповідають положенням Конституції. Такі акти підлягають скасуванню у встановленому Конституцією та законами України порядку.

**Конституція України закріплює:**

- основи правового статусу місцевого самоврядування: принципи організації та діяльності, повноваження, гарантії захисту та форми відповідальності;
- дворівневу систему місцевого самоврядування;
- матеріальну основу органів місцевого самоврядування: рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ і міст, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних та обласних рад.

**Серед інших пунктів Конституції в галузі місцевого самоврядування слід назвати закріплення:**

а) ролі територіальної громади як асоціації жителів сіл (об'єднань сіл), селищ і міст як організаційної основи всієї системи місцевого самоврядування;

б) фінансових гарантій місцевого самоврядування з боку держави, що включає формування доходів бюджетів місцевого самоврядування,

фінансову підтримку і компенсацію певних витрат, що виникли внаслідок рішень органів державної влади;

в) ролі місцевого самоврядування як гаранта прав і свобод громадян.

Таким чином, Конституція України 1996 р. конституційно закріпила існування місцевого самоврядування в Україні та визначила в загальних рисах деякі повноваження його органів, що є гарантією незворотності процесу зміцнення позицій місцевого самоврядування. Основним її здобутком є визначення основного суб'єкту місцевого самоврядування – територіальної громади.

## **2. Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування»**

Конституція закріплює лише основні принципи правового регулювання організації й функціонування місцевої влади в Україні. Застосування ж механізму самоврядування стало можливим завдяки ухваленому від 21 травня 1997 р. Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [83]. Згідно даного Закону **«місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України»** [83].

За структурою Закон складається із 5 розділів, що об'єднують майже 80 статей.

**Розділ I. Загальні положення.** У даному розділі містяться визначення основних термінів Закону; визначення поняття «місцеве самоврядування», права громадян на участь у місцевому самоврядуванні; системи місцевого самоврядування та ін.

Даний розділ Закону є дуже важливим для розуміння всієї системи місцевого самоврядування в Україні, оскільки саме тут даються визначення основних термінів, що використовуються у цьому Законі та які будуть використовуватись в іншому законодавстві України. Особливо варто відмітити спробу визначення таких важливих для усього подальшого законодавства термінів: «територіальна громада, місцевий бюджет, районний бюджет, поточний бюджет, бюджет розвитку, мінімальний рівень соціальних потреб».

Стаття 2 Закону, що визначає поняття місцевого самоврядування, тепер повністю відповідає формулі Європейської Хартії місцевого самоврядування. Досить доброю знахідкою нового Закону є закріплення положення про громадські слухання. Це може стати дуже

важливим кроком на шляху створення умов для формування прозорості влади та її відкритості для своїх виборців.

Хоча в цьому розділі питання існування районних у містах рад остаточно вирішити не вдалося, проте закріплений тут механізм щодо управління майном міста в цілому та районів у містах може бути тим виходом із ситуації, коли міська і районна у містах влади не зможуть знайти спільної мови. Закріплено в Законі положення про право територіальних громад мати свої статути.

**Розділ II. Організаційно-правова основа місцевого самоврядування** – формулюється загальна та виняткова компетенція сільських, селищних, міських рад; повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад; права та обов'язки сільського, селищного, міського голови; повноваження районних та обласних рад.

Для даного розділу є характерним детальне вписування норм і правил для всіх випадків життя і для всіх органів самоврядування, хоча життя настільки багатогранне, що ніяка надзвичайна регламентація не може передбачити всі випадки, і тоді надмірність регулюючих норм стає не перевагою, а великим недоліком.

Невирішеність концептуальних питань на конституційному рівні так і не дозволила їх вирішити на рівні Закону. Особливо це стосується районного поділу міст і компетенції районних рад: Закон одночасно надає повноваження управління районами у містах міським радам та районним у містах радам і їх виконавчим органам (відповідно до Конституції). Щодо питань комунальної власності територіальних громад районів у містах, формування, затвердження та виконання відповідного бюджету, Закон говорить, що обсяг і межі повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів визначаються відповідними міськими радами за узгодженням із районними у містах радами з урахуванням інтересів територіальних громад районів. Із цього випливає, що конфлікти між міськими та районними в містах радами неминучі.

Окрема третя глава розділу II присвячена повноваженням голови села, селища, міста. Новим є те, що голова звітує як перед радою, так і перед територіальною громадою.

У главі «Повноваження районних й обласних рад» за радами залишено багато повноважень, які вони мають делегувати місцевим держадміністраціям. Така формула, з одного боку, дозволяє встановити більш широкий контроль над адміністрацією з боку представницьких органів влади, проте з іншого може привести лише до постійного «скликання» адміністрації аж до можливого протистояння голови відповідної ради й адміністрації.

Детально розписані процесуальні норми про порядок формування рад та їх органів, ведення засідань, що є серйозною засторогою проти паралічу їх діяльності як із боку їх керівників, так і з боку окремих депутатських фракцій.

У Законі є певні застороги щодо чіткості юридичних норм стосовно секретаря та його членства у виконкомі за посадою.

***Розділ III. Матеріальна та фінансова основа місцевого самоврядування*** – передбачаються порядок і процедура використання комунальної власності, формування й розпорядження місцевим бюджетом і т. д. Особливо заслуговують на увагу положення про гарантії стабільності фінансової бази місцевих бюджетів та ведення розрахунку бюджету через нормативи бюджетної забезпеченості на одного мешканця територіальної громади, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб. Упровадження цієї норми в життя дасть змогу почати докорінне реформування всіх місцевих фінансів і зацікавити у збільшенні своєї власної бази фінансових надходжень як багаті, так і бідні громади.

Важливим елементом гарантій місцевих бюджетів від тиску з боку держави має стати розподіл бюджетів по здійсненню власних та делегованих повноважень, а також упровадження ідеї формування поточного бюджету та бюджету розвитку. Звичайно, марно сподіватись, що після прийняття цього закону в місцевого самоврядування будуть у достатніх розмірах потрібні фінансові ресурси, адже економічна ситуація надто складна. Але важливо те, що Закон відкриває дорогу місцевій ініціативі.

***Розділ IV. Гарантії місцевого самоврядування. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування*** – присвячений проблемам забезпечення фактичного втілення компетенції органів місцевого самоврядування та покладання відповідальності за її порушення.

Даний розділ говорить про гарантії місцевого самоврядування та відповідальність органів і посадових осіб, а також про дострокове припинення повноважень голови чи ради в цілому. Для їх усунення від влади спершу застосовують механізм Закону про проведення місцевого референдуму щодо висловлення недовіри, а потім, проводячи вибори нового голови чи нового складу ради, старі (діючі) органи влади (яким не довіряють) продовжують виконувати свої повноваження.

Хоча, можна було б у Законі передбачити випадки, коли замість нездатного голови чи ради призначається тимчасове державне управління, і під його керівництвом проводяться нові вибори. Це не було б порушенням демократії, а, навпаки, зміцнювало її. Саме тут важко і вкрай необхідно віднайти ту золоту середину, яка забезпечує

автономність місцевого самоврядування і не дозволяє державі бути стороннім спостерігачем, коли за певних обставин демократично сформоване самоврядування діє на шкоду людям.

**Розділ V. Прикінцеві та перехідні положення** – визначає особливості дії Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Аналіз Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» показує, що **під територіальною громадою** розуміються жителі, що постійно проживають у межах села, селища, міста, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають адміністративний центр. Як бачимо, поняття **«територіальна громада»** є основою місцевого самоврядування і безпосередньо або через утворені нею органи може вирішувати будь-які питання, віднесені Конституцією і Законами України до відання місцевого самоврядування.

**Місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах:** народовладдя, законності, гласності, колегіальності, поєднання місцевих та державних інтересів виборності, правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб, державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування, а також його судовий захист. Вказані принципи є критерієм оцінки чинної системи місцевого самоврядування в Україні.

**Відповідно до статті 5 Закону України** «Про місцеве самоврядування в Україні» система місцевого самоврядування включає територіальну громаду, сільську, селищну, міську ради, районні та обласні ради, що виявляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, органів самоорганізації населення.

Згідно зі статтею 6 Закону, територіальна громада є провідним, центральним суб'єктом системи місцевого самоврядування яка опікується переважно представницькими інституціями – органами місцевого самоврядування [83]. Територіальні громади сіл можуть поєднуватись в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного голову [83]. Але механізму реалізації повноважень територіальних громад в Україні поки що не створено. Однією з основних причин такого становища на думку А. Крупник є нерозвиненість в Україні соціальної інфраструктури громадянського суспільства, до якої, зокрема, належать органи самоорганізації населення (органи СОН), громадські, благодійні організації та інші об'єднання громадян [52], що акумулюють потреби та інтереси соціальних груп.

**Стаття 7 Закону** визначає, що предметом референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією України, цим та іншими Законами до відання місцевого самоврядування, тобто територіальні громади районів у містах позбавлені права на референдум, у той же час відповідно до п. 4 ст. 14 передбачається проведення територіальною громадою району в місті референдуму щодо управління майном і фінансовими ресурсами, причому територіальна громада міста або міська рада можуть не погодитись із його результатами і здійснювати управління самостійно.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» уперше закріплює ряд нових форм безпосереднього здійснення територіальними громадами своїх повноважень – зокрема право ініціювати розгляд будь-якого питання, віднесеного до відання органів місцевого самоврядування. ***Територіальна громада має право проводити:***

- громадські слухання;
- зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами органів місцевого самоврядування.

Виконавчими органами ради є її **виконавчий комітет** як колегіальний орган, відділи управління, їх структура визначається радою, а персональний склад створюється одноосібно головою, та затверджується радою. Щодо компетенції рад, то вони можуть розглядати і вирішувати питання, що віднесені Конституцією та законами України до відома органів місцевого самоврядування, за винятком тих питань, які вирішуються винятково місцевим референдумом.

У системі самоврядування з'явилася нова посадова особа – **голова**, який обирається територіальною громадою, очолює виконавчі органи відповідної ради.

*Повноваження голови:*

- веде засідання відповідної ради;
- скликає сесії;
- формує порядок денний її пленарного засідання;
- одноосібно призначає на посаду та звільняє керівників відділів, управлінь Ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад;
- є розпорядником бюджетних і позабюджетних коштів;
- наділяється правом укладати від імені територіальної громади, Ради та її виконавчого комітету договори;
- призначати місцеві референдуми щодо дострокового припинення повноважень відповідної ради або порушувати питання перед Верховною Радою про призначення дострокових виборів відповідної ради;
- здійснює інші повноваження місцевого самоврядування.

*Голова зобов'язаний:* не менш як один раз на рік звітувати про свою роботу перед територіальною громадою на зборах громадян. Відповідна Рада заслуховує цей звіт і може висловити недовіру голові. Якщо за недовіру голові проголосувало дві третини депутатів Ради, то його повноваження припиняються.

У Законі послідовно проводиться принцип, згідно з яким районні та обласні ради мають формуватися відповідно до статті 71 Конституції України шляхом прямих виборів, а їх повноваження поділятися на ті, які вони вирішують виключно на їх пленарних засіданнях, а також ті, які вони мають делегувати відповідним місцевим адміністраціям.

Основна особливість діяльності обласних і районних рад полягає у відсутності **в них своїх виконавчих органів**, їх функції відповідно до Конституції і Закону мають здійснювати **місцеві держадміністрації**. Вони підзвітні й підконтрольні Радам у частині повноважень, делегованих їм районними й обласними Радами. Рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої держадміністрації, на підставі чого Президент України приймає відповідне рішення (аж до відставки голови держадміністрації). У випадку, якщо голові адміністрації висловлено недовіру двома третинами депутатів від загального складу відповідної Ради, відставка є обов'язковою. Районні та обласні Ради, не маючи своїх виконавчих органів, формують відповідно до Конституції України виконавчий апарат. У Законі визначено його функції та повноваження. Закон надає районним і обласним радам також право утворювати президію (колегію) Ради, яка є їх дорадчим органом. До його складу входять голова Ради, його заступник, голови постійних комісій Ради, уповноважені представники депутатських груп.

Підводячи підсумки, треба зазначити, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. став першим кроком у створенні надійної правової основи для місцевого самоврядування. Він містить конкретне визначення поняття місцевого самоврядування, гарантії діяльності його органів, самостійності у вирішенні питань своєї компетенції, закріплює право самоврядування на судовий захист своїх інтересів.

Однак, економічні та політичні перетворення, що відбуваються в Україні, потребують подальшого розвитку місцевого самоврядування.

### **3. Статут територіальної громади**

Загалом, виокремлюють *три основні рівні* нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування: *конституційний, законодавчий і статутний*.



В Україні статутне право має свій історичний розвиток і сягає часів Магдебурзького права. **Відповідно до ст. 19 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»** вперше у сучасній історії місцевого самоврядування України, із метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування, його представницьким органам надано право приймати статuti територіальних громад.

**Статут територіальної громади** – це документ нормативно-процедурного характеру, який віддзеркалює характерні риси взаємовідносин усередині територіальної спільноти.

Функціональна роль статуту територіальної громади полягає у врегулюванні особливостей здійснення місцевого самоврядування на території громади в межах, визначених чинним законодавством держави. Під функціями сучасного статуту розуміється регуляторний та реформаторський вплив на різні сфери життя територіальної спільноти. Виділяють, зокрема, такі функції: легітимну, нормотворчу, управлінську, регуляторну, правотворчу, інноваційну, реформаторську, правозахисну, етичну.

**Щодо загальної побудови статуту територіальної громади, то можна виділити наступні їх різновиди:**

- нормативні – ті, що концентрують у собі основні правові норми;
- декларативні – ті, що нагадують певні переліки принципів, мають чіткий хартиїний характер, але не повторюють відомі правові норми;
- директивні – ті, що будуються на концепції зміцнення централізації системи управління об'єктом.

Представлена структура статуту територіальної громади міста дає можливість більш детально ознайомитись із його змістом (табл. 2.1).

*Таблиця 2.1*

**Структура статуту територіальної громади міста**

<b>Назва розділів</b>	<b>Зміст розділів статуту</b>
<b><i>Загальні положення</i></b>	Тлумачення основних термінів та категорій. Статус міста. Предмет ведення міста. Герб міста та його використання. Прапор міста. Статут міста, його статус, порядок прийняття і зміни. Нагороди міста. День міста
<b><i>Розділ 1. Місто та його адміністративно-територіальний устрій</i></b>	Визначення меж міста, його території. Приміська зона. Адміністративно-територіальний устрій міста. Пам'ятники на території міста. Назви вулиць, мікрорайонів та інших частин міста, порядок перейменувань

<b>Розділ 2. Міське співтовариство (громада) та його роль у міському врядуванні</b>	Структура міської громади, її суб'єкти. Політичні партії, громадські організації, житлово-комунальні об'єднання громадян Способи вираження думки міської громади. ЗМІ як засіб вираження її інтересів. Міські вибори. Суспільний контроль за виборами. Міська правова ініціатива. Звернення громадян до органів місцевого самоврядування
<b>Розділ 3. Структура й організаційні основи діяльності міської ради</b>	Міська рада, її компетенція. Статус депутата міської ради. Організація роботи міської ради. Регламент міської ради. Рішення міської ради. Контрольна діяльність міської ради. Гарантії діяльності міської ради. Взаємини міської ради і міського голови. Районна рада на території міста, статус, регламент, повноваження
<b>Розділ 4. Принципи і система міського самоврядування</b>	Принципи, мета, функції та компетенція міського самоврядування. Система міського самоврядування. Гарантії та правова основа міського самоврядування. Судовий захист міського самоврядування. Система правових актів міської ради та виконкому. Взаємовідносини органів міського самоврядування з органами державної влади, підприємствами комунальної та іншими формами власності. Взаємодія міської влади із громадськими організаціями та політичними партіями. Участь міста в муніципальних спілках та асоціаціях
<b>Розділ 5. Міська муніципальна служба</b>	Структура міської муніципальної служби. Службовці місцевого самоврядування. Статус муніципального службовця. Відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування
<b>Розділ 6. Матеріальна та фінансова основи міського самоврядування</b>	Поняття матеріальних, економічних і фінансових основ місцевого самоврядування. Міська власність. Керування міською власністю. Міське комунальне господарство, міська економіка. Міські замовлення і тендери. Майнова відповідальність міста. Міські позабюджетні фонди
<b>Розділ 7. Міська політика: зміст, основні напрямки, засоби</b>	Поняття міської політики, її принципи та елементи, засоби реалізації. Міські програми. Участь у міській політиці суб'єктів міської громади

Інші автори (А. О. Чемерис) пропонують більш детальну структуру статуту села (селища):

#### **Розділ І.**

Загальна характеристика села (селища).

Територіальна громада села (селища).

Правова основа статуту.

Організаційно-правова, матеріальна та фінансова основи місцевого самоврядування.

Відносини місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями.

## **Розділ II.**

Загальні засади формування та функціонування системи місцевого самоврядування в селі (селищі).

Форми участі громадян у місцевому самоврядуванні.

Місцевий референдум.

Вибори депутатів сільської (селищної) ради та сільського (селищного) голови.

Загальні збори громадян за місцем проживання.

Місцеві ініціативи.

Громадські слухання.

Взаємодія органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян.

## **Розділ III.**

Система органів самоорганізації населення.

Порядок формування органів самоорганізації населення.

## **Розділ IV.**

Відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою.

Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед юридичними та фізичними особами.

**Розділ V.** Символіка села.

**Розділ VI.** Прапор села (селища).

Реєстрація статутів територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється районними управліннями юстиції, а статутів територіальних громад міст Київ та Севастополь, а також міст обласного значення – відповідними міськими управліннями юстиції.

*Для реєстрації статуту до органу, що здійснює цю реєстрацію, разом із заявою відповідного зразка подаються:*

- статут територіальної громади села, селища, міста у двох примірниках;
- рішення представницького органу місцевого самоврядування про затвердження статуту;
- протокол пленарного засідання представницького органу місцевого самоврядування, на якому прийнято рішення про реєстрацію статуту;
- документ про внесення плати за реєстрацію статуту.

## **Питання для самоперевірки та повторення матеріалу**

1. У яких законодавчих актах України закріплені основні положення щодо діяльності органів місцевого самоврядування?
2. Визначте основні проблемні сторони Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».
3. Які основні положення містяться в другому розділі Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»?

4. Яка структура Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»?
5. У чому полягає матеріальна та фінансова основа місцевого самоврядування?
6. Які гарантії місцевого самоврядування ви знаєте?
7. На яких принципах здійснюється місцеве самоврядування в Україні?
8. Що включає в себе система місцевого самоврядування?
9. Які існують рівні нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування?

### **Завдання, вправи, тести**

**1. В Основному Законі України від 28 червня 1996 р. місцевому самоврядуванню присвячено розділ:**

- А) IX;
- Б) X;
- В) XII;
- Г) XI.

**2. Третій розділ Закону України «Про місцеве самоврядування» має назву:**

- А) Загальні положення;
- Б) Організаційно-правова основа місцевого самоврядування;
- В) Матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування;
- Г) перехідні положення.

**3. Територіальні статuti бувають:**

- А) конституційні, декларативні, нормативні;
- Б) нормативні, декларативні, директивні;
- В) міські, селищні, сільські;
- Г) конституційні, декларативні, директивні.

**4. Реєстрація статутів територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється:**

- А) Верховною Радою України;
- Б) Міністерством юстиції;
- В) обласною радою;
- Г) районними управліннями юстиції.

**5. Повноваження голови Ради припиняються, якщо за недовіру голові проголосувало:**

- А) половина депутатів від складу Ради;
- Б) абсолютна більшість депутатів від складу Ради;
- В) дві третини депутатів Ради;
- Г) правильна відповідь відсутня.

**6. Закон надає районним і обласним радам також право утворювати президію (колегію) Ради, яка є їх:**

- А) виконавчим органом;
- Б) законодавчим органом;
- В) дорадчим органом;
- Г) представницьким органом.

**7. Декларативні статuti – це:**

А) ті, що нагадують певні переліки принципів, мають чіткий хартійний характер, але не повторюють відомі правові норми;

Б) ті, що будуються на концепції зміцнення централізації системи управління об'єктом;

В) ті, що концентрують у собі основні правові норми;

Г) правильна відповідь відсутня.

**8. Напишіть доповідь на одну з тем:**

А) Статут територіальної громади – від теорії до практики.

Б) Державна політика у сфері місцевого самоврядування.

В) Законодавче забезпечення організації та діяльності органів місцевого самоврядування.

Г) Гарантії територіальної громади.

**9. Складіть порівняльну таблицю основних проектів реформи місцевого самоврядування часів незалежної України.**

**10. Складіть кросворд із термінами даної теми.**

## Тема 2. СУЧАСНА СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУ- ВАННЯ В УКРАЇНІ

1. Система місцевого самоврядування.
2. Представницькі органи, виконавчі органи, посадові особи місцевого самоврядування.
3. Органи самоорганізації населення.
4. Асоціації та інші форми добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування.
5. Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Київ та Севастополь.

### *Після вивчення матеріалу ви повинні вміти:*

- охарактеризувати систему місцевого самоврядування в Україні;
- розрізняти представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування;
- аналізувати особливості діяльності добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування в Україні.

*Ключові поняття та терміни: система місцевого самоврядування, територіальний поділ, територіальна громада, політична влада, референдум, представницькі органи, органи самоорганізації населення, виконавчі органи місцевого самоврядування.*

### **1. Система місцевого самоврядування**

Система місцевого самоврядування виступає організаційним підґрунтям місцевого самоврядування і становить сукупність різних організаційних форм та інститутів місцевої демократії, через які здійснюються функції та повноваження місцевого самоврядування. Систему місцевого самоврядування визначають певні принципи її побудови, види суб'єктів самоврядування, їх взаємовідносини між собою та з іншими органами влади й управління.

Система місцевого самоврядування є важливим складником територіальної організації влади будь-якої демократичної країни. Сама ж система місцевого самоврядування як така в Україні де-факто ще не склалася, оскільки механізм місцевої влади ще не працює в самоврядному режимі, остаточно не сформована територіальна організація влади, не створено фінансово-економічного підґрунтя.

*Однак елементи цієї системи присутні та продовжують розвиватись за умов:*

- існуючих політичних традицій та історичного досвіду;
- фінансово-економічної кризи;
- особливостей політично-правового розвитку держави, нестабільного конституційного та законодавчого регулювання;
- подолання психологічних стереотипів патерналістського мислення.

**У новітній історії України науковці виділяють декілька етапів зміни системи організації влади:**

- перебудова або руйнація партійно-олігархічного керівництва;
- законодавче наближення до сучасних форм організації влади, декларованого проголошення суверенітету, запровадження принципів політичної демократії;
- державотворення, розбудова державного механізму в умовах проголошення й утвердження незалежності України;
- дезорганізація влади й управління як наслідок політичного протистояння, політичної та економічної кризи у суспільстві.

Система місцевого самоврядування в Україні будується відповідно до адміністративно-територіального поділу (устрою) держави. *Адміністративно-територіальний устрій держави* – це сукупність відповідних територіальних одиниць, у межах яких функціонує система органів державної влади та місцевого самоврядування.

В Україні існують *три основні ланки адміністративного поділу на територіальному рівні*: область, район (сільський), район (міський).

До цього додаються *5 ланок на муніципальному рівні*, серед яких – одна сільрада тяжіє до територіального рівня, селище – інша ланка – до муніципального. **Решта ланок – міські: міста районного, обласного та державного значення.** Окреме місце займає адміністративно-територіальна одиниця у складі України – Автономна Республіка Крим.

Отже, територіальною основою місцевого самоврядування в Україні є село, селище, місто. Області та райони представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Систему місцевого самоврядування складають: 24 області, 490 районів, 459 міст, 118 районів у містах, а також 885 селищ міського типу, 28471 сіл та селищ. Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус. Як окремі адміністративно-територіальні одиниці виділяють 10278 сільради.

Зміни адміністративно-територіального устрою України представлені у табл. 2.2 (відповідно до Держкомстату України станом на 1 січня 2010 р.)

Таблиця 2.2

## Адміністративно-територіальний устрій України

Роки	Автономна Республіка Крим	Області	Округи	Райони		Міста		Селища міського типу	Сільські ради
				сільські	у містах	усього	республік, обласного значення		
1950	–	25	13	749	68	261	75	478	16357
1960	–	25	–	604	74	345	86	823	8603
1970	–	25	–	476	90	387	112	865	8592
1980	–	25	–	479	120	412	138	902	8522
1990	–	25	–	479	120	436	145	927	8996
2000	1	24	–	490	122	447	170	894	10260
2002	1	24	–	490	118	454	174	888	10263
2010	1	24	–	490	118	459	179	885	10278

**Система місцевого самоврядування** у структурно-організаційному плані становить сукупність органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та організаційних форм, за допомогою яких відповідна територіальна громада або її складові частини здійснюють завдання та функції місцевого самоврядування, вирішують питання місцевого значення.

Система місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 5) включає такі **елементи місцевого самоврядування**:

- територіальна громада;
- сільська, селищна, міська рада;



- сільський, селищний, міський голова;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської рад;
- районні (у місті) ради, які створюються в містах із районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- інституції самоорганізації населення: будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації громадян (ст.14).

Щодо *організації місцевого самоврядування в містах із районним поділом*, то згідно з рішенням Конституційного Суду від 13 липня 1999 р. № 36-у/99, 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 дня проведення чергових виборів (ч. 3 п. 2 Прикінцевих та перехідних положень Закону).

«Територіальна громада» («територіальний колектив») – це колектив людей, об'єднаний за територіальною ознакою. Територіальний колектив є формою організації місцевої влади. У кожній країні територіальні колективи мають різні назви. В Італії, Бельгії, Швеції – це комуна, у Німеччині – община, у Російській Федерації – «муниципальное образование», «территориальное сообщество», у колишній Російській імперії – община (сільське товариство) та земство, у Франції – комуна, департамент, регіон, у Польщі – гміна. В Україні згідно з Конституцією, прийнятою 1996 р., територіальний колектив названо територіальною громадою.

Важливим питанням є класифікація територіальних громад, адже кожен її вид має свої характерні риси, особливості, що впливають на їх існування, реалізацію ними своїх функцій і повноважень. Приділяється увага таким проблемним питанням, пов'язаним із функціонуванням територіальних громад, як: (а) членство в громаді; (б) статус територіальної громади як юридичної особи; (в) об'єднання громад.

За визначенням А. Батанова, територіальна громада – це вид територіальної спільності, утвореної з-поміж жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців) [5, с. 55].

Територіальна громада є силою, яка здатна, по-перше, до самоорганізації, саморозвитку та саморегуляції, а, по-друге, покликана здійснити якісну трансформацію як самої себе, так і всього суспільного організму в цілому [15, с. 128].

**Територіальна громада** – це основний суб'єкт місцевого самоврядування, її складають жителі села (кількох сіл), селища, міста.

Останніми роками поняття «територіальна громада», «громада» вийшло на новий ступінь свого розвитку, воно все частіше використовується у різного рівня нормативних документах: від місцевих актів до Конституції України. Необхідність як теоретичного, так і практичного осмислення поняття, сутності територіальних громад зумовлена потребами розвитку суспільства. Концепція громади була також предметом уваги вітчизняних правників, політиків і громадських діячів XIX ст., зокрема, М. Драгоманова, М. Грушевського, Р. Лашенко, С. Шелухіна та інших. Дж. Хілер 1955 р., дослідивши 94 визначення громад, зробив висновок, що, незважаючи на розбіжності, *більшості громад властиві такі ознаки*: соціальна взаємодія, площа та загальний зв'язок.

Значний вплив на формування територіальних громад та розвиток стійких внутрішніх зв'язків їх членів здійснюють політико-адміністративні чинники. Політична влада перетворює звичайну сукупність жителів, потенційну громаду – у реальну. До того ж необхідно зауважити, що роль політичної влади у створенні територіальних громад настільки велика, що вона не тільки може створювати, але й руйнувати, роз'єднувати існуючі громади на кілька, або ж своєю діяльністю чи її відсутністю призводити до послаблення зв'язків як із нею, так і між людьми, занепаду самої громади.

Тому, мабуть, не випадково перелік термінів ст. 1 Закону «Про місцеве самоврядування» розпочинається із визначення територіальної громади як первинного та провідного суб'єкта системи місцевого самоврядування. Отже, *територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр*.

Під цим визначенням законодавець розуміє:

- жителів, об'єднаних постійним місцем проживання;
- територіальну основу місцевого самоврядування – село, селище та місто.

Це означає, що до територіальної громади можуть належати не лише громадяни України, а й іноземці та особи без громадянства, що постійно проживають у межах села, селища, міста і користуються, відповідно до ст. 26 Конституції України, такими ж правами та свободами, а також виконують такі ж обов'язки, як і громадяни України.

Члени міської громади – громадяни України, які досягли 18-річного віку та не визнані судом недієздатними. Вони мають право обирати органи і посадових осіб місцевого самоврядування, бути обраними або

призначеними до органів місцевого самоврядування або їх посадовими особами, брати участь у місцевих референдумах, зборах громадян за місцем проживання та користуватися іншими передбаченими Конституцією України, законами України та статутами територіальних громад правами на участь у здійсненні місцевого самоврядування.

До того ж територіальні громади реалізують такі функції:

- управлінську;
- установчу;
- координуючу;
- контролюючу та інші.

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

Територіальна громада наділена конкретною правосуб'єктністю:

- правом формування відповідних органів;
- правом на проведення місцевих референдумів;
- правом на управління місцевими бюджетами та комунальною власністю тощо.

*Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову* (п. 2 ст. 6) [83].

Добровільне об'єднання територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл. Таке рішення є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна (п. 3 ст. 6) [83].

Вихід зі складу сільської громади здійснюється за рішенням референдуму відповідної територіальної громади (п. 4 ст. 6) [83].

Ці пункти шостої статті на законодавчому рівні регулюють питання про об'єднання-роз'єднання територіальних громад.

Територіальна громада безпосередньо вирішує питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, використовуючи різні форми прямої демократії.

Право жителів міста, активних суб'єктів міського самоврядування брати участь у здійсненні міського самоврядування може бути реалізовано в таких формах прямої демократії (безпосереднього волевиявлення членів територіальної громади):

- *міський референдум*;
- *вибори депутатів* відповідної місцевої ради та передбачених законом посадових осіб місцевого самоврядування (місцеві вибори);

- загальні збори громадян за місцем проживання (ст. 8);
- колективні та індивідуальні звернення (петиції) жителів міста до органів і посадових осіб міського самоврядування;
- громадські слухання (ст. 13);
- місцеві ініціативи (ст. 9);
- участь у роботі органів міського самоврядування та робота на виборних посадах міського самоврядування;
- інші форми прямого народовладдя, не заборонені законом.

Утворення ефективної, демократичної системи місцевого самоврядування потребує постійної політичної волі та стратегічного бачення. За результатами методичних рекомендацій Ради Європи, положення Закону України «Про Загальнодержавну програму реформування та розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 рр.» та Програми економічних реформ на 2010-2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» визначені основні напрями реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади на 2010-2013 рр., які полягають у:

- інституціональній реформі місцевого самоврядування;
- адміністративно-територіальній реформі;
- децентралізації та делегуванні повноважень;
- фінансовій децентралізації;
- державному нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- реформі служби в органах місцевого самоврядування;
- інтегруванні реформи місцевого самоврядування в більш загальну реформу публічної адміністрації;
- інфраструктурі та житлово-комунальних послугах;
- міжмуніципальному та транскордонному співробітництві;
- залученні громадян, підвищенні обізнаності та підтримці реформи місцевого самоврядування.

## **2. Представницькі органи, виконавчі органи, посадові особи місцевого самоврядування**

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

Місцева рада – це представницький, колегіальний, виборний, легітимний орган місцевого самоврядування загальної компетенції, діяльність якого поширюється на всю територію відповідної громади,

який наділений правом представляти інтереси територіальної громади й виступати від її імені, посідає провідне місце в системі органів місцевого самоврядування [9, с. 8].

Враховуючи особливості адміністративно-територіального устрою нашої держави, **система представницьких органів місцевого самоврядування складається з двох рівнів:**

- сільські, селищні, міські ради – місцеві ради;
- районні та обласні ради.

Наявність таких двох рівнів аж ніяк не дає підстав підпорядковувати органи першого рівня другому. Відповідно до положень ст. 10 [83], можна зробити висновок про те, що місцеві ради – єдині представницькі органи територіальних громад. Саме цим радам належить провідна роль і, окрім цього, – це ті інституції, які безпосередньо працюють із людьми та представляють найближчий до громадян рівень управління. Отже, **місцеві ради як представницькі органи:**

- виборні органи, що складаються з депутатів, обраних безпосередньо територіальною громадою;
- акумулюють інтереси територіальних громад і володіють правом представляти їх;
- мають виняткове право приймати рішення від імені територіальної громади.

При визначенні статусу обласних, районних та районних у містах рад, їх місця в системі місцевого самоврядування, слід наголосити на тому, що це представницькі органи особливого роду: обласні та районні ради за відсутності відповідних територіальних громад представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, розташованих у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці; не мають комунальної власності та самостійного бюджету, виконавчих органів; наділені обмеженими повноваженнями, частина яких законом делегована державним адміністраціям. Районні в містах ради є представницькими органами не територіальних громад, а лише частини територіальної громади міста. Доречним було б прийняти спеціальний закон «Про обласну раду», у якому поряд з іншими питаннями чітко визначити власні повноваження та матеріально-фінансову основу обласної ради, утворення виконавчих органів. Вноситься також пропозиція змінити статус районів, районів у місті, перетворивши їх в адміністративні одиниці з виконавчими органами, підпорядкованими відповідно обласним та міським радам.

**Обласні та районні ради** не виступають представницькими органами обласних і районних громад, оскільки Конституція України

не визнає наявності таких громад і не розглядає населення області, району як суб'єкт місцевого самоврядування. Обласні та районні ради конститууються як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, сіл, селищ, міст у межах повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами (п. 2 ст. 10) [83].

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

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

**Виконавчий комітет** ради є одним із найважливіших її виконавчих органів. Для організації своєї роботи виконавчий комітет приймає, як і рада, регламент, котрий регулює планування його роботи, порядок підготовки та внесення питань на засідання, процедуру прийняття рішень і контролю за їх виконанням. Основною формою роботи виконавчого комітету є засідання, що проводяться відкрито та гласно, за винятком розгляду питань, які складають державну таємницю або ж у випадку прийняття окремого рішення про проведення закритого засідання.

*До виконавчих органів ради належать також відділи, управління, департаменти та інші виконавчі органи, які можуть створюватись сільською, селищною, міською, районною в місті радою, у межах затверджених нею структури та штатів, із метою здійснення повноважень, що належать до компетенції рад (ст. 54) [4]. Положення про них затверджуються відповідною радою.*

Виконавчі органи рад є формою здійснення територіальною громадою функцій місцевого самоврядування. Тому вони залежать не тільки від органів, що їх формують, але й від територіальних громад, здатних впливати все ж таки на їх діяльність.

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

бюджету (ст. 2). Отже, до посадових осіб місцевого самоврядування належать не всі працівники органів місцевого самоврядування, а лише:

- керівники місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські голови);
- керівники органів місцевого самоврядування (голови районних, районних у містах, обласних рад, керівники відділів, управлінь, інших виконавчих органів місцевого самоврядування, відповідних підрозділів цих органів);
- відповідальні працівники органів місцевого самоврядування, які займають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків.

### **3. Органи самоорганізації населення**

Ідея залучення населення до управління є сьогодні однією з основ концепції розвитку місцевих спільнот. А. Токвіль писав: «Без громадських інститутів нація може сформувати вільний простір, Однак, справжнього духу свободи вона так і не набуде» [106].

У процесі залучення населення до активної участі у вирішенні питань місцевого значення важливе місце в системі місцевого самоврядування належить органам самоорганізації населення.

Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає **самоорганізацію** як:

- 1) самостійну організацію своєї роботи, поведінки;
- 2) процес, у перебігу якого створюється, відтворюється або вдосконалюється організація складної динамічної системи [13, с. 1100].

У такому випадку самоорганізація населення відбувається не тільки в процесі використання відповідними особами їхнього права ініціювати створення органу самоорганізації населення та обирати його, а й при створенні громадської організації з місцевим статусом, місцевого осередку політичної партії, при проведенні зборів жителів за місцем проживання тощо. Отже, через самоорганізацію населення має можливість реалізувати надане Законом України «Про органи самоорганізації населення» право на створення та вибори персонального складу органів самоорганізації населення, але й право на об'єднання в громадські організації із місцевим статусом, деякі інші колективні права.

Закон України від 11 липня 2001 р. «Про органи самоорганізації населення» визначає їх як представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим законом [88].

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», органи самоорганізації населення – це «представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста» [83].

Виходячи зі вказаних визначень, органи самоорганізації населення – це представницькі органи, що створюються частиною жителів, які на законних підставах тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених Законом України «Про органи самоорганізації населення».

Органи самоорганізації населення – це представницькі органи, вони є природним доповненням та елементом системи місцевого самоврядування.

*До системи самоорганізації населення належать:*

- загальні збори (сходи);
- конференції громадян та інші територіальні форми вияву безпосередньої демократії;
- органи самоорганізації громадян – ради або громадські комітети, інші органи, що створюються у межах будинків, вулиць, кварталів, районів, мікрорайонів, селищ, сілрад як адміністративно-територіальних одиниць. Ці органи створюються шляхом виборів на загальних зборах або конференціях за місцем проживання жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста (ст. 1) або району в місті, на термін дії повноважень представницького органу місцевого самоврядування.

**Основним завданням органів самоорганізації населення є сприяння та підтримка громадсько-корисних справ, а саме:**

- сприяння забезпеченню дотримання громадянами Конституції та законів України, реалізації рішень органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, місцевих референдумів, зборів громадян за місцем проживання, прийнятих у межах їх компетенції;
- внесення пропозицій до проектів програм соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- участь у здійсненні контролю за дотриманням іншими суб'єктами правил забудови відповідних адміністративно-територіальних одиниць, вимог щодо раціонального використання природних ресурсів;
- сприяння належній організації комунального господарства та контроль за діяльністю відповідних підприємств та організацій, здійснення повноважень, делегованих цим органам відповідною радою.

Органи самоорганізації найчастіше створюються за наявності спільних інтересів. Є приклади коли приводом для створення органів



самоорганізації населення стають конфліктні ситуації, що загострилися, або соціально-побутові проблеми.

Досвід утворення та діяльності органів самоорганізації населення в Україні свідчить про те, що цей процес розвивається занадто повільно та не завжди супроводжується утвердженням реальної демократії. Головними перешкодами на шляху становлення в країні повноцінної самоорганізації населення є, на думку багатьох фахівців, недосконалий та суперечливий Закон України «Про органи самоорганізації населення» [88], небажання депутатського корпусу та чиновників місцевого рівня бачити в особі організованої громадськості свого конкурента при владі, елементарна нестача знань і навичок управлінської діяльності в тих, хто береться за створення та керівництво діяльністю органів самоорганізації населення, відсутність у цих громадських утворень будь-якої матеріально-фінансової бази тощо.

Після прийняття Закону України «Про органи самоорганізації населення» окремі міські територіальні громади намагалися конкретизувати його основні положення, приймаючи власні нормативно-правові акти локального регулювання стосовно порядку створення та діяльності органів самоорганізації населення. Це дозволило в деяких містах отримати позитивні результати.

За роки незалежності наші законодавці не надто переймалися створенням умов для ефективної діяльності та розвитку органів самоорганізації населення. До 1997 р. єдиним нормативно-правовим актом, що затверджував право на існування органів громадського самоврядування, був Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 17 жовтня 1975 р. «Про затвердження Положення про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР» [81]. Даний нормативний акт передбачав порядок утворення цих органів, основні напрями і форми діяльності, повноваження, координацію їхньої діяльності. Їх основне призначення зводилося до задоволення інтересів конкретних груп населення за місцем проживання. Повноваження цих органів були обмежені настільки, що визначали їхню роль лише як органів сприяння діяльності влади, як додатків не тільки рад, але й навіть житлово-експлуатаційних організацій. Відповідно до зазначеного Положення, за ними закріплювалося понад два десятки функцій і тільки три правомочності. Через це суспільний авторитет у громадських комітетів був доволі низький, а їхня робота багато в чому формальною.

Органи самоорганізації населення мають дуалістичну природу походження та функціонування. З одного боку, вони є, по суті, об'єднаннями громадян за місцем проживання на основі єдності

інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод [87] і як інститут громадянського суспільства з повним правом можуть бути віднесені до так званого третього сектору. З іншого боку, органи самоорганізації населення як публічні представницькі органи створюються частиною жителів, що тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста, та згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», є складовою системи місцевого самоврядування і, відповідно, належать до першого сектору [87, ст. 1, 5]. Тобто, з одного боку, органи самоорганізації населення є формою участі населення у вирішенні питань місцевого значення через реалізацію наданих їм відповідними радами повноважень, а, з іншого боку, вони належать до владних структур, які мають певні спільні риси з органами місцевого самоврядування.

Приналежність органів самоорганізації населення до системи місцевого самоврядування обумовлена й тим, що вони є, по суті, суб'єктами політичного управління. Дійсно, по-перше, вони безпосередньо представляють інтереси людських територіальних спільностей. По-друге, ці органи діють у визначених територіальних межах, оскільки їх діяльність на низовому рівні – рівні міської території – здійснюється в межах будинку, вулиці, кварталу, мікрорайону. По-третє, органи самоорганізації населення не утворюють будь-якої централізованої системи, їх діяльність носить локальний характер. По-четверте, ці органи можуть мати власну матеріально-фінансову базу і статус юридичної особи. По-п'яте, у рамках своєї компетенції органи самоорганізації населення здійснюють владні повноваження, тобто виступають самостійним елементом політичної системи міста, села, селища, а їхня діяльність регулюється спеціальним законодавством [70].

#### **4. Асоціації та інші форми добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування**

До елементів системи місцевого самоврядування, що з'явилися не так давно, належать **асоціації місцевого самоврядування**, що створюються з метою ефективнішого здійснення повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад. Представник американської школи самоврядування В. Остром вважає, що «майбутнє демократії залежить від того, наскільки кожний із нас зможе навчитися користуватися наукою та мистецтвом асоціацій, заснованих на взаємодопомозі та договірних механізмах взаємовідносин» [69].

На думку науковців, об'єднання в асоціації та вступ до них, а також створення інших форм об'єднання органів місцевого самоврядування є одним із найбільш пріоритетних і дієвих напрямків забезпечення розв'язання актуальних проблем соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

**Згідно із Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування»** (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2009, № 38, ст. 534) асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання – це добровільні неприбуткові об'єднання, створені органами місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, узгодження дій органів місцевого самоврядування щодо захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку.

За останні роки в Україні створено загальнодержавні, міжрегіональні, регіональні, спеціалізовані об'єднання органів місцевого самоврядування.

**Асоціація міст України (АМУ)** заснована в червні 1992 р. На той час до її складу входило 35 міст. На міжрегіональній нараді керівників міських Рад, що відбулася тоді в Дніпропетровську, було визначено основну мету діяльності Асоціації – підтримка курсу ринкових перетворень, розширення горизонтальних зв'язків між містами на ґрунті економічного співробітництва, захист законних прав та інтересів членів Асоціації в органах влади та управління, взаємодія з владними структурами і громадськими об'єднаннями у справі перетворення України на країну зі соціально орієнтованою ринковою економікою. Сьогодні Асоціація міст України об'єднує 527 міст, селищ і сіл, в яких проживає понад 80 % населення України.

*До організаційної структури Асоціації міст України належать:*

– секції (великих міст; середніх та малих міст; із питань: освіти, охорони здоров'я, культури та мистецтва, житлово-комунального господарства, екологічної політики та природокористування, молодіжної політики);

– спілки (історичних міст, секретарів місцевих рад), координаційна рада з питань комп'ютеризації.

– *Основні напрямки діяльності:*

- участь у формуванні правової бази місцевого самоврядування;
- взаємодія з органами державної влади;
- підтримка міських програм та програм муніципального підприємства;
- захист інтересів муніципальних працівників;
- підготовка та підвищення кваліфікації кадрів;
- міжнародне співробітництво.

**Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України** створено 17 квітня 1992 р. Статутні завдання фонду на стартовому етапі діяльності полягали у розв'язанні проблем переходу від традиційних радянських форм організації влади до загальноприйнятих демократичних форм місцевого самоврядування. Серед нагальних питань, які були поставлені перед Фондом на цьому етапі його існування, було надання науково-методичної допомоги центральним структурам у становленні та розвитку інституту місцевого та регіонального самоврядування; сприяння органам місцевого і регіонального самоврядування у розвитку демократичних форм і методів їх роботи, в утвердженні правових засад у їх діяльності; вироблення на основі вітчизняного і міжнародного досвіду пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення діяльності самоврядних структур.

**Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України брав участь:**

– у розробці проекту Конституції України щодо засад територіальної організації влади в Україні (1995-1996 рр.);

– у розробці проекту Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1996-1997 рр.);

– у розробці проекту Концепції адміністративної реформи (1997-1998рр.);

– у розробці проектів законів про право комунальної власності, про місцеві податки і збори, про органи самоорганізації населення, про службу в органах місцевого самоврядування, про державно-правовий експеримент у м. Ірпінь, селища Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області; підготовці нормативно-правових документів щодо реалізації Концепції державної регіональної політики та Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні; проекту Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція) тощо (1998-2000 рр.).

Згідно з Указом Президента України від 24.06.2010 р. № 723/2010, із метою забезпечення розвитку місцевого самоврядування в Україні, взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, відповідними громадськими організаціями та об'єднаннями, інституціями іноземних держав Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України реорганізовано у **Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні**.

У п. 1 Положення про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні сказано, що Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні є допоміжним органом при Президентові України. Основними завданнями Фонду є: консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення діяльності

Президента України з питань місцевого самоврядування, місцевого і регіонального розвитку, забезпечення взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями та об'єднаннями, іншими громадськими організаціями, діяльність яких спрямована на розвиток місцевого самоврядування.

**Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку** (далі – Міжвідомча комісія) створена згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2012 р. № 827 «Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку». Міжвідомча комісія є тимчасовим консультативно-дорадчим органом Кабінету Міністрів України, утвореним із метою забезпечення узгоджених дій центральних та місцевих органів виконавчої влади під час прийняття та виконання рішень із питань державної регіональної політики, соціально-економічного розвитку регіонів, окремих територій.

Очолює міжвідомчу комісію перший Віце-прем'єр-міністр України. До складу комісії входять представники центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також за згодою представники органів місцевого самоврядування, інших державних органів, підприємств, установ та організацій.

**Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад**, членами якої є сільські, селищні ради та асоціації органів місцевого самоврядування, створена 2009 р. для захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому й регіональному розвитку.

Станом на початок 2012 р. до складу Асоціації входило понад 8 тисяч територіальних громад та 2 асоціації органів місцевого самоврядування. У структурі Асоціації діє 21 регіональне відділення.

Асоціація є добровільним неурядовим, неприбутковим об'єднанням органів місцевого самоврядування і створена для того, щоб органи місцевого самоврядування могли більш ефективно здійснювати свої повноваження, а також із метою поглиблення їх взаємодії та співпраці, об'єднання зусиль та узгодження дій місцевих рад.

У серпні 2010 р. між Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України», Всеукраїнською асоціацією сільських та селищних рад та Українською асоціацією районних і обласних рад, ґрунтуючись на положеннях Конституції України, Європейської Хартії місцевого самоврядування, Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про асоціації органів місцевого самоврядування», беручи до уваги необхідність співпраці органів місцевого самоврядування та узгодження їх позицій із ключових питань територіальної організації влади в Україні, місцевого та регіонального розвитку, одним з основних завдань яких є поліпшення забезпечення функціонування інституту місцевого самоврядування, а також поєднання місцевих і державних інтересів, було укладено угоду про заснування

*Національного конгресу місцевого самоврядування* як форми взаємодії, взаємної допомоги, підтримки, консолідації інтересів місцевого самоврядування на державному рівні.

### **5. Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Київ та Севастополь**

Місцеве самоврядування в місті Київ здійснюється територіальною громадою міста як безпосередньо, так і через Київську міську раду, районні в місті ради та їх виконавчі органи відповідно до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р.

Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. встановлює, що з метою врахування особливостей функціонування міста Київ як столиці України Київська міська рада затверджує Статут територіальної громади міста Київ, який підлягає обов'язковій реєстрації в Міністерстві юстиції України. Місцеве самоврядування у місті Київ здійснюється територіальною громадою міста як безпосередньо, так і через Київську міську раду, районні в місті ради та їх виконавчі органи. Місцеві державні адміністрації підзвітні й підконтрольні відповідним радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними радами.

**Система місцевого самоврядування у місті Київ (ст. 7) включає:**

- 1) територіальну громаду міста;
- 2) міського голову;
- 3) міську раду;
- 4) виконавчий орган міської ради;
- 5) районні ради;
- 6) виконавчі органи районних у місті рад;
- 7) органи самоорганізації населення.

Члени територіальної громади міста Київ мають право у встановленому порядку організувати та брати участь у зборах громадян за місцем проживання, ініціювати розгляд у раді будь якого питання місцевого самоврядування, створювати органи територіальної самоорганізації населення.

Київська міська рада, районні в місті ради діють як представницькі органи. Вони є юридичними особами.

Київська міська рада утворює Президію Київської міської ради, що є дорадчим органом ради. Президія попередньо готує узгоджені пропозиції і рекомендації з питань, які передбачається внести на розгляд ради. Рішення Президії мають рекомендаційний характер. Президія діє на основі Положення про неї, що затверджується Київською міською радою. *До складу Президії ради входять:*

- 1) міський голова;
- 2) заступник голови з роботи у раді;
- 3) голови постійних комісій ради;
- 4) уповноважені представники депутатських груп і фракцій.

**Київська міська рада утворює секретаріат ради.** Секретаріат здійснює організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів, сприяє здійсненню Київською міською радою взаємодії з міською державною адміністрацією та районними радами у місті Київ. Його структура, чисельність, витрати на утримання встановлюються радою за поданням міського голови. Секретаріат за посадою очолює заступник міського голови – секретар міської ради. Він обирається радою з числа її депутатів і здійснює функції та повноваження на постійній основі.

Крім загальних повноважень сільських, селищних, міських рад, що викладені у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», про які йшлося вище, *Київська міська рада* у зв'язку зі здійсненням містом Києвом функцій столиці України в межах своєї компетенції *має такі додаткові повноваження:*

1) придбавати у власність жилі й нежилі приміщення, адміністративні, виробничі та інші об'єкти, що належать до інших форм власності, якщо вони необхідні для здійснення містом столичних функцій;

2) встановлювати порядок утримання та експлуатації об'єктів, розташованих у місті, та прилеглої до них території, правила благоустрою, торгівельного, побутового, транспортного, житлово-комунального та іншого соціально-культурного обслуговування, визначати особливості землекористування та використання інших природних ресурсів;

3) встановлювати умови й розміри компенсаційних виплат відповідних органів, організацій і громадян, що не входять до складу територіальної громади міста, на покриття витрат, пов'язаних із використанням міської інфраструктури;

4) здійснювати управління об'єктами державної власності, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України, а також частками (акціями, паями) акціонерних товариств, розташованих у місті Київ, які передаються до сфери управління Київської міської державної адміністрації у встановленому порядку;

5) залучати кошти інвесторів (забудовників) у порядку пайової участі у створенні соціальної та інженерно-транспортної мережі міста за нормативами, затвердженими Київською міською радою, із метою поліпшення фінансового забезпечення комплексної забудови міста;

6) виступати гарантом вітчизняних та іноземних інвестицій і кредитів, що надаються підприємствам, майно яких перебуває в комунальній

власності або передане до сфери управління Київської міської державної адміністрації тощо.

Київський міський голова обирається шляхом прямих виборів відповідно до Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 14 січня 1998 р. Крім загальних повноважень сільських, селищних, міських голів, що викладені в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», *київський міський голова у зв'язку із забезпеченням здійснення містом Київ столичних функцій має такі додаткові повноваження:*

1) бере участь у підготовці проектів законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, відповідних програм, що стосуються міста Київ;

2) бере участь у розв'язанні питань щодо проведення в місті заходів загальнодержавного та міжнародного характеру;

3) бере участь у засіданнях Кабінету Міністрів України з правом дорадчого голосу під час розгляду питань, що стосуються столиці України – міста Київ;

4) вносить на ім'я Президента України, Кабінету Міністрів України проекти відповідних нормативно-правових актів та інші пропозиції з питань, що стосуються міста Київ як столиці України;

5) бере участь у розв'язанні питань щодо розміщення у місті Київ державних органів, представництв інших держав та міжнародних організацій, а також у протокольних заходах, що стосуються міста Київ.

Що стосується особливості здійснення місцевого самоврядування в місті Севастополь, то органи місцевої влади тут функціонують відповідно до Положення про обласну Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію та Положення про районну, районну у містах Київ та Севастополь державну адміністрації.

### **Питання для самоперевірки та повторення матеріалу**

1. Що являє собою система місцевого самоврядування?
2. Які елементи системи місцевого самоврядування ви знаєте?
3. У чому полягає правосуб'єктність територіальної громади?
4. Із яких рівнів складається система представницьких органів місцевого самоврядування?
5. У чому полягає особливість діяльності органів самоорганізації населення?
6. Які форми самоорганізації населення ви знаєте?
7. У чому полягає особливість діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування?



8. Які існують асоціації чи інші форми добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування в Україні?
9. Назвіть додаткові повноваження Київської міської ради.
10. Якими законодавчими актами регулюється здійснення місцевого самоврядування в місті Севастополь?

### **Завдання, вправи, тести**

#### **1. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування виступає:**

- А) територіальна громада;
- Б) рада;
- В) голова відповідної ради;
- Г) державна адміністрація.

#### **2. Територіальна громада наділена конкретною правосуб'єктністю:**

- А) правом на проведення місцевих референдумів;
- Б) правом формування відповідних органів;
- В) правом на управління місцевими бюджетами та комунальною власністю;
- Г) усі відповіді правильні.

#### **3. Виборний орган, який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади та приймати від її імені рішення, називається:**

- А) представницький орган місцевого самоврядування;
- Б) виконавчий орган місцевого самоврядування;
- В) державна адміністрація;
- Г) виконавчий комітет.

#### **4. Асоціація міст України є:**

- А) регіональною недержавною організацією голів міст країни;
- Б) всеукраїнською недержавною організацією голів міст країни;
- В) всеукраїнською державною організацією голів міст країни;
- Г) регіональною державною організацією голів міст країни.

#### **5. До посадових осіб органів місцевого самоврядування належать:**

- А) сільські, селищні, міські голови;
- Б) голови державних адміністрацій;
- В) усі посадові особи, які перебувають на державній службі;
- Г) члени територіальних громад.

#### **6. Чи правильним є таке твердження: «Обласні та районні ради виступають представницькими органами обласних і районних громад, оскільки Конституція України визнає наявність таких громад і розглядає населення області, району як суб'єкт місцевого самоврядування»:**

А) так;

Б) ні.

**7. Право активних суб'єктів міського самоврядування приймати участь у здійсненні міського самоврядування може бути реалізовано в таких формах прямої демократії:**

А) міський референдум;

Б) громадські слухання;

В) місцеві ініціативи;

Г) усі відповіді правильні.

**8. Напишіть коротке есе на одну з тем:**

А) Проблеми правового закріплення діяльності територіальних громад в Україні.

Б) Проблеми та перспективи діяльності органів самоорганізації населення в Україні.

В) Діяльність асоціацій місцевого самоврядування в Україні: проблемна зона та перспективи розвитку.

Г) Особливості здійснення місцевого самоврядування в місті Севастополь.

**9. Обміркуйте, які положення ви внесли б до закону «Про обласну раду».**

**10. Складіть схеми структур та функціональних обов'язків сільської, селищної та міської рад; Київської міської ради та міської ради м. Севастополь.**

### Тема 3. ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

1. Принципи організації виборів.
2. Вибори посадових осіб місцевого самоврядування.
3. Порядок формування місцевих рад.
4. Порядок формування районної й обласної рад.
5. Формування виконавчих органів місцевого самоврядування.

#### *Після вивчення матеріалу ви повинні вміти:*

- назвати та пояснити принципи організації виборів;
- охарактеризувати виборчий процес посадових осіб місцевого самоврядування;
- пояснити порядок формування місцевих рад;
- описати порядок формування районної та обласної рад;
- проаналізувати процес формування виконавчих органів місцевого самоврядування.

*Ключові поняття та терміни:* вибори, депутат, принципи організації виборів, повноваження депутата, місцева рада, виборна посада, загальний склад ради, правомірний склад ради.

#### **1. Принципи організації виборів**

Однією з форм безпосереднього здійснення територіальними громадами сіл, селищ, міст своїх повноважень є місцеві вибори, які проводяться з метою формування складу представницьких органів та обрання посадових осіб місцевого самоврядування шляхом голосування.

На базі демократичних виборчих прав сформувалися принципи, які характеризують організацію виборчого процесу. До таких принципів належать:

- свобода виборів і добровільна участь у них громадян;
- наявність вибору альтернативних кандидатів;
- змагальність, конкурентність виборів;
- періодичність і регулярність виборів;
- рівність можливостей у передвиборній боротьбі;
- можливість громадського контролю за виборами.

Відповідно, право голосу на місцевих виборах мають громадяни України, яким на день проведення виборів виповнилося 18 років і які проживають на території відповідних сіл, селищ, міст, районів у містах.

Депутатом<sup>1</sup> може бути обраний громадянин України, який має право голосу і на день виборів досяг 18 років. Депутати сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, голови районної та обласної рад обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на 5 років (*ч. 1 ст. 141 Конституції України в редакції Закону № 2952-VI від 01.02.2011 р.*).

Депутат місцевої ради представляє інтереси територіальної громади, виборців свого виборчого округу. А тому зобов'язаний виражати і захищати інтереси відповідної територіальної громади та її частини – виборців свого виборчого округу, виконувати їх доручення в межах своїх повноважень, наданих законом, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування.

Припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради має наслідком припинення повноважень депутатів відповідної ради.

Голова районної та голова обласної ради обираються відповідною радою й очолюють виконавчий апарат ради.

*Вибори депутатів рад та сільських, селищних і міських голів можуть бути:* черговими; позачерговими (дотерміновими); повторними; замість вибулих депутатів та голів.

Чергові вибори сільських, селищних, міських, районних, обласних рад, сільських, селищних, міських голів відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень відповідної ради чи відповідного голови, обраних на чергових виборах (Закон України Про внесення змін до Конституції України щодо проведення чергових виборів народних депутатів України, Президента України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 10, ст. 68*)).

Статус депутата місцевої ради визначається Конституцією України, Законами України. Повноваження депутата місцевої ради *починаються з дня відкриття першої сесії відповідної ради з моменту офіційного оголошення підсумків виборів відповідною територіальною виборчою комісією та закінчуються в день відкриття першої сесії цієї ради нового скликання*, крім передбачених законом випадків дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради або ради, до складу якої його обрано (ст. 2 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»).

---

<sup>1</sup> Депутат – особа, обрана виборцями до представницьких органів держави та місцевого самоврядування.

Повноваження депутата місцевої ради, обраного замість того депутата, який вибув, або на повторних виборах, починаються з дня заслуховування на черговому після виборів депутата місцевої ради пленарному засіданні відповідної місцевої ради повідомлення територіальної виборчої комісії про підсумки виборів (ст. 3).

Повноваження депутата місцевої ради припиняються дотерміново, відповідно до ст. 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»:

- 1) без прийняття рішень відповідної ради у випадку:
  - відкликання депутата виборцями в установленому порядку;
  - втрати депутатом громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України;
  - обрання або призначення депутата на посаду, несумісну, відповідно до Конституції і закону, із виконанням депутатських повноважень;
  - обрання його депутатом іншої місцевої ради;
  - визнання судом депутата недієздатним або зникли безвісти;
  - набрання законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до позбавлення волі, або набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення його до відповідальності за корупційне правопорушення;
  - його смерті;
- 2) за рішенням відповідної ради у зв'язку:
  - із набранням законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до покарання, не пов'язаного з позбавленням волі;
  - з особистою заявою депутата місцевої ради про складення ним депутатських повноважень.

Спори щодо дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради вирішуються судом. У разі дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради вибори чи заміщення депутата, який достроково припинив повноваження, проводяться відповідно до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

## **2. Вибори посадових осіб місцевого самоврядування**

Згідно зі статтею 12 Закону України від 07.06.2001 р. «Про службу в органах місцевого самоврядування», передбачені обмеження, пов'язані з прийняттям на службу в органи місцевого самоврядування та проходженням служби. **Отже, 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 в установленому законом порядку;

3) які відповідно до закону позбавлені права займати посади в органах державної влади та їх апараті або в органах місцевого самоврядування впродовж установленого терміну;

4) які у випадку прийняття на службу в органи місцевого самоврядування будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, що є близькими родичами чи свояками.

В органах місцевого самоврядування передбачені, відповідно до чинного законодавства України, відповідні посади з визначенням повноважень на вирішення питань місцевого значення та відповідальністю за виконання цих повноважень. Такими посадами в органах місцевого самоврядування, відповідно до ст. 3 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 р., є:

– виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою;

– виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;

– посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної в місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

*Посада* – це визначена структурою та штатним розписом первинна структурна одиниця органу влади (органу державної влади, органу місцевого самоврядування) та його апарату, підприємства, установи чи організації, на яку покладено установлене нормативними актами коло службових повноважень.

Посада обумовлює коло функціональної діяльності працівника та його службовий статус.

***Виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою.***

***Сільський, селищний, міський голова*** – найвища посадова особа відповідної територіальної громади. Згідно з Конституцією (ч. 2 ст. 141), територіальні громади на основі загального, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають сільських, селищних і міських голів. Їх статус та повноваження визначені та закріплені ст. 141 Конституції України та у ст. 3 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Маючи самостійний статус, сільський, селищний, міський голова належить разом із територіальною громадою, утвореною нею радою, їх виконавчими органами до системи місцевого самоврядування цих адміністративно-територіальних одиниць. Повноваження сільського, селищного, міського голови починаються з моменту оголошення

відповідною виборчою комісією на пленарному засіданні ради рішення про його обрання і закінчуються в момент вступу на цю посаду іншої, обраної відповідно до закону, особи.

У своїй діяльності сільські, селищні та міські голови підзвітні, підконтрольні та **відповідальні перед територіальними громадами, які їх обрали**. Повноваження сільських, селищних та міських голів можуть бути припинені дотерміново, з юридичних або політичних підстав, за рішенням місцевого референдуму або відповідної ради. Сільські, селищні, міські голови несуть персональну відповідальність перед територіальними громадами, їх представницькими органами, державою, іншими юридичними та фізичними особами.

**Голова виконавчого комітету місцевої ради – посадова особа, яка очолює відповідний виконавчий комітет.** Відповідно до ст. 141 Конституції, у системі виконавчих органів рад утворюється виконавчий комітет сільської, селищної, міської рад, який очолює за посадою відповідно сільський, селищний, міський голова.

*Виборні посади – посади, на які особи обираються відповідною радою (голови та заступники голови районної, районної в місті, обласної ради тощо).*

**Голова районної та обласної ради** – посадова особа в системі органів місцевого самоврядування, що представляє спільні інтереси територіальних громад відповідного району, області. Ці посадові особи обираються таємним голосуванням відповідною радою з числа її депутатів на термін повноважень ради; очолюють виконавчий апарат районної та обласної ради.

**Голова районної в місті ради** – посадова особа районної в місті ради, що обирається з числа її депутатів у межах терміну повноважень ради й одночасно є головою її виконавчого комітету.

*Основні повноваження голови районної в місті ради:*

- організовує виконання рішень ради та виконавчого комітету;
- формує підрозділи адміністрації та затверджує Положення про них, призначає та звільняє їх працівників згідно з чинним законодавством;
- визначає та змінює працівникам ранги службовця органу місцевого самоврядування;
- видає розпорядження в межах повноважень районної адміністрації;
- несе персональну відповідальність за стан та діяльність відповідної районної адміністрації тощо.

Голова районної в місті ради виконує свої обов'язки до обрання голови ради нового скликання.

**Заступники голови районної, обласної, районної в місті ради** обираються відповідною радою в межах терміну її повноважень

шляхом таємного голосування. Обраний голова відповідної ради представляє кандидатури для обрання на посаду заступника голови ради з числа її депутатів. Заступники голови ради здійснюють повноваження до обрання, із дотриманням усіх вимог законодавства заступника голови ради нового скликання. Заступник голови у випадку відсутності голови відповідної ради або неможливості виконання ним своїх обов'язків з інших причин здійснює повноваження голови відповідної ради.

Порядок обрання заступників міського голови, членів виконавчого комітету та інші питання, пов'язані з процедурою обрання та звільнення, мають бути відображені у регламенті міської ради. Міський голова вносить на розгляд ради кандидатури на посади заступників міського голови, які попередньо обговорюються у постійних комісіях і депутатських групах. У цьому обговоренні беруть участь тільки депутати. Рада приймає рішення про голосування, і якщо запропонована кандидатура не дістала підтримки необхідної більшості депутатів, то міський голова у десятиденний термін представляє раді іншу кандидатуру, щодо якої також проводиться нове обговорення та голосування. Питання про звільнення із займаних посад заступників міського голови підлягає розгляду й обговоренню не раніше як через тиждень і не пізніше як через два тижні з моменту включення його до порядку денного. Під час розгляду цього питання заступникам міського голови має бути надане слово для виступу.

**Секретар сільської, селищної, міської ради (секретар ради)** обирається за пропозицією сільського, селищного, міського голови відповідною радою з числа депутатів на термін повноважень ради та працює в раді на постійній основі. Порядок обрання секретаря ради, а також умови та порядок дотермінового припинення повноважень, визначаються відповідною радою та закріплюються в регламенті її роботи, або статуті територіальної громади. Секретар сільської ради може за рішенням ради одночасно здійснювати повноваження секретаря виконавчого комітету відповідної ради.

***Виборні посади, на які особи затверджуються відповідною радою (члени виконкому, керуючий справами виконкому тощо).***

Кандидатури членів виконавчого комітету на розгляд ради також вносить міський голова. Постійні комісії, які обговорюють ці кандидатури, не пізніше як за три дні до свого засідання повинні отримати через секретаріат ради інформаційні матеріали щодо цих кандидатур. На пленарному засіданні ради участь в обговоренні цих кандидатур беруть тільки депутати міської ради. Подальша процедура прийняття та



звільнення членів виконавчого комітету аналогічна до порядку щодо заступників міського голови.

**Керуючий справами виконкому** – важлива посадова особа виконавчого комітету, який відповідно до своїх повноважень забезпечує підготовку матеріалів на розгляд виконавчого комітету ради; відповідає за готовність питання до розгляду на засіданні виконавчого комітету; підписує протоколи засідань виконавчого комітету ради та додатки до рішень; забезпечує доведення рішень виконавчого комітету ради до виконавців; контролює виконання рішень і протокольних доручень виконавчого комітету ради; виконує інші обов'язки, покладені на нього міським головою або виконавчим комітетом ради. У випадку відсутності керуючого справами виконкому його обов'язки, за розпорядженням міського голови, виконує один із членів виконавчого комітету ради.

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

У випадку, коли районні ради в містах відсутні, міська рада може формувати територіальні виконавчі органи.

### **3. Порядок формування місцевих рад**

Рішення про загальний склад *місцевої ради*, що має обиратись, приймається відповідною радою поточного скликання не пізніше як за 50 днів до дня виборів.

**Загальний склад ради** – кількісний склад депутатів ради, визначений радою відповідно до закону. Так, загальний склад міської, районної в місті ради має становити в адміністративно-територіальних одиницях із кількістю населення:

- 1) до 1 тисячі жителів – від 12 до 16 депутатів включно;
- 2) від 1 тисячі до 3 тисяч жителів – від 16 до 20 депутатів включно;
- 3) від 3 тисяч до 5 тисяч жителів – від 20 до 30 депутатів включно;
- 4) від 5 тисяч до 20 тисяч жителів – від 30 до 36 депутатів включно;
- 5) від 20 тисяч до 50 тисяч жителів – від 36 до 46 депутатів включно;
- 6) від 50 тисяч до 100 тисяч жителів – від 36 до 50 депутатів включно;
- 7) від 100 тисяч до 250 тисяч жителів – від 40 до 60 депутатів включно;
- 8) від 250 тисяч до 500 тисяч жителів – від 50 до 76 депутатів включно;
- 9) від 500 тисяч до 1 мільйона жителів – від 60 до 90 депутатів включно;
- 10) від 1 мільйона до 2 мільйонів жителів – від 76 до 120 депутатів включно;

11) понад 2 мільйони жителів – від 76 до 150 депутатів включно.

*(Відповідно до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» зі змінами, внесеними згідно із Законами № 2491-VI від 30.08.2010 р., ВВР, 2010 р. № 39, ст. 514; № 2756-VI від 02.12.2010 р.)*

Строк повноважень ради, депутати якої обрані на чергових виборах, становить 5 років.

**Правомірний склад ради** – кількість депутатів, обраних до відповідної ради, повноваження яких визнано і не припинено в установленому порядку, яка становить не менш як  $\frac{2}{3}$  від загального складу ради. У випадку, якщо до ради обрано менше двох третин її складу, то до обрання необхідної кількості депутатів продовжує здійснювати повноваження рада попереднього скликання (п. 5 ст. 45).

Місцеві ради у межах своїх повноважень приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на підвідомчій їм території. Перша організаційна сесія новообраної місцевої ради скликається відповідною територіальною виборчою комісією, яку відкриває і веде голова цієї комісії. Після вступу на посаду новообраних сільських, селищних і міських голів останні головують на пленарних засіданнях відповідних рад. Місцеві ради визначають перелік, функціональну спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій, які готують питання на сесії рад, здійснюють контроль за виконанням їх рішень тощо.

#### **4. Порядок формування районної й обласної рад**

Обласні, районні та районні у місті ради є представницькими органами особливого роду, представляють відповідно спільні інтереси територіальних громад, частини територіальної громади міста, тому пропонується запровадити власну матеріально-фінансову основу та виконавчий комітет обласної ради, а також змінити статус районів, районів у місті, перетворивши їх в адміністративні одиниці з виконавчими органами, підпорядкованими відповідно обласним та міським радам.

Загальний склад (кількість депутатів) районної ради визначається з урахуванням кількості сіл (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися в територіальну громаду), селищ, міст районного значення, що входять до складу відповідного району, для забезпечення рівного представництва кожної територіальної громади у відповідній районній раді незалежно від чисельності такої територіальної громади.

Загальний склад (кількість депутатів) обласної ради визначається з урахуванням кількості районів, міст обласного значення, що входять до складу відповідної області, для забезпечення їх рівного представництва

у відповідній обласній раді незалежно від чисельності жителів відповідного району, міста обласного значення.

Загальний склад (кількість депутатів) міської, районної у місті, районної, обласної ради має становити тільки парну кількість депутатів.

Чисельність жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці визначається на підставі повідомлення відповідних територіальних органів державної статистики за станом на 1 січня р. початку виборчого процесу місцевих виборів.

Районна та обласна ради не мають своїх виконавчих органів, а тільки виконавчий апарат, що утворюється відповідною радою та забезпечує організаційне, правове, інформаційне, аналітичне та матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів. Виконавчий апарат сприяє взаємодії ради з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Очолює районну, обласну раду та її виконавчий апарат голова, який керує їх діяльністю.

Районні та обласні ради можуть утворювати президію (колегію) ради, що є її дорадчим органом і здійснює певні функції у період між сесіями цієї ради, постійні та тимчасові комісії. Ці органи діють на основі регламентів рад та інших актів. До складу президії ради входять: голова ради, його заступник, голови постійних комісій ради, уповноважені представники депутатських груп і фракцій.

Особливості функціонування Київської та Севастопольської міських рад визначаються окремими законами, нормативно-правовими актами про ці міста.

## **5. Формування виконавчих органів місцевого самоврядування**

Після закінчення повноважень ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної (у місті) ради її виконавчий комітет здійснює свої повноваження до формування нового складу виконавчого комітету. Затвердження персонального складу, зазвичай, відбувається на першій сесії відповідної ради, однак законодавчого врегулювання, на якій конкретно сесії, – немає. Винятково на пленарних засіданнях відповідної ради, окрім цього, вирішуються і такі питання, як: визначення чисельності виконавчого комітету, затвердження його персонального складу, внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск.

### **Виконавчі комітети сільських, селищних і міських рад:**

- утворюються відповідними радами на термін їх повноважень;
- очолюються сільськими, селищними та міськими головами;
- кількісний склад визначається радою, а персональний – затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови.

**До складу виконкому ради належать:**

- сільський, селищний, міський голова, голова районної (у місті) ради;
- заступник (заступники) голови з питань діяльності виконавчих органів ради;
- керуючий справами (секретар) виконкому;
- керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради.

Закон передбачає також можливість бути затвердженими у складі виконавчого комітету інших осіб за пропозицією відповідного голови. До того ж у Законі закріплено положення про те, що до складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради входить також за посадою секретар відповідної ради. Тим самим, посилюються гарантії обрання вказаної посадової особи до складу виконавчого комітету. До складу виконкому не можуть входити депутати сільських, селищних і міських рад.

Створення виконавчого комітету районної (у місті) ради нерозривно пов'язане зі створенням самої районної ради. Тобто в містах із районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватись районні (у місті) ради, які, відповідно, формують виконавчий комітет. Персональний склад виконавчого комітету районної (у місті) ради затверджується відповідною радою за пропозицією її голови.

У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватись. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (окрім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово.

Сільська, селищна, міська, районна (у місті) рада у межах затверджених нею структури та штатів із метою здійснення повноважень, що належать до їх відання, може створювати відділи, управління та інші виконавчі органи, які є підзвітні, підконтрольні раді та підпорядковані її виконавчому комітету, відповідному голові. Положення про відділи, управління та інші виконавчі органи ради затверджуються відповідною радою.

### **Питання для самоперевірки та повторення матеріалу**

1. Які існують принципи організації виборів в Україні?
2. Хто може бути вибраним депутатом до місцевої ради?
3. Яка категорія громадян України не може бути прийняти на службу в органи місцевого самоврядування?
4. Які існують основні посади в органах місцевого самоврядування?

5. Які функції виконує голова виконавчого комітету місцевої ради?
6. Назвіть основні повноваження голови районної в місті ради.
7. У якому випадку міська рада може формувати територіальні виконавчі органи?
8. Що означає поняття «загальний склад ради»?
9. Що означає поняття «правомірний склад ради»?
10. Який існує порядок формування районної та обласної рад відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»?
11. Чи в усіх сільських радах має створюватись виконавчий комітет?

### **Завдання, вправи, тести**

#### **1. На службу в органи місцевого самоврядування можуть бути прийняті особи:**

- А) визнані судом недієздатними;
- Б) які мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята в установленому законом порядку;
- В) які відповідно до закону позбавлені права займати посади в органах державної влади та їх апараті або в органах місцевого самоврядування впродовж установленого терміну;
- Г) які у випадку прийняття на службу в органи місцевого самоврядування не будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, що є близькими родичами чи свояками.

#### **2. Найвища посадова особа відповідної територіальної громади:**

- А) сільський, селищний, міський голова;
- Б) голова територіальної громади;
- В) голова держадміністрації;
- Г) голова виконавчого комітету місцевої ради.

#### **3. У своїй діяльності сільські, селищні та міські голови підзвітні, підконтрольні та відповідальні перед:**

- А) головою державної адміністрації;
- Б) головою виконавчого комітету відповідної ради;
- В) адміністративним судом;
- Г) територіальними громадами, які їх обрали.

#### **4. Повноваження сільського, селищного, міського голови здійснює секретар відповідної сільської, селищної, міської ради в разі:**

- А) звільнення з посади сільського, селищного, міського голови у зв'язку з достроковим припиненням його повноважень;
- Б) смерті сільського, селищного, міського голови;
- В) неможливості здійснення ним своїх повноважень;
- Г) усі відповіді правильні.

**5. Повноваження сільських, селищних та міських голів можуть бути припинені дотерміново, з юридичних або політичних підстав, за рішенням:**

- А) місцевого референдуму або відповідної ради;
- Б) голови державної адміністрації;
- В) голови держави;
- Г) голови виконавчого комітету місцевої ради.

**6. Рішення про загальний склад місцевої ради, що має обиратись, приймається відповідною радою поточного скликання не пізніше як за:**

- А) 50 днів до дня виборів;
- Б) 75 днів до дня виборів;
- В) 75 днів після дня виборів;
- Г) 50 днів після дня виборів.

**7. Термін повноваження місцевих рад складає:**

- А) чотири роки;
- Б) п'ять років;
- В) сім років;
- Г) жодної правильної відповіді.

**8. Складіть схему підпорядкування та функціональних обов'язків підрозділів міських рад.**

**9. Складіть схему підпорядкування та функціональних обов'язків виконавчих органів місцевого самоврядування.**

**10. Доведіть чи спростуйте твердження: «Українські партії – це, швидше, прототипи політичних організацій, щось середнє між клубом за інтересами й лобістським зняряддям фінансово-економічних груп».**

#### Тема 4. ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ОРГАНІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1. Компетенція органів та посадових осіб місцевого самоврядування.
2. Компетенція сільських, селищних, міських рад.
3. Власні та делеговані повноваження органів місцевого самоврядування.
4. Повноваження районних та обласних рад. Делегування повноважень місцевим державним адміністраціям.

##### *Після вивчення матеріалу ви повинні вміти:*

- охарактеризувати компетенцію органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- визначити компетенцію сільських, селищних, міських рад;
- пояснити власні та делеговані повноваження органів місцевого самоврядування;
- з'ясувати повноваження районних та обласних рад;
- показати особливості делегування повноважень місцевим державним адміністраціям.

*Ключові поняття та терміни:* компетенція, делегування повноважень, виняткова компетенція рад, повноваження органів місцевого самоврядування, власні повноваження, делеговані повноваження.

##### **1. Компетенція органів та посадових осіб місцевого самоврядування**

Основне завдання органів місцевого самоврядування – це вирішення ними під свою відповідальність частини публічних справ у межах чинного законодавства України та в інтересах місцевого населення.

Компетенція у перекладі з латинської (competo) – добиваюсь, відповідаю, підходжу. Стосовно змісту – це:

- коло повноважень органу або ж посадової особи;
- знання та досвід у тій чи іншій сфері.

Якщо йдеться про компетентність, необхідно мати повну ясність стосовно того, хто, як та які завдання має виконувати. Ті завдання, які виконують органи місцевого самоврядування, як правило, складні та багатогранні: **як за рівнями** (село, селище, місто, район, область) **вертикальної структури**, так і на горизонтальному рівні – між органами влади (ради – адміністрації), а також у **функціональній структурі** в межах органів місцевого самоврядування одного рівня (рада – голова відповідної ради – виконавчі органи).

Зрозуміло, що діяльність цих органів перехрещується, і тому з метою уникнення певних колізій необхідно точно розподілити та чітко визначити не тільки завдання, а й компетенції тих чи інших органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Послідовний розподіл обов'язків має продовжуватись і в межах кожного органу місцевого самоврядування. Залежно від складності структури повинен бути відповідний послідовний та суцільний розподіл обов'язків і завдань із метою уникнення дублювання та паралелізму в роботі, некомпетентності працівників, конфліктних ситуацій. Однак, зрозуміло й те, що чіткого та однозначного розподілу завдань недостатньо для ефективної роботи органів місцевого самоврядування. **Той, хто одержав чітко окреслене коло завдань, повинен мати можливість належним чином їх виконувати.** Ідеться про те, що як керівник (голова відповідної ради), так і працівники виконавчих органів мають володіти знаннями та вміннями, необхідними для своєчасного та якісного виконання покладених на них функцій, іншими словами – бути компетентними, добре обізнаними з колом повноважень як посадової особи, так і відповідного органу місцевого самоврядування.

Що стосується повноважень, то це – законодавчо надане право щось робити, а вже наявність реальної влади забезпечує можливість їх виконання. Потрібно зауважити, що повноваження делегуються посаді, а не індивіду, і вони завжди є обмежені. Це означає, що існує така влада, яка може зменшити, обмежити можливості голови відповідної ради або ж самої ради застосовувати свої повноваження (наприклад, влада виборців, влада голови). Інколи межі цих обмежень настільки значні й так змінюють характер повноважень, що необхідно розглядати відносини між рівнями повноважень як загалом, так і зокрема, як у самій системі місцевого самоврядування, так і між нею та системою органів виконавчої влади.

За В. Д. Біленчуком, **повноваження місцевого самоврядування** – це визначені Конституцією та законами України іншими правовими актами права та обов'язки територіальних громад, органів місцевого самоврядування зі здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування. Територіальна громада здійснює свої повноваження як безпосередньо, так і через обрані нею органи, що разом із громадою складають систему місцевого самоврядування.

## **2. Компетенція сільських, селищних, міських рад**

Чинне законодавство наділяє сільські, селищні та міські ради відповідними функціями та повноваженнями, які є основою їх практичної діяльності та закріплені в ч. 1 ст. 143 Конституції та у ст. 25 і 26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».



Визначаючи повноваження, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» у ст. 25 виділяє загальну компетенцію сільської, селищної та міської рад, у межах якої вони правомочні розглядати та вирішувати питання, віднесені Конституцією та законами України до їх відання.

У ст. 26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» виділена **виняткова компетенція сільських, селищних та міських рад**, тобто ті питання, які вирішуються винятково, на їх пленарних засіданнях. Закон про місцеве самоврядування закріплює виняткову компетенцію цих рад, гарантуючи їх діяльність від втручання інших органів самоврядування та виконавчої влади. **До виняткової компетенції сільських, селищних та міських рад віднесені повноваження, які можна поділити на чотири великі групи:**

- із організації роботи ради;
- із формування органів ради;
- із контролю за діяльністю голови та виконавчих органів ради;
- для безпосереднього вирішення питань, віднесених до відання місцевого самоврядування.

### **3. Власні та делеговані повноваження органів місцевого самоврядування**

**Повноваження виконавчих органів рад** розмежовані як за функціями управління, так і за окремими галузями та сферами їх діяльності (гл. 2 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Окрім цього, законодавство поділяє повноваження виконавчих органів рад **на власні та делеговані**.

**Власні повноваження** або самоврядні – ті, які виконками здійснюють самостійно і під свою відповідальність. Реалізація цих повноважень пов'язана з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню.

**Делеговані повноваження** – надані законом окремі повноваження органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, реалізація яких пов'язана з виконанням функцій виконавчої влади на місцях й у виконанні яких виконками є підконтрольними та підзвітними відповідним органам виконавчої влади.

Відповідно до ст. 143 Конституції України, делеговані повноваження надаються органам місцевого самоврядування, до складу яких входять сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, районні та обласні ради (ст. 140). Отже, делеговані повноваження надаються як радам, так і їх виконавчим комітетам.

Однак, аналізуючи гл. 2 розділу II Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», бачимо, що делеговані повноваження надаються

тільки виконавчим органам сільських, селищних, міських рад. Зрозуміло, що ця невідповідність між двома основними законами зумовлює певні колізії на практиці.

Засідання виконавчого комітету скликаються, відповідно, сільським, селищним, міським головою (головою районної (у місті) ради), а у випадку відсутності чи неможливості здійснення ним цієї функції – заступником сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради (районної (у місті) ради – заступником голови ради), у міру необхідності, але не рідше одного разу на місяць, і є правомочними, якщо в них бере участь більше половини від загального складу виконавчого комітету.

На засідання виконавчого комітету ради виносяться, як правило, не більше двох основних питань. Додаткові питання, які стосуються фінансових, аварійних ситуацій або важливих політичних подій за наявності підготовлених документів і письмового обґрунтування ініціатора внесення цього питання, на засідання виносяться у виняткових випадках. Рішення про включення додаткових питань до порядку денного приймаються членами виконавчого комітету ради шляхом голосування.

Пропозиції до порядку денного засідання виконавчого комітету ради можуть вносити: міський голова, заступник міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючий справами виконкому. Ініціювати розгляд питання на засіданні виконавчого комітету ради з підготовкою пакету необхідних документів можуть інші посадові особи, юридичні особи.

**Важливою посадовою особою у виконавчому комітеті є керуючий справами виконкому, який відповідно до своїх повноважень:**

- забезпечує підготовку матеріалів на розгляд виконавчого комітету ради;
- відповідає за готовність питання до розгляду на засіданні виконавчого комітету;
- підписує протоколи засідань виконавчого комітету ради та додатки до рішень;
- забезпечує доведення рішень виконавчого комітету ради до виконавців;
- контролює виконання рішень і протокольних доручень виконавчого комітету ради;
- виконує інші обов'язки, покладені на нього міським головою або виконавчим комітетом ради.

У випадку відсутності керуючого справами виконкому його обов'язки за розпорядженням міського голови виконує один із членів виконавчого комітету ради.

Статус та повноваження сільських, селищних і міських голів визначені та закріплені ст. 141 Конституції України та у гл. 3 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Сільський, селищний та міський голова є одноосібним представником територіальної громади. Він не може бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, зокрема на громадських засадах, займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток. Голова очолює відповідну раду та її виконавчі органи, головує на засіданні ради. На них поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом про статус депутатів рад, якщо інше не передбачене законом.

**Повноваження сільського, селищного, міських голів можна виокремити у такі групи:**

- організаційно-розпорядчі;
- координаційні;
- представницькі.

**Серед важливих конституційних функцій та повноважень сільських, селищних і міських голів можна виділити такі:**

- організація виконання нормативно-правових актів;
- управління муніципальним апаратом;
- забезпечення розробки та виконання місцевого бюджету;
- представництво територіальної громади, ради та її виконкому;
- організація діяльності ради та її виконкому тощо.

Районну адміністрацію очолює голова районної ради в місті, який обирається (п. 1 ст. 55 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») відповідною радою з числа її депутатів, у межах терміну повноважень ради таємним голосуванням. Голова районної (у місті) ради:

- організовує виконання рішень ради та виконавчого комітету;
- формує підрозділи адміністрації та затверджує Положення про них, призначає та звільняє їх працівників згідно з чинним законодавством;
- визначає та змінює працівникам ранги державного службовця;
- видає розпорядження в межах повноважень районної адміністрації;
- діє без доручення від імені адміністрації, представляє її у відносинах із державними та громадськими органами й організаціями, органами місцевого самоврядування, підприємствами (об'єднаннями), установами та громадянами;
- організовує проведення тендерів, укладає договори в межах наданих йому повноважень;
- видає доручення, відкриває рахунки в установах банків;
- розпоряджається коштами та майном відповідно до чинного законодавства;

- утворює та затверджує склад комісії районної адміністрації, розглядає висновки та пропозиції цих комісій із питань, віднесених до їх компетенції, а також у випадках, передбачених законодавством, приймає відповідні розпорядження;

- керує цивільною обороною на території району;

- сприяє депутатам різних рівнів, обраним на території району, у їхній діяльності;

- має право у визначеному міською радою порядку вносити зміни в дохідну і видаткову частину бюджету району, а також розпоряджатися додатковими коштами, які отримані під час виконання бюджету;

- несе персональну відповідальність за стан та діяльність відповідної районної адміністрації.

#### **4. Повноваження районних та обласних рад. Делегування повноважень місцевим державним адміністраціям**

Інституціями місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, сіл, селищ і міст, є районні та обласні ради. З одного боку, вони покликані забезпечувати реалізацію спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ і міст на своїй території, а з іншого – захищати інтереси місцевого самоврядування перед районними та обласними державними адміністраціями. Повноваження районних та обласних рад визначені у гл. 4 Закону і поділяються на власні (ст. 43) та делеговані (ст. 44) їм територіальними громадами сіл, селищ і міст.

Місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні відповідним радам у частині делегованих повноважень. Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної державної адміністрації шляхом таємного голосування.

Однією з особливостей існуючої моделі організації державної виконавчої влади та самоврядування на місцях є те, що місцеві органи державної виконавчої влади створені не тільки для здійснення контрольних-наглядових функцій стосовно місцевого самоврядування та його органів, а й беруть на себе також певний обсяг повноважень зі здійснення управління відповідними районами та областями. Це зумовило виникнення складної проблеми як у законодавчому аспекті, так і в практичній реалізації – проблеми розмежування функцій та повноважень між органами місцевих державних адміністрацій та органами самоврядування. Необхідно підкреслити, що між радами різних рівнів немає прямої підпорядкованості, так само як немає її між радами та держадміністраціями у сфері реалізації власних повноважень.

Іншим видом делегованих повноважень обласних та районних рад є такі, які передають їм органи місцевого самоврядування найнижчого рівня шляхом укладення договорів, прийняття відповідних рішень. Цей вид делегування повноважень здійснюється за згодою обох рівнів органів місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 143 Конституції України *«органам місцевого самоврядування можуть надаватись законом окремі повноваження органів виконавчої влади... Органи місцевого самоврядування з питань здійснення повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади»*. Таке делегування, як передбачено Конституцією, має здійснюватись за умов відповідного фінансового та матеріального забезпечення. Це гарантувало б реалізацію делегованих повноважень на належному рівні, і, водночас, не завдавало б шкоди здійсненню власних повноважень. Але поки що механізм фінансового, матеріального, кадрового забезпечення виконання делегованих повноважень не визначений законодавчо, як і відповідальність посадових осіб і органів місцевого самоврядування та виконавчої влади за реалізацію делегованих завдань. Однак необхідно зрозуміти, що делегування повноважень без делегування відповідальності – це нонсенс в управлінні.

Отже, не є винятком конфліктні ситуації, які виникають на різних рівнях між ланками державної та місцевої влад. У правознавчій науці їх найчастіше називають компетенційними спорами. Потрібно мати на увазі, що найдосконаліше сучасне законодавство не виключає можливості їх виникнення. Наука та практика вже має певний досвід роботи з цих питань і сучасна система правового розмежування компетенцій та повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування включає такі юридичні інструменти:

- Конституція України;
- нормативно-правові;
- договірні;
- судові та інші.

Розгляд питань розмежування функцій та повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування є важливою як теоретичною, так і практичною проблемою на сучасному етапі та потребує подальшого вирішення.

### **Питання для самоперевірки та повторення матеріалу**

1. Що означає поняття «повноваження місцевого самоврядування»?
2. Чи зажди повноваження, що делегуються, є обмеженими?
3. Що розуміється під поняттям «виняткова компетенція сільських, селищних та міських рад»?

4. Яка існує відмінність між делегованими та власними повноваженнями?
5. Якими повноваженнями наділений керуючий справами виконкому?
6. На які групи поділяються повноваження сільського, селищного та міського голови?
7. У яких випадках повноваження сільського, селищного та міського голови можуть бути припинені дотерміново?
8. У чому полягає особливості функціонування існуючої моделі організації державної виконавчої влади та самоврядування на місцях?

### **Завдання, вправи, тести**

#### **1. Одноосібним представником територіальних громад виступає:**

- А) сільський, селищний та міський голова;
- Б) голова територіальної громади;
- В) голова виконавчого комітету;
- Г) голова держави.

#### **2. Законодавство поділяє повноваження виконавчих органів рад на:**

- А) законодавчі та виконавчі;
- Б) власні та делеговані;
- В) центральні та місцеві;
- Г) регіональні та державні.

#### **3. Визначені Конституцією та законами України, іншими правовими актами права та обов'язки територіальних громад, органів місцевого самоврядування зі здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування називаються:**

- А) функціями місцевого самоврядування;
- Б) повноваження місцевого самоврядування;
- В) обов'язками місцевого самоврядування;
- Г) усі відповіді правильні.

#### **4. Повноваження місцевого самоврядування делегуються:**

- А) індивіду;
- Б) відповідному представницькому органу;
- В) посаді;
- Г) правильна відповідь відсутня.

#### **5. До виняткової компетенції сільських, селищних та міських рад належать питання, які вирішуються:**

- А) лише на пленарних засіданнях;
- Б) на сесійних засіданнях;
- В) на першому засіданні новоствореної ради;

Г) правильна відповідь відсутня.

**6. Сільський, селищний та міський голова не може бути депутатом будь-якої ради, а також:**

А) суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, зокрема на громадських засадах;

Б) займатися науковою діяльністю;

В) займатися благодійною діяльністю;

Г) усі відповіді правильні.

**7. Основне завдання органів місцевого самоврядування – це:**

А) виконання обов'язків державної влади в межах чинного законодавства України;

Б) вирішення ними, під свою відповідальність, частини публічних справ у межах чинного законодавства України та в інтересах місцевого населення;

В) виконання обов'язків публічної влади в межах чинного законодавства України;

Г) правильна відповідь відсутня.

**8. Підготуйте доповідь на одну з тем:**

А) Механізм фінансового, матеріального, кадрового забезпечення виконання делегованих повноважень в Україні.

Б) Сучасна система правового розмежування компетенцій та повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні.

В) Статус та повноваження сільських, селищних і міських голів.

Г) Делеговані повноваження органів місцевого самоврядування.

**9. Складіть схеми до даної теми, які відбиватимуть організацію роботи посадових осіб місцевого самоврядування.**

**10. Поясніть твердження: «Той, хто одержав чітко окреслене коло завдань, повинен мати можливість належним чином їх виконувати».**

## Тема 5. ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

1. Муніципальне (комунальне) право.
2. Державний контроль і нагляд.
3. Правові гарантії захисту місцевого самоврядування.
4. Принципи Європейської Хартії місцевого самоврядування в законодавстві України.

### *Після вивчення матеріалу ви повинні вміти:*

- охарактеризувати поняття «муніципальне право»;
- описати основні важелі державного контролю та нагляду над органами місцевого самоврядування;
- визначити основні правові гарантії захисту місцевого самоврядування;
- проаналізувати адаптацію принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування до законодавства України.

*Ключові поняття та терміни:* муніципальне право, комунальна політика, правові гарантії, принципи Європейської Хартії місцевого самоврядування.

### **1. Муніципальне (комунальне) право**

У політико-правовому механізмі функціонування місцевого самоврядування головна роль належить муніципальній (комунальній) політиці – діяльності державних, громадських і політичних організацій по здійсненню закріплених в Конституції і законах положень про місцеве самоврядування, по їх вдосконаленню, визначенні пріоритетів у різних сферах місцевого життя тощо.

Муніципальна політика насамперед є справою держави, важливим елементом її внутрішньої політики. Згідно з Конституцією України, визначення засад внутрішньої політики, а відповідно і муніципальної політики, належить до повноважень Верховної Ради України (п. 5 ст. 85).

**Муніципальна політика Верховної Ради знаходить своє вираження:**

а) у **законодавстві** – як про місцеве самоврядування, так і про інші галузі і сфери управління, які мають певне відношення до місцевого самоврядування (освіта, культура, охорона здоров'я і т. д.);



б) в **Державному бюджеті**, який суттєво впливає на формування бюджетів місцевого самоврядування;

в) у **загальнодержавних програмах** економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони навколишнього середовища.

Верховна Рада формує свою муніципальну політику шляхом створення відповідних комітетів і комісій, парламентських слухань, депутатських запитів та інших форм парламентської діяльності. Основне завдання муніципальної політики – продовження муніципальної реформи на базі нової Конституції України.

На муніципальну політику держави важливий вплив справляють Президент України – глава держави та органи виконавчої влади: Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації. Муніципальна політика знаходить відображення в щорічних і позачергових посланнях Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє та зовнішнє становище України, у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою і т. д. Формування її забезпечує апарат органів виконавчої влади, спеціалізовані органи (наприклад, Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню при Президентові України). При формуванні комунальної політики органи виконавчої влади враховують думку політичних партій та громадських організацій.

**Судова влада** певним чином впливає на реалізацію муніципальної політики держави через розгляд судових справ про захист чи відповідальність місцевого самоврядування. Суди фактично встановлюють відповідно до Конституції та законів України правові межі муніципальної політики.

Органи місцевого самоврядування намагаються активно впливати на муніципальну політику держави, захищаючи інтереси територіальних громад. Для цього вони використовують організації своїх прихильників: Асоціацію міст України, Асоціацію шахтарських міст та інші організації, зв'язки народних депутатів України з їх виборчими округами тощо.

Різні політичні партії пропагують свої варіанти муніципальної політики, які є інколи діаметрально протилежними. Україна переживає період, коли формування та реалізація муніципальної політики здійснюються на багатопартійній основі, а головні її пріоритети визначає адміністративний апарат. «Щоб користуватися довірою, – пише німецький учений В. Гізевус, – комунальна політика має ставити собі нові завдання й визначати сферу дій. Саме під час змін нам потрібна політика, позначена громадянським діалогом». Це особливо відчутно сьогодні в Україні, коли кризові явища відразу здолати не можна і

необхідно постійно шукати новий консенсус між громадянами та місцевою владою.

**Муніципальне (комунальне) право.** Відносини, що складаються в процесі функціонування територіальних громад, потребують правового урегулювання з метою чіткого встановлення прав та обов'язків суб'єктів цих відносин, системи правового захисту та юридичної відповідальності. Цю роль виконує **муніципальне (комунальне) право** – галузь законодавства, яку складають норми різних галузей національного права (конституційного, адміністративного, фінансового, цивільного, земельного і т. д.), що регулюють суспільні відносини у сфері місцевого самоврядування: конституційного, адміністративного, фінансового, цивільного, земельного і тощо.

**Необхідність виділення і самостійного розгляду питань муніципального права обумовлена потребою:**

а) практичної реалізації Конституції та законодавства про місцеве самоврядування;

б) формування правових засад комунальної політики держави і правових механізмів законодавчого, виконавчого та судового здійснення цієї політики;

в) систематизації і розвитку муніципального законодавства, удосконалення правових механізмів організації та діяльності органів місцевого самоврядування, інших інститутів місцевої (локальної) демократії, їх правового захисту та юридичної відповідальності;

г) розробки теоретичних засад становлення і розвитку муніципального (комунального) права як самостійної галузі законодавства, його місця та ролі в системі національного законодавства;

д) поширення знань про муніципальне право серед державних і муніципальних службовців, політиків, інших представників громадськості, населення в цілому.

**Муніципальне право** посідає особливе місце в національній системі законодавства України. Найтісніше воно пов'язане з конституційним правом – провідною галуззю українського права, що закріплює принципи і систему місцевого самоврядування, його інституціональну, нормативну та комунікативну засади.

У багатьох країнах питання місцевого самоврядування регулюються, головним чином, адміністративним правом (Франція та інші). У цих країнах місцеве самоврядування розглядається як різновид місцевої виконавчої влади, що діє на автономних засадах. В Україні адміністративне право регулює ті комунальні відносини, які пов'язані з делегуванням функцій виконавчої влади органам місцевого самоврядування,

а також більшість організаційних, інших управлінських відносин місцевого самоврядування.

Важлива роль у структурі муніципального права належить муніципально-фінансовим відносинам, які виникають при формуванні бюджетів місцевого самоврядування, місцевих податків тощо. Сфера фінансової діяльності органів місцевого самоврядування розширюється (місцеві банки, облігації і т. д.), а відповідно зростає значення її правового регулювання.

Питання комунальної власності і комунального господарювання також посідають відповідне місце в системі комунально-правового регулювання. Органи місцевого самоврядування у сфері цивільного (господарського) обороту мають широкі права, які вони використовують в інтересах територіальних громад.

Система законодавства про міське самоврядування має включати закони про міське самоврядування, про особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Київ та Севастополь, про місцевий референдум, про вибори депутатів сільських, селищних і міських рад та сільських, селищних і міських голів, про органи самоорганізації населення, про місцеві податки і збори, про місцеві бюджети, про адміністративно-територіальний устрій тощо. Частина законів із даних питань прийнята, діє та вимагає певних коректив (про місцеві податки і збори тощо), інші необхідно розробити та ухвалити.

Муніципальне право слід відрізнити від так званого місцевого (локального) права, що регулює діяльність як органів місцевого самоврядування, так і місцевих органів виконавчої влади.

У Польщі законодавець вживає термін «**міське право**» у розумінні права територіальних органів виконавчої влади. Польські вчені-юристи вважають, що міське право об'єднує нормативні акти місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Схожими є позиції й інших зарубіжних авторів. Отже, муніципальне право в певній частині може розглядатися як міське право, хоча і не співпадає з ним повністю.

Складовим елементом муніципального права є статутне право, тобто статuti міст та інших адміністративно-територіальних одиниць. У статутному праві відображаються особливості організації та діяльності органів місцевого самоврядування, форм участі громадян у місцевій демократії і т. д.

## **2. Державний контроль і нагляд**

Підзаконний характер діяльності органів місцевого самоврядування обумовлює необхідність здійснення над ними державного контролю та

нагляду. Такий контроль і нагляд забезпечують органи законодавчої, виконавчої і судової влади.

Верховна Рада здійснює парламентський, тобто політико-правовий контроль у формі депутатських запитів, парламентських слухань і тощо. Ці форми контролю стосуються і місцевого самоврядування. Верховна Рада, її комітети систематично заслуховують питання про стан реалізації політики та законодавства про місцеве самоврядування, про дотримання його окремими органами Конституції і законів. Чинна Конституція розширила форми парламентського контролю, увівши до його системи контроль за додержанням конституційних прав і свобод громадян, у тому числі органами місцевого самоврядування, який покликаний здійснювати Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Парламентський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування є формою зворотного зв'язку між парламентом та місцевим самоврядуванням і служить засобом профілактики порушень чинного законодавства. Акти місцевого самоврядування, визнані парламентом чи його комітетами, комісіями тощо. незаконними, мають бути приведені у відповідність до закону. У протилежному випадку парламент може звернутися до суду з позовом про скасування незаконного рішення органу місцевого самоврядування.

Згідно з Конституцією, загальний нагляд за актами місцевого самоврядування здійснює виконавча влада. Прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів до введення в дію нових законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів.

Президент України, Кабінет Міністрів, місцеві державні адміністрації здійснюють нагляд за виконанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування.

Із мотивів невідповідності Конституції чи законам України рішення органів місцевого самоврядування зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду. Ця система нагляду ще іменується «адміністративною опікою» над органами місцевого самоврядування.

У частині делегованих органам самоврядування на основі закону повноважень місцевих органів виконавчої влади незаконні акти місцевого самоврядування можуть бути скасовані відповідними органами виконавчої влади.

Судовий контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється з ініціативи уповноважених державних органів та їх посадових осіб, громадян, інших фізичних та юридичних осіб. Цей контроль здійснюють суди загальної юрисдикції, які є спеціалізованими і розг-

лядають позови за спеціалізаціями (цивільні, адміністративні, господарські справи тощо).

На практиці поряд із **державним контролем** і наглядом діє **громадський контроль** за місцевим самоврядуванням в особі засобів масової інформації, політичних партій і громадських організацій, наукових установ, інших формувань та закладів.

Ідеться про так звану «четверту владу», яка в міру розвитку громадянського суспільства стає все більш реальною.

Таким чином, над місцевим самоврядуванням існує необхідний державний і громадський контроль, який слід удосконалювати та заохочувати.

### **3. Правові гарантії захисту місцевого самоврядування**

У політико-правовому механізмі діяльності органів місцевого самоврядування особлива роль належить правовим гарантіям захисту їх прав і законних інтересів. Конституція України закріплює різні механізми цього захисту, які забезпечують органи законодавчої, виконавчої та судової влади. Правові гарантії захисту прав і законних інтересів місцевого самоврядування поділяються на конституційні та судові.

Конституційні гарантії полягають у тому, що Конституція покладає на органи державної влади обов'язок захищати і гарантувати місцеве самоврядування. Для цього органи законодавчої та виконавчої влади наділені відповідними повноваженнями з питань контролю за діяльністю інших органів. Так, Верховна Рада України може своїм парламентським контролем гарантувати права і законні інтереси місцевого самоврядування від зазіхань на них органів виконавчої влади.

Певні конституційні гарантії захисту для місцевого самоврядування можуть забезпечити органи виконавчої влади, насамперед, глава держави – Президент України і Кабінет Міністрів України у межах їх контрольних повноважень. Так, Президент України може накласти вето на прийнятий Верховною Радою закон, якщо він, наприклад, порушує конституційні функції та повноваження територіальних громад.

Конституційні гарантії захисту прав і законних інтересів місцевого самоврядування приводяться в дію частіше у випадках політичних конфліктів між органами законодавчої та виконавчої влади. Тому конституційні гарантії не є достатніми, хоч і дуже важливими. Органи місцевого самоврядування можуть звертатися за захистом до органів

законодавчої та виконавчої влади, але їх звернення не є підставою для відповідного реагування.

Судові гарантії – це право звернення органів місцевого самоврядування до суду за захистом своїх прав і законних інтересів. Органи самоврядування можуть звертатися в суди загальної юрисдикції, що розглядають цивільні, адміністративні та інші справи. Проте вони не можуть звертатися до Конституційного Суду України, який контролює відповідність Конституції України законів та інших нормативно-правових актів. В інтересах місцевого самоврядування до Конституційного Суду можуть звертатися групи парламентаріїв у кількості не менше 45 народних депутатів України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини і Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Судові гарантії, які надаються судами загальної юрисдикції, слугують засобом індивідуального захисту прав і законних інтересів місцевого самоврядування. За останні 4-5 років склалася певна судова практика з питань розгляду справ, порушених органами місцевого самоврядування. Можна стверджувати, що ці органи подолали традиційний страх перед судом, який за старої тоталітарної системи був зняряддям судових репресій. Завдяки судовим гарантіям органи місцевого самоврядування можуть вимагати відшкодування матеріальних збитків і моральної шкоди, завданих їм певними суб'єктами господарської діяльності та громадянами. Матеріальна чи моральна шкода, заподіяна територіальним громадам актами та діями, що визнані Конституційним Судом неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку.

Окрім конституційних та судових гарантій прав і законних інтересів місцевого самоврядування, у політико-правовому механізмі певну роль відіграють громадсько-політичні гарантії, які надають політичні партії і громадські організації, засоби масової інформації. У певних ситуаціях саме ці організації першими стають на захист прав і законних інтересів місцевого самоврядування. Іноді створюються правозахисні організації місцевого самоврядування.

В умовах формування демократичної, соціальної і правової держави роль правових гарантій місцевого самоврядування є ще недостатньою, а громадсько-політичних гарантій – досить низькою. Для подолання труднощів перехідного суспільства необхідна його структуризація, розвиток демократичних і правових традицій.

**Відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування.** У практиці місцевого самоврядування розрізняють конституційно-

правову та майнову відповідальність органів і посадових осіб самоврядування.

Конституційно-правова відповідальність полягає у застосуванні до органів та посадових осіб місцевого самоврядування різних заходів конституційно-правового впливу з боку компетентних державних органів.

Вищою формою конституційно-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування є дострокове припинення їх повноважень у встановленому законом порядку. Так, щодо сільських, селищних і міських рад та сільських, селищних та міських голів, то рішення про дострокове припинення їх повноважень може бути прийняте шляхом проведення місцевого референдуму. Чинне законодавство допускає і процедуру саморозпуску сільських, селищних і міських рад, а також добровільної відставки сільських, селищних і міських голів.

Конституція передбачає проведення позачергових виборів органів місцевого самоврядування (п. 30 ст. 85), а отже, вона допускає розпуск або дострокове припинення повноважень цих органів у всеукраїнському масштабі.

Чинне законодавство встановлює підстави, за якими компетентні державні органи достроково припиняють повноваження окремих рад. Місцеві державні адміністрації (а поки що і прокуратура) виявляють факти, які дають підстави для дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування. *На наш погляд, у новому законодавстві про міське самоврядування слід залишити положення чинного законодавства про підстави дострокового припинення повноважень органів самоврядування:*

а) якщо депутати сільської, селищної або міської ради протягом одного місяця не можуть вирішити на сесії питання визначення її структури, створення своїх робочих органів, затвердження їх керівників;

б) якщо сільська, селищна чи міська рада три рази підряд не збирається на сесію у встановленому законом порядку;

в) якщо сільська, селищна чи міська рада систематично порушує Конституцію та закони України. Остання підстава дострокового припинення повноважень може бути поширена й на сільських, селищних і міських голів.

**Майнова або цивільно-правова відповідальність** органів і посадових осіб місцевого самоврядування настає за їх неправомірні рішення, дії або бездіяльність, якими вони завдають юридичним і фізичним особам матеріальної та моральної шкоди. Ця шкода згідно з чинним законодавством відшкодовується органами і посадовими особами місцевого самоврядування в повному обсязі за рахунок коштів місцевого бюджету. Коли ця шкода обумовлена розумним ризиком, то це

одна справа. Інша – коли вона обумовлена некомпетентністю, особистими інтересами депутатів або сільського, селищного чи міського голови. У таких випадках закон має встановлювати регресну відповідальність тих, хто заподіяв необґрунтовану матеріальну та моральну шкоду, яку відшкодувала територіальна громада.

Депутати і службовці органів місцевого самоврядування, сільські, селищні і міські голови несуть також у межах закону дисциплінарну, адміністративну, фінансову та кримінальну відповідальність. Важливою є громадсько-політична відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, яка може виражатися в їх добровільній відставці та саморозпуску.

Практика свідчить про те, що ефективність конституційно-правової, майнової та громадсько-політичної відповідальності цих органів і посадових осіб є досить низькою, що обумовлено рівнем правової та політичної культури в суспільстві.

Незважаючи на проблеми становлення та розвитку, місцеве самоврядування за роки державної незалежності посіло важливе місце в політико-правовому житті українського суспільства. Із політичної декларації початку 90-х років воно поступово перетворюється у живу практику.

Процес реформування системи місцевого самоврядування триває. Почалася розробка нового законодавства про місцеве самоврядування. Однак тільки політична структуризація українського суспільства може стати переломним моментом в утвердженні місцевого самоврядування.

#### **4. Принципи Європейської Хартії місцевого самоврядування в законодавстві України**

**Принципи місцевого самоврядування** – це вихідні начала, відповідно до яких здійснюється організація та функціонування місцевого самоврядування в нашій державі.

Під місцевим самоврядуванням розуміється право й реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого самоврядування.

Це визначення повністю відповідає тексту **Статті 3. Поняття місцевого самоврядування** Європейської Хартії. Усі держави-члени Ради Європи, що підписали цю Хартію, зобов'язуються дотримувати її положення. У цей час це особливо актуально для Росії, що недавно вступила в Раду Європи. Кожна країна зобов'язується дотримувати щонайменше



20 пунктів ч. 1 Хартії, у числі яких щонайменше 10 повинні бути обрані з таких пунктів:

- принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у законодавстві країни й, за можливістю, у конституції країни;
- визначення місцевого самоврядування;
- право здійснення радами або зборами регламентації значної частини державних справ і керування нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого самоврядування;
- ради або збори складаються із членів, обраних шляхом вільного, таємного, рівного, прямого й загального голосування;
- ради або збори можуть мати у своєму розпорядженні підзвітні їм виконавчі органи;
- ці положення не виключають звертання до зборів громадян, референдум або будь-яку іншу форму прямої участі громадян там, де це допускається законом;
- основні повноваження органів місцевого самоврядування встановлюються конституцією або законом;
- органи місцевого самоврядування в межах, установлених законом, мають повну волю дій для здійснення власних ініціатив із будь-якого питання, що не виключене з їхньої компетенції й не віднесене до компетенції іншого органу влади;
- надавані органам місцевого самоврядування повноваження повинні бути, як правило, повними й винятковими. Вони можуть бути оскаржені або обмежені іншим органом влади, центральним або регіональним, тільки в межах, установлених законом;
- у разі будь-якої зміни місцевих територіальних розмежувань необхідно попередньо консультуватися з відповідними органами місцевого самоврядування, можливо, там, де це дозволяє закон, шляхом проведення референдуму;
- статус місцевих виборних осіб повинен забезпечувати вільно здійснення їхніх повноважень;
- будь-який адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, повинен бути призначений лише для забезпечення дотримання законності й конституційних принципів. Проте адміністративний контроль може включати також контроль вищих органів влади за належним виконанням органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень;
- органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на володіння достатніми власними фінансовими засобами, якими вони можуть вільно розпоряджатися при здійсненні своїх функцій;

– фінансові засоби органів місцевого самоврядування повинні відповідати наданим їм конституцією або законом повноваженням;

– щонайменше частина фінансових засобів органів місцевого самоврядування має надходити за рахунок місцевих зборів і податків, ставки яких органи місцевого самоврядування вправі встановлювати в межах, установлених законом;

– місцеві органи самоврядування мають право при здійсненні своїх повноважень співпрацювати й у межах, установлених законом, об'єднуватися з іншими місцевими органами самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес;

– органи місцевого самоврядування повинні мати право на судовий захист для забезпечення вільного здійснення ними своїх повноважень і дотримання закріплених конституцією й законодавством країни принципів місцевого самоврядування.

**Європейська Хартія місцевого самоврядування** відкрита для підписання державами-членами Ради Європи. Хартія набуває чинності з першого дня місяця, що настає після спливання за витіканням тримісячного терміну з дати передачі на зберігання ратифікаційної грамоти, документа про прийняття або схвалення Хартії. Жодна сторона не може денонсувати справжню Хартію до спливання п'ятирічного терміну від дня набрання нею чинності для даної сторони. За шість місяців Генеральному секретареві Ради Європи направляється попереднє повідомлення. Така денонсація не впливає на дію Хартії для інших сторін, за умови, що їхнє число ніколи не буде менше чотирьох.

Принципи місцевого самоврядування встановлені Конституцією України, а їх деталізацію та конкретизацію здійснено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (зокрема, ст. 4). Ці принципи охоплюють усі аспекти організації та функціонування місцевого самоврядування. За ступенем узагальнення їх можна розподілити на дві групи – загальні (основні) та спеціальні принципи. Загальні принципи здійснюють визначальний вплив у всіх сферах місцевого самоврядування, спеціальні – притаманні лише окремо взятим сферам місцевого самоврядування.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» до **загальних принципів** місцевого самоврядування відносить:

- народовладдя;
- законність;
- гласність;
- колегіальність;
- поєднання місцевих і загальнодержавних інтересів;
- виборність;

- правову, організаційну та матеріально-фінансову самостійність територіальних громад та їх органів у межах повноважень, визначених законом;
- підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;
- державну підтримку та гарантії місцевого самоврядування;
- судовий захист прав місцевого самоврядування.

До цього переліку можна також додати загальні конституційні принципи дотримання прав та свобод людини і громадянина, а також самостійного вирішення територіальною громадою питань місцевого значення.

Кожен із цих принципів, з одного боку, має самостійне значення, з іншого – тісно взаємодіє з іншими принципами. У комплексі вони становлять єдину цілісну систему принципів, які визначають організацію та функціонування місцевого самоврядування.

У системі загальних принципів особливо слід підкреслити роль принципу законності та звернути увагу на специфіку його застосування в системі місцевого самоврядування. Так, міське самоврядування – це влада підзаконна, і всі елементи системи місцевого самоврядування зобов'язані точно та неухильно дотримуватися вимог закону, інших нормативно-правових актів державної влади. Відповідно до цього всі акти, що приймаються в системі місцевого самоврядування, мають відповідати вимогам закону.

У той же час Конституція України передбачає, що *міське самоврядування має власні повноваження і реалізує їх самостійно та незалежно від державної влади*. Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території (ст. 144). Таким чином ці акти можуть носити нормативно-правовий характер і в практичному плані важливого значення набуває питання щодо співвідношення їх юридичної сили з юридичною силою актів органів державної влади, зокрема, органів виконавчої влади. Аналіз конституційних положень щодо самостійності та незалежності місцевого самоврядування дозволяє зробити висновок про пріоритет актів місцевого самоврядування, що видаються в межах компетенції відповідного органу місцевого самоврядування, над актами будь-якого органу виконавчої влади. Згідно з Конституцією України, *рішення органів місцевого самоврядування зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду лише з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України* (ст. 144).

**Спеціальні принципи** місцевого самоврядування мають досить розгалужену систему. Так, наприклад, до спеціальних принципів у сфері місцевих фінансів можна віднести: збалансування доходів і витратків місцевих бюджетів; фінансування державою витрат, пов'язаних зі здійсненням органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади; самостійність місцевих бюджетів; фінансова підтримка місцевого самоврядування державою тощо.

Із принципами місцевого самоврядування тісно пов'язані його завдання та функції. **До основних завдань місцевого самоврядування можна віднести:**

- 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 цих завдань визначаються і **функції місцевого** самоврядування, під якими розуміють основні напрямки діяльності територіальних громад, органів місцевого самоврядування з вирішення завдань місцевого самоврядування (муніципальної діяльності). Основними 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 громадян;
- захист прав місцевого самоврядування.

Функції місцевого самоврядування отримали юридичне закріплення в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» у вигляді предметів відання органів місцевого самоврядування.

У той же час слід зазначити, що ряд важливих принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування, незважаючи на її ратифікацію Україною, усе ще не отримав належного відтворення в чинному законодавстві та в суспільній практиці.

Так, по-перше, Конституція України (ст. 140) передбачає запровадження місцевого самоврядування лише на **низовому терито-**

**рiальному рiвнi** – рiвнi населеного пункту (села, селища, міста); на рiональному рiвнi продовжує iснувати система прямого державного управління, що виключає можливiсть iснування рiонального самоврядування. Це певною мiрою суперечить принципу, який закрiплений в ст. 3 Європейської Хартії, i передбачає, що мiсцеве самоврядування означає «право i спроможнiсть мiсцевої влади в межах закону здiйснювати регулювання й управління значною частиною громадських справ...». Iз цього нормативного визначення випливає, що право на мiсцеве самоврядування повиннi мати територіальнi громади («територіальнi спiвтовариства») рiзних територіальних рiвнiв, у той час, як згiдно з Конституцією України (ст. 140) таке право визнається лише за територіальними громадами сiл, селищ, мiст. На рiональному рiвнi (район, область) Конституція України передбачає функціонування вiдповiдних органiв мiсцевого самоврядування – районних, обласних рад, але вони мають специфічне призначення – представляють iнтереси територіальних громад на рiональному рiвнi i надiлені досить обмеженими повноваженнями, що, поряд з вiдсутнiстю у них виконавчих органiв, свiдчить про декоративний характер цих представницьких установ.

По-друге, при визначеннi компетенції мiсцевого самоврядування не повною мiрою був дотриманий принцип субсидіарностi, передбачений у ст. 4 Європейської Хартії мiсцевого самоврядування. Унаслідок цього значна частина повноважень мiсцевого самоврядування отримала статус «делегованих», а характер розподілу повноважень мiж органами мiсцевого самоврядування та мiсцевими органами виконавчої влади призвiв до виникнення «конкуренції компетенцій», коли однi й тi ж повноваження були вiднесені до вiдання рiзних органiв публічної влади.

У зв'язку iз зазначеним слiд пiдкреслити, що принцип субсидіарностi сьогоднi розглядається як один iз найважливіших принципiв організації iнститутiв влади в цілому. Основна iдея цього принципу полягає у тому, що публічна влада повинна втручатися у вiршення громадських справ лише в тій мiрi i в тих межах, за якими суспiльство та його групи, починаючи вiд iндивідуумiв до сiм'ї, територіальних громад та iнших бiльш значних соціальних груп, не в змозі задовольнити свої рiзнобiчнi потреби.

Тобто субсидіарнiсть у цьому значеннi базується на принципi **невтручання** органiв державної влади або органу мiсцевого самоврядування бiльш високого територіального рiвня у вiршення питання мiсцевого значення, що вiднесене до вiдання територіальної громади та її органiв.

**З iншого боку**, субсидіарнiсть прямо передбачає втручання – влада бiльш високого рiвня **не лише має право, але й повинна втручатися**

у сферу влади більш низького рівня. У той же час це втручання передбачає не підміну (заміщення), а певний тип допомоги, яка заохочує владу низових рівнів та наділяє їх повноваженнями. Як влучно зазначив Ж. Делор, «субсидиарність є не лише межею втручання більш високих влад у справи особи чи громади, але також і обов'язком даних влад діяти по відношенню до цих осіб або громад таким чином, щоб надати їм можливість вирішувати самим».

Таким чином, відповідно до принципу субсидиарності передавати повноваження від влади більш низького рівня до влади більш високого рівня дозволяється лише в тій мірі, в якій самі ці повноваження можуть бути краще здійснені на вищому рівні. При цьому непорушно залишається ідея, що ці повноваження повинні здійснюватися на рівні, настільки близькому до громадянина, наскільки це можливо.

По-третє, ні в Конституції України, ні в чинному законодавстві не визначено територіальної основи місцевого самоврядування, тобто території, у межах якої територіальна громада здійснює місцеве самоврядування. У силу цього досить проблематичною вбачається реалізація принципу незмінності територіальних кордонів місцевих влад (ст. 5 Європейської Хартії місцевого самоврядування).

По-четверте, досить обмеженими в Україні сьогодні є можливості територіальних громад самостійно визначати власні адміністративні структури (принцип, закріплений у ст. 6 Європейської Хартії місцевого самоврядування), вони практично вичерпно визначені централізовано – у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Крім того, у містах Київ та Севастополь ще не створені власні виконавчі структури місцевого самоврядування, а їх функції покладено на відповідні місцеві державні адміністрації. Зазначене суттєво обмежує реалізацію принципу організаційної автономності.

По-п'яте, поки що рано говорити про реалізацію в Україні принципу фінансової автономності місцевого самоврядування (принцип, закріплений у ст. 9 Європейської Хартії місцевого самоврядування). Зокрема, ще не вдалося забезпечити дотримання вимог ч. 2 ст. 9 Хартії щодо необхідності забезпечення відповідності обсягу фінансових ресурсів місцевої влади функціям місцевого самоврядування (за розрахунками фахівців органів місцевого самоврядування вони профінансовані на 20-30 %) та щодо необхідності формування частини фінансових ресурсів місцевої влади за рахунок місцевих податків та зборів (частка останніх у дохідній частині місцевих бюджетів настільки мізерна, що не може суттєво впливати на їх стабільність). Нереальними на сьогодні є також диверсифікований і підвищувальний характер фінансових систем, які складають підґрунтя ресурсів місцевої влади (ч. 4 ст. 9 Хартії), а

також право місцевої влади на доступ до національного ринку капіталу (ч. 8 ст. 9 Хартії). Про умовність фінансової автономності місцевого самоврядування в Україні свідчать також і розміри місцевих бюджетів.

По-шосте, як свідчить практика, існують певні проблеми в Україні і щодо забезпечення реалізації принципу правового захисту місцевого самоврядування (ст. 11 Європейської Хартії місцевого самоврядування). Зокрема, ще не створено системи адміністративної юстиції, процедура звернення до суду за захистом прав та інтересів місцевого самоврядування не отримала необхідної відповідної конкретизації, на практиці ще не забезпечено самостійності судової гілки влади тощо.

Зазначені вади територіальної організації влади дозволяють зробити висновок, що сучасний етап розвитку місцевого самоврядування має перш за все передбачити заходи, спрямовані на вдосконалення його законодавчої основи.

### **Питання для самоперевірки та повторення матеріалу**

1. Як ви розумієте поняття «муніципальна політика»?
2. Яким чином судова влада впливає на реалізацію муніципальної політики?
3. Які передумови сприяли необхідності виділення та самостійного розгляду питань муніципального права?
4. Чи існують відмінності між муніципальним правом та місцевим правом?
5. Назвіть особливості статутного права.
6. Що виступає формою зворотного зв'язку між парламентом та місцевим самоврядуванням?
7. Яка система нагляду називається «адміністративною опікою» над органами місцевого самоврядування?
8. У чому полягає суть громадського контролю за місцевим самоврядуванням?
9. Які риси судових гарантій ви можете визначити?
10. Чи всі акти, що приймаються в системі місцевого самоврядування, мають відповідати вимогам закону?
11. Які основні завдання місцевого самоврядування ви знаєте?
12. Назвіть функції місцевого самоврядування.

### **Завдання, вправи, тести**

**1. Визначення засад муніципальної політики належить до повноважень:**

- А) голови сільської, селищної, міської ради;
- Б) Верховної Ради України;

- В) Кабінету Міністрів України;
- Г) Президента України.

**2. Державний контроль і нагляд за органами місцевого самоврядування забезпечують:**

- А) органи законодавчої влади;
- Б) органи виконавчої влади;
- В) органи судової влади;
- Г) усі відповіді правильні.

**3. Правові гарантії захисту прав і законних інтересів місцевого самоврядування поділяються на:**

- А) конституційні та судові;
- Б) загальні та конституційні;
- В) конституційні та адміністративні;
- Г) спеціальні та судові.

**4. За Конституцією загальний нагляд за актами місцевого самоврядування здійснює:**

- А) прокуратура;
- Б) судова влада;
- В) законодавча влада;
- Г) виконавча влада.

**5. За ступенем узагальнення принципи місцевого самоврядування можна поділити на дві групи:**

- А) загальні та спеціальні;
- Б) загальні та конституційні;
- В) загальні та судові;
- Г) спеціальні та судові.

**6. Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є:**

- А) обов'язковими до виконання на всій території держави;
- Б) обов'язковими до виконання на відповідній території;
- В) необов'язковими до виконання на відповідній території;
- Г) жодної правильної відповіді

**7. Згідно з Конституцією України, рішення органів місцевого самоврядування зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду лише:**

- А) із мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України;
- Б) із порушенням прав територіальних громад;
- В) із відставкою голови відповідної ради;
- Г) усі відповіді правильні.

**8. Підготуйте доповідь на одну із тем:**

- А) Підзаконний характер діяльності органів місцевого самоврядування.



Б) Судовий контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування.

В) Майнова або цивільно-правова відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Г) Принципи Європейської Хартії місцевого самоврядування в законодавстві України.

**9. Проаналізуйте муніципальну політику України протягом усіх років незалежності.**

**10. Складіть схеми до даної теми.**

## Тема 6. ГАРАНТІЇ ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПОСАДОВИХ ОСІБ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1. Система гарантій місцевого самоврядування.
2. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

*Після вивчення матеріалу ви повинні вміти:*

- визначити поняття «система гарантій місцевого самоврядування»;
- аналізувати механізм правового забезпечення місцевого самоврядування;
- охарактеризувати види відповідальності органів місцевого самоврядування.

*Ключові поняття та терміни: система гарантій місцевого самоврядування, спеціальні гарантії місцевого самоврядування, гарантії захисту, дотермінове припинення повноважень, юридична відповідальність, презумпція законності, заходи дисциплінарного впливу, корупційні діяння, матеріальна шкода, неправомірні дії.*

### 1. Система гарантій місцевого самоврядування

Здійснення місцевого самоврядування в Україні забезпечується системою гарантій, під якими розуміють економічні, політичні та правові умови і засоби повної й ефективної реалізації територіальними громадами, органами місцевого самоврядування завдань та функцій місцевого самоврядування. Найважливіші правові гарантії місцевого самоврядування отримали закріплення в Конституції України та Законі «Про місцеве самоврядування в Україні».

*Таблиця 2.3*

### Механізм правового забезпечення місцевого самоврядування

№ з/п	Гарантії	Зміст
1.	Правові гарантії захисту	Право територіальних громад, органів та посадових осіб МС самостійно вирішувати надані їм повноваження: – конституційні гарантії; – судові гарантії.
2.	Державний і громадський контроль	Державний нагляд, політико-правовий контроль у формі депутатських запитів, парламентських слухань, судовий контроль, контроль в особі засобів масової інформації, політичних партій і громадських організацій.
3.	Юридична відповідальність	Конституційно-правова відповідальність, майнова або цивільно-правова відповідальність.

Відповідно до ст. 7 Основного Закону в Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування. Гарантії місцевого самоврядування є одним із важливих принципів, які передбачені у ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Здійснення цих конституційних та законодавчих норм місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі забезпечується **системою гарантій**, під якою розуміють **сукупність економічних, політичних та правових умов і засобів**, що забезпечують повну ефективну реалізацію територіальними громадами, органами місцевого самоврядування завдань і функцій місцевого самоврядування. *До складу цієї системи належать:*

- загальні гарантії (економічні, політичні, духовні);
- спеціальні гарантії (юридичні).

**Спеціальні гарантії місцевого самоврядування** – це правові засоби забезпечення його діяльності, які встановлені як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні. Органи місцевого самоврядування приймають власні нормативно-правові акти, що містять ті чи інші правові засоби з метою:

- забезпечити організаційну та матеріально-фінансову самостійність органів місцевого самоврядування для вирішення питань в інтересах місцевого населення;
- створити сприятливі умови для розвитку місцевого самоврядування, реалізації прав усіх членів територіальної громади в межах чинного законодавства;
- захистити права органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

**До гарантій організаційної самостійності місцевого самоврядування належать:**

- положення Конституції України про те, що органи місцевого самоврядування не входять до єдиної системи органів державної влади (ст. 5), а служба в органах місцевого самоврядування виступає самостійним видом публічної служби (ст. 38);
- віднесення питань обрання органів місцевого самоврядування, обрання чи призначення посадових осіб місцевого самоврядування до повноважень місцевого самоврядування;
- визначена Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 71) заборона органам виконавчої влади та їх посадовим особам втручатись у законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією України та законами України до повноважень органів та осіб місцевого самоврядування, окрім випадків виконання делегованих їм радами повноважень та в інших випадках, передбачених законом;

– визначена Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 21) заборона обмежувати права територіальних громад на місцеве самоврядування, за винятком умов військового чи надзвичайного стану.

**До гарантій матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування належать:**

– визначення Конституцією України (ст. 142) матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування;

– положення Конституції України щодо захисту законом права комунальної власності на рівних умовах із правами власності інших суб'єктів (ст. 13);

– закріплення обов'язків держави фінансувати здійснення окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих органам місцевого самоврядування (ст. 143 Конституції України) та компенсувати витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок виконання рішень органів державної виконавчої влади і попередньо не були забезпечені відповідними фінансовими ресурсами (ст. 67 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»;

– передбачена Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 61) заборона втручання державних органів у процес складання, затвердження та виконання місцевих бюджетів, за винятком випадків, передбачених законом;

– передбачений Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 62) обов'язок держави фінансово підтримувати місцеве самоврядування, брати участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснювати контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів і належним їх обліком, гарантувати органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб;

– передбачене Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 68-70) право органів місцевого самоврядування мати позабюджетні кошти, визначати місцеві податки і збори, випускати місцеві позики, лотереї та цінні папери тощо.

**Гарантіями захисту прав місцевого самоврядування є:**

– передбачені Конституцією України обов'язковість до виконання на відповідній території актів органів місцевого самоврядування (ст. 144) та судовий порядок захисту права місцевого самоврядування (ст. 145);

– передбачене Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 71) право органів та посадових осіб місцевого самоврядування звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів

виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

– установа Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 72) підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій районним, обласним радам;

– передбачена Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 75) відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами.

## **2. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування**

Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування є однією з важливих гарантій місцевого самоврядування, яка слугує забезпеченню функціонування останнього в інтересах населення та суспільства в цілому.

**Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування спрямована на:**

а) забезпечення ефективної реалізації функцій місцевого самоврядування і належне виконання покладених на них повноважень, максимальне врахування і захист прав та законних інтересів територіальних громад при вирішенні питань місцевого значення;

б) стимулювання виконання органами та посадовими особами місцевого самоврядування прийнятих на себе майнових та інших зобов'язань перед юридичними і фізичними особами;

в) суворе дотримання принципу законності в діяльності цих суб'єктів;

г) тісна взаємодія територіальної громади з органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

Вищою формою конституційно-правової відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування є **дотермінове припинення їх повноважень** у визначеному законом порядку, передбаченому ст. 78, 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

**Питання про дотермінове припинення повноважень місцевої ради** за рішенням місцевого референдуму може бути порушене відповідним головою, а також не менш ніж однією десятою частиною громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу.

*Повноваження сільського, селищного, міського голови*, за наявності підстав, можуть бути припинені дотерміново за рішенням місцевого референдуму або ж за рішенням відповідної ради, прийнятим шляхом таємного голосування не менше ніж двома третинами голосів

депутатів від загального складу ради. Рішення про проведення місцевого референдуму щодо припинення повноважень сільського, селищного, міського голови приймається радою як за власною ініціативою, так і на вимогу не менше ніж однієї десятої частини громадян, що проживають на відповідній території та мають право голосу.

Повноваження органу самоорганізації населення відповідно до ст. 80 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» припиняються дотерміново у випадках:

- невиконання рішень сільської, селищної, міської, районної (у місті) ради, її виконавчого комітету, загальних зборів громадян або невиконання своїх повноважень;
- його саморозпуску.

У процесі діяльності органи місцевого самоврядування та їх посадові особи можуть підлягати всім **видам юридичної відповідальності** (рис. 2.1), тому на сьогодні важливими є такі питання, як механізм **установлення правового режиму відповідальності** як органів, так і посадових осіб місцевого самоврядування, наділених владними повноваженнями.



**Рис. 2.1.** Види юридичної відповідальності

Так, згідно зі ст. 19 Конституції України, органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією та законами України. Тобто рішення, прийняті керівниками органів влади з перевищенням їх повноважень або з порушенням установленної процедури, – незаконні. Тому рішення (ст. 144 Конституції України) органів місцевого самоврядування зупиняються у визначеному законом порядку з одночасним зверненням до суду. Якщо рішення визнане неконституційним, воно скасовується.

Однак згідно з конституційним принципом **презумпції законності** рішень органів місцевого самоврядування жодний орган державної виконавчої влади (посадова особа) не може визнати рішення органів

місцевого самоврядування незаконним і, відповідно, скасувати його. Тому що **вирішення питання законності актів органів місцевого самоврядування належить до компетенції судів загальної юрисдикції**. Також органи місцевого самоврядування належать до суб'єктів права на конституційне подання з питань надання висновків щодо конституційності прийнятих рішень, що є вже сферою Конституційного суду України.

Згідно зі ст. 74 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед: територіальною громадою; державою; юридичними та фізичними особами, якщо їм заподіяна шкода внаслідок рішень, що прийняті органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

Наприклад, ст. 75 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» розкриває суть відповідальності посадових осіб та органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою, оскільки територіальні громади формують органи місцевого самоврядування, які здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування, а саме:

- органи місцевого самоврядування та їх посадові особи є підзвітними, підконтрольними перед територіальними громадами;
- вони періодично, але не менше ніж 2 рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення;
- звітують про свою діяльність.

Ст. 76 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює підстави відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед державою. Органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

**Юридична відповідальність** є важливою складовою правового статусу посадової особи місцевого самоврядування. Вона представляє ті негативні наслідки, що наступають щодо особи, яка скоїла правопорушення, передбачені санкцією правової норми. У такий спосіб держава оцінює поведінку посадової особи місцевого самоврядування з точки зору права і закону.

Необхідно звернути увагу на те, що серед різних видів юридичної відповідальності здебільшого **тільки адміністративна і дисциплінарна відповідальність** застосовуються до посадових осіб органів місцевого

самоврядування як до спеціального суб'єкта. Інші види юридичної відповідальності застосовуються до посадових осіб органів місцевого самоврядування на загальних підставах, тобто як до фізичної особи (загального суб'єкта).

Ст. 14 Закону України «Про державну службу» передбачає такі **заходи дисциплінарного впливу** (саме впливу, а не стягнення), які можуть застосовуватися як до державних службовців, так і посадових осіб місцевого самоврядування:

- попередження про неповну службу відповідність;
- затримка до одного року в присвоєнні чергового рангу та призначенні на вищу посаду.

Ці заходи впливу можуть застосовуватися одночасно з дисциплінарними стягненнями.

Посадові особи органів місцевого самоврядування підлягають **адміністративній відповідальності** за адміністративні правопорушення, пов'язані з недотриманням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного та громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких належить до їх службових обов'язків.

**Кримінальна відповідальність** за злочини, які вчинені спеціальним суб'єктом – службовою особою органів місцевого самоврядування, – передбачена розділом XVII Кримінального кодексу України (2001) – Злочини у сфері службової діяльності (рис. 2.2).



**Рис. 2.2.** Злочини у сфері службової діяльності

Відповідно до п. 1 примітки до ст. 364 КК України, **службовою особою** є особа, яка постійно чи тимчасово здійснює функції представників влади, а також обіймає постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності посади, пов'язані

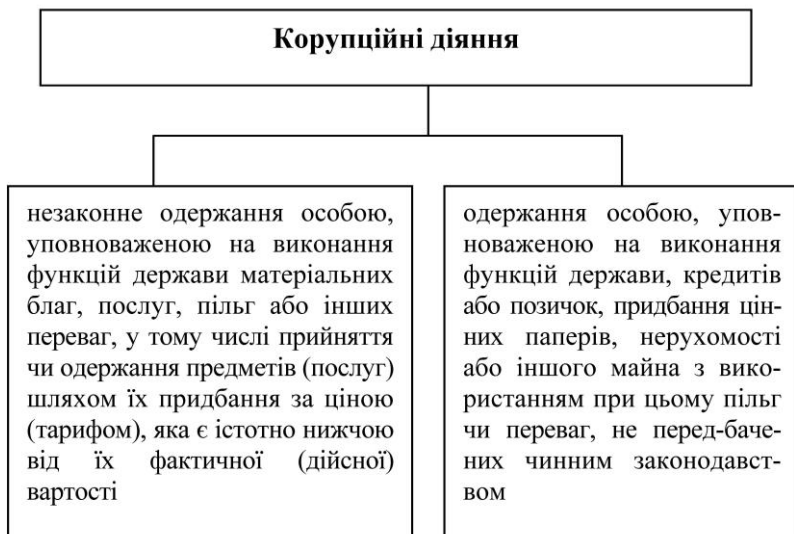


з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконує такі повноваження за спеціальним повноваженням.

**Службовими особами органів місцевого самоврядування**, відповідно до п. 2 примітки до ст. 368 КК України, є керівники та заступники керівників органів місцевого самоврядування, їх структурних підрозділів та одиниць.

Злочини у сфері службової діяльності характеризуються тим, що вони вчиняються з використанням влади чи службового становища та всупереч інтересам служби.

Законом України «Про боротьбу з корупцією» дається таке визначення **корупційних діянь**: це – діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг (рис. 2.3.). До суб'єктів корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, відповідно до ст. 2 ЗУ «Про боротьбу з корупцією», належать і посадові особи органів місцевого самоврядування.



**Рис. 2.3.** Корупційні діяння

Що стосується подарунків, а також вартості незаконно одержаних послуг, то вони підлягають стягненню (відшкодуванню) в дохід держави.

**Декларування доходів посадових осіб органів місцевого самоврядування здійснюється в порядку і на підставах, передбачених ст. 13 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».**

Учинення посадовими особами органів місцевого самоврядування діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією, якщо вони не містять складу злочину, тягне за собою адміністративну відповідальність у вигляді штрафу від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподаткованих мінімумів доходів громадян і звільнення з посади або інше усунення від виконання функцій органів місцевого самоврядування. Якщо посадову особу органів місцевого самоврядування звільнено з посади за вчинення корупційних діянь, то впродовж трьох років їй заборонено займати посади в державних органах чи органах місцевого самоврядування.

У ст. 24 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 р. викладено зміст відповідальності посадової особи місцевого самоврядування. **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, установленому 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.*

Ст. 77 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» відтворює конституційну норму (ст. 56), яка закріпила *право кожного на відшкодування державою шкоди, заподіяної незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування, їх посадовими особами при здійсненні ними своїх повноважень.*

**Неправомірними є дії і рішення, якщо вони порушують закони, інші нормативні акти або ними вирішено питання, які не є компетенцією органу місцевого самоврядування чи його посадових осіб. Це можуть бути колегіальні рішення й одноособові дії посадових осіб, унаслідок яких фізичні або юридичні особи були позбавлені можливості повністю чи частково здійснювати право, надане їм**

законом або іншими нормативними актами, або на них покладено виконання якихось непередбачених обов'язків (наприклад, введено збір, податок або обмеження), або їх притягнуто до непередбаченої відповідальності.

**Бездіяльність органів чи посадових осіб має місце**, коли вони не виконують дій, які повинні були виконати відповідно до закону чи нормативного акту.

Питання про відшкодування шкоди вирішується на підставі ст. 1173-1175 Цивільного кодексу України, якими передбачено відповідальність органів місцевого самоврядування за заподіяну ними шкоду та шкоду, заподіяну посадовими особами цих органів.

Шкода, завдана фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування та посадовими або службовими особами при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується органом місцевого самоврядування незалежно від вини цих органів та посадових осіб. Така ж відповідальність установлена в результаті прийняття органом місцевого самоврядування нормативно-правового акта, що був визнаний незаконним і скасований.

Виходячи зі ст. 1173-1175 Цивільного кодексу України, фізична або юридична особа свої вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної з вини посадової особи органу місцевого самоврядування, пред'являє до відповідного органу місцевого самоврядування, який її відшкодовує зазвичай, а винна посадова особа відшкодовує цьому органу з власних коштів виплачену ним фізичній чи юридичній особі суму.

Заподіяна потерпілій фізичній чи юридичній особі матеріальна шкода відшкодовується в повному обсязі. *Суперечності, які можуть виникнути між юридичними та фізичними особами, з одного боку, і органом місцевого самоврядування – з іншого, розглядаються в судах загальної юрисдикції (спори фізичних осіб) і господарських судах (спори юридичних осіб) у порядку позовного провадження.* Для цього юридична чи фізична особа має звернутися з позовною заявою до суду.

Конституція (ст. 56) гарантує кожному відшкодування не тільки матеріальної, але й **моральної шкоди**, заподіяної незаконними рішеннями, діями та бездіяльністю органів місцевого самоврядування.

Під *моральною шкодою* слід розуміти втрати немайнового характеру внаслідок моральних чи фізичних страждань або інших негативних явищ, заподіяних фізичній чи юридичній особі неправомірним рішенням, дією чи бездіяльністю органу місцевого самоврядування чи його посадовою особою.

Відповідно до ч. 2 ст. 1167 Цивільного кодексу України, моральна шкода відшкодовується незалежно від вини органу місцевого самовря-

дування у випадках, якщо шкода завдана каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю фізичної особи внаслідок дії джерела підвищеної небезпеки, а також в інших випадках, передбачених законом. Розмір відшкодування визначається судом з урахуванням характеру та обсягу заподіяних моральних і фізичних страждань, інших негативних наслідків, з урахуванням у кожному конкретному випадку ступеня вини органу місцевого самоврядування чи посадової особи, але не менше п'яти мінімальних розмірів заробітної плати.

Відповідно до норм Цивільного процесуального кодексу України (глава 31-А), фізичні особи для поновлення порушених прав можуть звернутися до місцевого суду за місцем знаходження органу місцевого самоврядування чи його посадової особи зі скаргою на їх рішення, дії або бездіяльність. Скарги з цього приводу юридичних осіб розглядаються господарськими судами.

Для звернення зі скаргою до суду встановлено двомісячний строк, що починається з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав. У випадку, коли фізична особа у зв'язку з неправомірним рішенням, діями чи бездіяльністю органу місцевого самоврядування чи його посадової особи зверталася зі скаргою до державного органу щодо органу місцевого самоврядування, скарга до суду подається в місячний строк із дня одержання нею письмової відповіді про відмову в задоволенні скарги, а у випадку, коли така відповідь не надійшла – із дня закінчення місячного строку після подання скарги.

Якщо суд, розглянувши на засіданні скаргу про поновлення прав, порушених із вини органів місцевого самоврядування чи його посадової особи, дійшов висновку, що їх рішення, дії або бездіяльність були неправомірними, він у своєму рішенні зазначає, яким шляхом мають бути поновлені порушені права.

Наприклад, установивши неправомірність рішення органу місцевого самоврядування про введення непередбачених законом податків і зборів, суд своїм рішенням зобов'язує цей орган усунути допущене порушення. У випадку незгоди з рішенням суду фізична чи юридична особа або орган місцевого самоврядування вправі оскаржити рішення суду першої інстанції в суді вищого рівня.

Розгляд питання гарантій і відповідальності посадових осіб та органів місцевого самоврядування вказує на важливість та необхідність формування цілісного механізму, що дасть можливість цивілізовано і конструктивно впливати на функціонування та розвиток місцевого самоврядування в Україні.

### **Питання для самоперевірки та повторення матеріалу**

1. Що розуміють під поняттям «система гарантій місцевого самоврядування»?
2. Які існують види гарантій місцевого самоврядування?
3. Що виступає гарантіями захисту прав місцевого самоврядування?
4. На що спрямована відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування?
5. У чому полягає механізм установаження правового режиму відповідальності посадових осіб та органів місцевого самоврядування?
6. Які існують види юридичної відповідальності?
7. Чи можуть органи місцевого самоврядування мати позабюджетні кошти?
8. Які види юридичної відповідальності застосовуються до посадових осіб органів місцевого самоврядування на загальних підставах?
9. Які види дисциплінарного впливу ви знаєте?
10. Назвіть злочини у сфері службової діяльності.

### **Завдання, вправи, тести**

**1. Вищою формою конституційно-правової відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування є:**

- А) матеріальне відшкодування;
- Б) дотермінове припинення їх повноважень;
- В) позбавлення пільг;
- Г) жодної правильної відповіді.

**2. Повноваження сільського, селищного, міського голови за наявності підстав можуть бути припинені дотерміново за рішенням відповідної ради не менше ніж:**

- А) двома третинами голосів депутатів від загального складу ради;
- Б) двома третинами голосів депутатів від правомірного складу ради;
- В) половиною голосів депутатів від загального складу ради;
- Г) половиною голосів депутатів від правомірного складу ради.

**3. Повноваження органу самоорганізації населення відповідно до ст. 80 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» припиняються дотерміново у випадках:**

- А) невиконання рішень сільської, селищної, міської, районної (у місті) ради, її виконавчого комітету, загальних зборів громадян;
- Б) невиконання своїх повноважень;
- В) його саморозпуску;
- Г) усі відповіді правильні.

**4. У процесі діяльності органи місцевого самоврядування та їх посадові особи можуть підлягати таким видам юридичної відповідальності:**

- А) адміністративній та кримінальній відповідальності;
- Б) конституційній та дисциплінарній відповідальності;
- В) усім видам юридичної відповідальності;
- Г) лише матеріальній та кримінальній відповідальності.

**5. Вирішення питання законності актів органів місцевого самоврядування належить до компетенції:**

- А) судів загальної юрисдикції;
- Б) Конституційного Суду України;
- В) Президента України;
- Г) Верховної Ради України.

**6. Бездіяльність органів чи посадових осіб має місце, коли вони:**

- А) не відвідують робоче місце;
- Б) виконують дії, що суперечать законодавству;
- В) не виконують дій, які повинні були виконати відповідно до закону чи нормативного акту;
- Г) не виконують своїх обов'язків.

**7. Діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, називається:**

- А) корупційні діяння;
- Б) бездіяльність;
- В) лобістська діяльність;
- Г) усі відповіді правильні.

**8. Напишіть коротке есе на одну з тем:**

А) Гарантії матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування: основні проблемні питання.

Б) Дотермінове припинення повноважень посадових осіб місцевого самоврядування.

В) Дотермінове припинення повноважень місцевої ради: приклади та коментарі.

Г) Корупційні діяння посадових осіб органів місцевого самоврядування.

**9. Складіть схеми до даної теми.**

**10. Поясніть право зворотної вимоги (регресу) до посадової особи місцевого самоврядування.**

## Тема 7. ЕТИЧНА ІНФРАСТРУКТУРА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1. Етичні норми посадової особи місцевого самоврядування (муніципального службовця).
2. Оцінка персоналу й ефективності органів місцевого самоврядування (муніципального управління).
3. Атестація муніципальних службовців.
4. Формування кадрового резерву муніципального службовців.

*Після вивчення матеріалу ви повинні вміти:*

- охарактеризувати етичні норми посадової особи місцевого самоврядування;
- проаналізувати етичний кодекс посадових осіб місцевого самоврядування;
- описати технології оцінки персоналу та ефективності органів місцевого самоврядування;
- окреслити особливості проведення атестації муніципальних службовців;
- проаналізувати процес формування кадрового резерву муніципального управління.

*Ключові поняття та терміни: професійна етика, етичні норми, етична інфраструктура, етичний кодекс, муніципальний службовець, кваліметричні методи оцінювання персоналу, кадровий резерв.*

### **1. Етичні норми посадової особи місцевого самоврядування (муніципального службовця)**

Демократизація державного управління та місцевого самоврядування сприяє значному посиленню уваги українського суспільства до моральності влади, усіх її складових, до етики поведінки державних службовців, незалежно від рівня посади чи місця в управлінській ієрархії. Це, у першу чергу, стосується рівня професіоналізму розв'язання актуальних соціальних, політичних та економічних проблем, боротьби з корупцією, а також проявами у владному середовищі **конфлікту інтересів**<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Конфлікт інтересів – протиріччя між службовими обов'язками і приватними інтересами посадової особи, при якому приватні інтереси посадової особи можуть негативно вплинути на виконання ним своїх службових обов'язків».

Сьогодні наявність професійних знань, умінь, навичок і здатностей – обов'язкова, але не єдина вимога, що ставиться до посадової особи будь-якого рангу або рівня. Найбільш важливі моральні якості, що зовні проявляються в культурі поведінки, мові, манерах, одязі.

В останні роки науковцями активно розробляються проблеми службової, професійної й адміністративної етики в цілому та професійної етики державних службовців, зокрема, вивчається етична, моральна поведінка **посадових осіб органів місцевого самоврядування (тобто муніципальних службовців)**.

Зрозуміло, що специфіка кожного органу місцевого самоврядування, особливості, службових ситуацій, що виникають у процесі тієї або іншої професійної діяльності службових ситуацій і традиційно складних ділових відносин породжують свої, характерні саме для даного середовища, норми поведінки, які закріплюються в різного роду правилах поведінки.

Етичні норми та процедури етичного регулювання муніципальних службовців в різних країнах можуть бути закріплені й у законах, і в етичних кодексах, та й самі кодекси можуть прийматися у вигляді законів і у вигляді підзаконних нормативних актів. Однак за допомогою етичної інфраструктури<sup>3</sup> можна краще зрозуміти місце адміністративної етики в системі державного управління, зв'язок специфічних засобів етичного регулювання, наприклад етичних кодексів (кодексів етики), з особливостями політичної культури.

Сьогодні в Україні потрібно сформувати етичну інфраструктуру муніципальної служби, за допомогою якої можливо забезпечити професійну діяльність муніципальних службовців в інтересах громадян і громади, а також запобігти можливим зловживанням владою та порушенням закону

Під етичною інфраструктурою місцевого самоврядування розуміється «сукупність засобів, використовуваних для регулювання та заохочення належної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування (муніципальних службовців)». Етична інфраструктура містить у собі вісім найважливіших елементів (рис. 2.4).

<b>Політична воля</b> (усвідомлення і публічне визнання вищим політичним керівництвом етики-моралі основою демократичних трансформацій у державі)	<b>Механізми звітності</b> (механізми відповідальності і санкції за порушення етичних норм)
---	---

<sup>3</sup> Термін «етична інфраструктура» уперше був використаний у доповіді «Етика державної служби: поточні проблеми і практика», підготовленій 1996 р. Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Із того часу він широко використовується в дослідженнях державної служби як усередині ОЕСР, так і в країнах, що не є її членами.



<b>Законодавство</b> (етичне законодавство – юридично закріплені базові моральні норми професійної діяльності державного службовця)	<b>Професійна соціалізація</b> (морально-професійна соціалізація)
<b>Етичні кодекси</b> (демократично прийняті кодекси поведінки державного службовця)	<b>Умови державної служби</b> (належні умови й організація праці державних службовців)
<b>Координуючі органи</b> (етичні інститути державної служби)	<b>Суспільний нагляд</b> за діяльністю державних службовців (інститути громадянського суспільства, які сприяють етизації державної служби.)

**Рис. 2.4.** Етична інфраструктура державної служби

Очевидно, що приведена класифікація елементів етичної інфраструктури є умовною. Наприклад, М. Рудакевич вважає, що добровільна присяга державного службовця як форма його публічного зобов'язання добросовісно виконувати встановлені етичні стандарти може бути окремим елементом етичної інфраструктури, тому що засвідчує моральну свободу кожного громадянина обирати державну службу в якості професійної діяльності. На нашу думку, це право громадянина вже закріплене в такому елементі етичної інфраструктури, як законодавство. Крім того, відбір громадян на державну службу повинен передбачати обов'язкову конкурсну процедуру заміщення усіх посад (відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» від 15 лютого 2002 р. № 169).

Також етична інфраструктура кожної конкретної країни багато в чому визначається її культурною специфікою. Однак формуватись етична інфраструктура може тільки в процесі взаємодії державних і громадських інститутів відповідно до потреб розвитку демократичної держави й громадського суспільства для утвердження в професійній діяльності державних службовців ціннісно-нормативних стандартів демократичних відносин.

Одним із найбільш важливих елементів етичної інфраструктури місцевого самоврядування є нормативні акти, що містять цінності, принципи і стандарти поведінки муніципальних службовців. Це – етичні кодекси, що закріплюють ті правила поведінки, яких повинен дотримуватись муніципальний службовець, щоб сприяти росту довіри громадян до органів місцевого самоврядування і держави. Вони допомагають розв'язувати конфлікти інтересів і позитивно впливати на виконання муніципальними службовцями їх обов'язків. Як правило, етичний кодекс приймається саме у вигляді підзаконного нормативного

акта, при цьому кодекс є частиною трудової угоди, що підписується муніципальним службовцем. Етичні кодекси як засіб регулювання поведінки займають проміжне положення між моральними та юридичними нормами. Тому що моральність, етичність й інтелігентність – невід’ємні складові професіоналізму сучасного муніципального службовця, запорука його високого авторитету й гідного іміджу. Адже в уяві людей муніципальний службовець – це не просто фахівець, не просто працівник. Це – людина, що персоніфікує владу, виступає від імені влади, – захищає інтереси держави й народу.

**Етичний кодекс посадових осіб місцевого самоврядування** (кодекс муніципальних службовців або звід етичних правил муніципального службовця) – це форма публічного проголошення органом місцевого самоврядування цінностей, правил і стандартів поведінки, на основі яких ця структура зобов’язується діяти в інтересах громадянина, держави і суспільства. Етичні стандарти покликані не стільки регулювати поведінку службовців, скільки мотивувати їх поведінку, сприяти формуванню «професійної етики».

Кодекс покликаний дати орієнтир муніципальним службовцям, як вони повинні належно поводитись. Тобто кодекс повинен мотивувати їх поведінку, сприяти формуванню «професійної етики».

Регулятивний характер кодексу поведінки залежить від чіткості мети. Він повинен точно визначати:

- ідеали (цінності, яких ми прагнемо);
- положення, які носять характер норми («слід», «дозволено», «заборонено»);
- положення, які мають дисциплінарний характер (рис. 2.5).

Наявність у кодексі морального ідеалу вказує на те, що дана професійна група бере на себе дещо вищі зобов’язання, ніж ті, які законом встановлює держава.

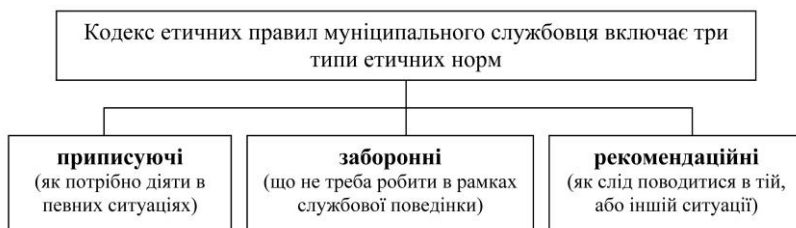


Рис. 2.5. Кодекс етичних правил (норм) муніципального службовця

Кодекс не регламентує приватне життя муніципального службовця, не обмежує його права і свободи, а лише визначає етичну сторону його діяльності, встановлює етичні норми службової поведінки, яку можна визначити як контрольовану поведінку.

Крім того, він є нормативним документом і за його порушення передбачаються заходи дисциплінарної відповідальності аж до звільнення. Тобто Кодекс повинен бути контролюючим механізмом. Якщо він не містить положень про неприпустиму поведінку і застосування покарань, то він є лише декларацією про етичні вимоги. Такими покараннями можуть бути як незначні дисциплінарні стягнення, так і більш серйозні рішення, наприклад рекомендація про звільнення з посади із наданням гласності скоєному порушенню. У такому випадку міра покарання хоч і висока, але свідчить про колективну турботу про професійну гідність і честь.

Правоохоронні органи не можуть вирішувати етичні суперечки, оскільки їх ухвали виходять із норм кримінального й адміністративного права. Значна частина дій, заборонених Кодексом етичних правил, не має ознак злочина і тому мораль виступає регулятором тих відносин, де не існує ніякого юридичного закону або його роль представлена слабо.

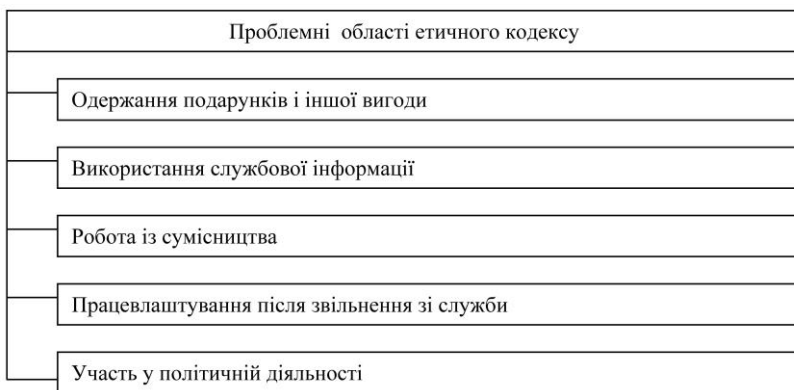
Кодекс етичних правил (норм) муніципального службовця повинен відповідати існуючій політичній і правовій системі. Це означає, що він не повинен суперечити нормам, представленим у Конституції і законах України.

Етичні стандарти мають бути ясно сформульовані, рекомендовані до виконання. Обов'язковий характер положень, що містяться, наприклад, у Кодексі поведінки, обумовлений угодою-договором, коли особа приймає на себе зобов'язання йому слідувати. Для кожного муніципального службовця Кодекс виступає як добровільно прийняті на себе зобов'язання. Він повинен вимагати **дотримання таких принципів:**

- чесно й сумлінно виконувати свої обов'язки;
- працювати охайно і старанно;
- ставитися до оточуючих з повагою;
- дотримуватися законодавства;
- слідувати розумним і законним директивам вищестоящих осіб;
- підтримувати необхідний рівень конфіденційності при роботі з різними департаментами та міністерствами;
- вживати всіх заходів, щоб уникати виникнення конфліктів інтересів;
- використовувати фінансові ресурси органів місцевого самоврядування тільки в інтересах громади;

- не надавати помилкової або невірної інформації за офіційним запитом;
- не допускати незаконного й неправильного використання: інсайдерської інформації, обов'язків, положення або влади;
- вибудовувати модель поведінки так, щоб підтримувати цінності муніципального органу і його репутацію;
- перебуваючи за кордоном, зберігати високі стандарти поведінки, прийняті в Україні.

Крім того, Кодекс допомагає розв'язанню конфлікту інтересів. Деякі основні розділи сучасних етичних кодексів, кодексів поведінки муніципальних службовців містять рекомендації щодо вирішення етичних проблем, що виникають у зв'язку з конфліктами інтересів. Найбільш важливі проблемні сфери етичних кодексів з попередження і регулювання конфліктів інтересів зазначені на рис. 2.6.



**Рис. 2.6.** Перелік проблемних сфер етичного кодексу

Як бачимо, усі розглянуті проблемні сфери, регульовані етичними кодексами, тісно пов'язані з небезпекою виникнення конфлікту інтересів. Тому етичне регулювання місцевого самоврядування дійсно багато в чому спрямоване саме на попередження й усунення протиріч між особистими інтересами та посадовими обов'язками. Треба підкреслити, що декларування інтересів є найважливішим інструментом етичного регулювання і саме тому в етичних кодексах поряд зі стандартами поведінки закріплюються процедури декларування інтересів.

Зрозуміло, що зміст етичних кодексів не може зводитись лише до регулювання конфлікту інтересів. Так, наприклад, в етичних кодексах можуть закріплюватися вимоги бути ввічливими у спілкуванні з

колегами і громадянами, заборона появи на службі у стані алкогольного сп'яніння, норми, що регулюють використання державної власності; процедури службового викриття тощо.

Однак яким би деталізованим (із докладним викладенням норм і правил, заборон і дозволів, зі складними механізмами примусу) не був Кодекс етики муніципального службовця, він повинен мати реалістичні цілі (*мету; перелік позитивних цінностей, на які потрібно орієнтуватися; понятійні стандарти того, що «можна» і чого «не можна»; реальні санкції; систему процедурних гарантій*). Було б нереалістично очікувати від етичного кодексу того, що він зупинить корупцію і взагалі допоможе запобігти конфлікту особистого та державного інтересу. Зрозуміло, що впровадження етичного кодексу дасть змогу запобігти деяким порушенням і виявити осіб, які їх скоїли.

Кодекс етичних норм – це документ, який, увібравши в себе все перераховане, пропонує керівникам сфокусувати свою увагу на основному, першорядному й підказує найбільш логічні рішення. Кодекс дає загальний орієнтир у тих ситуаціях, коли важко однозначно визначити, що є етичним, а що неетичним у діях муніципальних службовців. Етичний кодекс допомагає контролювати владу тих керівників, які іноді просять, навіть наказують своїм підлеглим робити не тільки неетичні, але й навіть незаконні вчинки. Він забезпечує певний рівень юридичного захисту як організації в цілому, так і кожному співробітникові окремо.

Але навіть і найкращий кодекс – це лише відправний пункт постійної роботи з поліпшення етичного клімату в органах місцевого самоврядування. Також треба відзначити, що прийняття Етичного кодексу муніципального службовця потрібно пов'язувати з системою підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації муніципальних службовців.

Таким чином, Кодекс – це лише елемент етичної інфраструктури місцевого самоврядування, який позитивно впливає на розвиток демократії в Україні.

## **2. Оцінка персоналу й ефективності органів місцевого самоврядування (муніципального управління)**

Аналіз діяльності та оцінювання персоналу пов'язані з усіма елементами кадрового менеджменту в муніципальному управлінні, зокрема з плануванням, добором та відбором персоналу, стимулюванням та мотивацією, професійним зростанням та розвитком персоналу тощо.

Аналіз діяльності персоналу проводиться для отримання об'єктивної інформації про виконання посадових інструкцій, функцій та обов'язків, визначення потреб у підготовці персоналу, про систему

знань, умінь та навичок, необхідних для виконання конкретних функцій, застосування стимулів та компенсацій працюючим.

Із метою здійснення аналізу та оцінювання діяльності персоналу використовуються *спеціальні технології*, а саме: кваліметричні методи оцінювання персоналу; створення стандартизованих специфікацій професій та посад; функціональні обстеження; інтерв'ю з метою оцінювання; атестація.

**Кваліметричні методи оцінювання персоналу** належать до методів формалізовано-рейтингової оцінки та полягають у застосуванні кількісного підходу до оцінки діяльності муніципальних службовців. Вони дають змогу уникнути суб'єктивізму, який великою мірою може визначати оцінку атестаційної комісії.

Функціональне обстеження є формою реалізації функціонального аналізу в муніципальному кадровому менеджменті й полягає у визначенні відповідності працівника органу місцевого самоврядування та роботи, яку він виконує, посадовій інструкції та професійно-кваліфікаційним характеристикам.

Оцінювання персоналу ґрунтується на застосуванні **системи критеріїв, зокрема таких:**

- професійні, особистісні, комунікативні навички;
- здатність виконувати різні види робіт й орієнтуватись в умовах, які швидко змінюються;
- якість роботи;
- ставлення до роботи, мотивація;
- інноваційна діяльність та ініціативність;
- творчий потенціал; взаємодія з іншими членами колективу тощо.

Показники оцінки персоналу, які здійснюються при проведенні атестації муніципальних службовців, тісно пов'язані з оцінками муніципальної служби в цілому. З одного боку, муніципальна служба повинна мати в очах місцевого населення достатню вагу, повноправний статус, суспільне визнання, а з іншого – місцевому співтовариству цікаво мати уявлення про ефективність функціонування органів муніципального управління.

**Ефективність муніципальної служби** можна охарактеризувати трьома групами критеріїв оцінки (табл. 2.4):

- із позицій муніципального службовця (працівника);
- із позицій муніципальної адміністрації;
- із позицій місцевого співтовариства.

Визначені критерії муніципальної служби складають певну систему і відображають основні умови ефективного використання трудового потенціалу муніципальної сфери. Кожний із запропонованих показників

може бути виражений кількісно. Структурно-функціональний аналіз окремих організаційних і соціальних елементів дає можливість виявити й оцінити істотний зміст муніципальної служби, а також ступінь впливу органів місцевого самоврядування на розвиток соціально-економічних процесів.

*Таблиця 2.4*

**Критерії оцінки ефективності муніципальної служби**

<b>Групи критеріїв</b>		
<b>із позиції муніципального службовця</b>	<b>із позиції муніципальної адміністрації</b>	<b>із позиції місцевої громади</b>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
Зацікавленість у виконанні роботи	Ефективність виконання персоналом покладених на нього функцій	Функціонування структур життєзабезпечення та служб
Можливість творчої самореалізації	Економічність організаційної структури	Екологічний захист населення
Ступінь впливу на загальні результати	Ступінь централізації і децентралізації функцій і повноважень	Рівень зайнятості населення
Ступінь самостійності в ухваленні рішення	Оптимальність координації (легкість і швидкість управління)	Забезпеченість товарами і послугами
Задоволеність оплатою праці	Обсяги та швидкість обробки інформації (документообігу)	Створення умов зростання ділової активності
Наявність соціальних пільг і гарантій	Стан виконавчої дисципліни, відповідальність	Зростання купівельної спроможності населення
Рівень регламентації функцій	Соціально-психологічний клімат у колективі	Розвиток соціальної інфраструктури
Правова захищеність	Характер потоку кадрів	Відгуки на запити населення; наявність бюрократії в роботі муніципальних чиновників
Можливість власного самовдосконалення	Стан інноваційності	Співпраця з підприємницькими колами і громадськими організаціями
Умови навчання, перепідготовки і просування по службі	Формування нових інструментів управління	Правова захищеність громадян, створення умов суспільної безпеки
Надійність і довгостроковість перебування на посаді	Стан місцевого бюджету	Різномісний розвиток територій
Здобуття можливих переваг	Стан трудової дисципліни	Рівень надання суспільних послуг
Ступінь самозадоволеність працею (службою)	Наявність умов для професійного зростання. Дотримання правових норм. Зменшення скарг населення	Посадження інтересів різних груп місцевого співтовариства, жителів та господарюючих суб'єктів на території

### **3. Атестація муніципальних службовців**

Із метою підвищення ефективності діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні проводиться їх *атестація* на основі Типового положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2001 р. № 1440. Передбачено, що атестація посадових осіб місцевого самоврядування проводиться періодично **один раз на чотири роки**.

**Атестація муніципальних службовців** – це спосіб перевірки й оцінки ділових якостей і кваліфікації муніципальних службовців шляхом періодичної оцінки знань, досвіду, навичок і здібностей до виконання службових обов’язків, визначених типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками посад і відображених у посадових інструкціях, що затверджуються головою органу місцевого самоврядування.

**Атестація муніципальних службовців здійснюється з метою** поліпшення складу персоналу місцевого самоврядування, його ефективного використання, зростання професійної компетентності, посиленню організованості, об’єктивності, гласності, неупередженості.

#### **Основні завдання атестації:**

- удосконалення діяльності органу місцевого самоврядування щодо підбору, закріплення, підвищення кваліфікації і виховання муніципальних службовців;
- визначення рівня їх професійної підготовки і відповідності муніципальній посаді;
- визначення напрямів підвищення їх кваліфікації або перепідготовки;
- виявлення перспективи використання їх потенційних здібностей, стимулювання зростання їх професіоналізму;
- удосконалення розстановки муніципальних службовців відповідно до рівня їх кваліфікації.

**Організація проведення атестації.** Для проведення атестації необхідно:

- 1) сформувати атестаційну комісію;
- 2) затвердити графік проведення атестації;
- 3) скласти списки муніципальних службовців, що підлягають атестації;
- 4) підготувати необхідні документи для атестаційної комісії;
- 5) ознайомити муніципального службовця з умовами і порядком проведення атестації.



Атестації підлягають державні службовці усіх рівнів, крім державних службовців, які працюють на посадах менше року, тобто прийняті на державну службу, зайняли вищу посаду, перейшли до іншого державного органу менше ніж рік тому. За власним бажанням проходять атестацію вагітні жінки, а також особи, які згідно з чинним законодавством призначаються або обираються на посаду на певний термін.

#### **Етапи проведення атестації:**

1. Підготовка кадровими службами пропозицій щодо складу атестаційних комісій (від 5 до 11 осіб), термінів та графіків проведення атестації, списків державних службовців, які підлягають атестації та необхідних для атестації документів (атестаційного листа чергової та попередньої атестації, бланка щорічної оцінки).

2. Затвердження кількісного та персонального складу атестаційних комісій, термінів, місця проведення атестації, графіка її проведення (наказ керівника державного органу).

3. Підготовка керівниками структурних підрозділів апарату державних органів службової характеристики на кожного державного службовця, який підлягає атестації (не пізніше ніж за тиждень до проведення атестації), і проведення з ним співбесіди.

*Службова характеристика повинна містити:*

– **загальні відомості** (прізвище, ім'я, по батькові, посада, стаж роботи на посаді);

– **професійні знання**, рівень володіння державною мовою, досвід роботи за фахом;

– **аналіз виконання посадовою особою службових обов'язків; відомості про обсяг, якість, своєчасність і самостійність виконання роботи; ділові якості** (професійна компетентність, відповідальність, ініціативність);

– **тип стосунків із колегами**; інформацію про підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації;

– **особисті якості** (працездатність, комунікабельність, принциповість, послідовність у роботі, самокритичність);

– **результативність роботи**;

– **зауваження і побажання працівників, який атестується**;

– **висновок про відповідність займаній посаді**.

*Результати атестації (оцінка і рекомендації).* Атестація проводиться в присутності службовця, але може проводитися і без нього, якщо він відсутній без поважних причин. Рішення вважаються правомочним, якщо на ньому присутні не менше трьох четвертих від складу комісії. Рішення приймаються простою більшістю голосів на закритому

засіданні комісії. Атестованими вважаються працівники, визнані комісією такими, що відповідають займаній посаді або відповідають займаній посаді за певних умов.

Після завершення атестації її результати узагальнюються та аналізуються головою атестаційної комісії і кадровою службою органу місцевого самоврядування. Але остаточне рішення за наслідками атестації приймає керівник органу і видає розпорядження. *За результатами атестації атестаційна комісія може робити висновки:*

- про відповідність займаній посаді (у разі прийняття рішення про відповідність працівника займаній посаді комісія може рекомендувати керівникові зарахувати його до кадрового резерву);

- відповідність займаній посаді за певних умов (здобуття освіти, проходження стажування, набуття відповідних навичок, підвищення кваліфікації тощо);

- невідповідність займаній посаді (працівник за його згодою переводиться на іншу посаду, що відповідає його професійному рівню, або звільняється з роботи на підставі, передбаченій п. 2 ст. 40 Кодексу законів про працю України, і в порядку, визначеному цим Кодексом).

Рішення керівника з питань звільнення державних службовців, що не відповідають займаній посаді, можуть бути оскаржені державним службовцем у судовому порядку.

Результати атестації заносяться в атестаційний лист (він зберігається в особовій справі працівника) муніципального службовця. До атестаційного листа додається протокол засідання комісії, які підписуються головою та членами комісії, що брали участь у голосуванні.

#### **4. Формування кадрового резерву муніципальних службовців**

**Формування кадрового резерву** це робота з посадовим, професійним, тобто кар'єрним ростом співробітників. Форми підготовки резерву можуть бути різними. Так, особи, включені в кадровий резерв, можуть замінювати керівників під час їхньої хвороби, відпустки, відрядження; можуть бути призначені на проміжні посади; можуть проходити стажування в інших організаціях; навчатися на різних курсах тощо.

Формування кадрового резерву органів місцевого самоврядування в Україні передбачає добір працівників, які спроможні запроваджувати демократичні цінності правової держави та громадянського суспільства, відстоювати права людини і громадянина, а також мають професійні навички, що ґрунтуються на сучасних спеціальних й аналітичних

здібностях для прийняття та успішного виконання управлінських рішень.

**Кадровий резерв<sup>4</sup>** – це група керівників і фахівців, що володіють здатністю до управлінської діяльності, що відповідають вимогам, які висуваються до посади того або іншого рангу, і пройшли систематичну цільову кваліфікаційну підготовку.

Кадровий резерв для зайняття посад і просування по службі створюється за рішенням органу місцевого самоврядування з метою забезпечення стабільності всіх ланок муніципальної служби, високої ефективності виконання муніципальних посад. Він є стимулом підвищення ефективності діяльності, професіоналізму та ділової активності муніципальних службовців.

**Кадровий резерв формується:**

- із посадових осіб місцевого самоврядування, які підвищили кваліфікацію або пройшли стажування та рекомендовані атестаційною комісією на вищі посади;
- державних службовців, які бажають перейти на службу в органи місцевого самоврядування;
- спеціалістів виробничої, соціально-культурної, наукової та інших сфер;
- випускників вищих навчальних закладів відповідного профілю, у тому числі зарахованих на навчання за освітньо-професійними програмами підготовки магістрів державного управління.

**Робота з формування резерву кадрів забезпечує:**

- своєчасне задоволення додаткової потреби в кадрах муніципальних службовців усіх категорій відповідно до затвердженого реєстру муніципальних посад;
- якісний підбір і цілеспрямовану підготовку кандидатів на висування в резерв;
- перевірку готовності муніципального службовця, зарахованого до резерву, до виконання обов'язків по муніципальній посаді, яка планується до заміщення;
- скорочення періоду адаптації муніципальних службовців, новопризначених на вищі муніципальні посади;
- підвищення професіоналізму й поліпшення якісного складу кваліфікаційної структури кадрів муніципальних службовців.

Із працівниками, зарахованими до кадрового резерву, проводиться робота згідно з особовими річними планами, затвердженими керівниками

---

<sup>4</sup> **Кадровий резерв (кадрове забезпечення) державної служби** на заміщення посад державних службовців для просування їх по службі в Україні регламентується постановою КМУ від 28.02.2001 р. № 199.

виконавчих органів місцевого самоврядування, у яких передбачається: систематичне навчання шляхом самоосвіти; підвищення кваліфікації у відповідних навчальних закладах (у тому числі зарубіжних); участь у роботі семінарів, нарад, конференцій із проблем та питань діяльності органів місцевого самоврядування; стажування протягом не більш як двох місяців у муніципальному органі, до кадрового резерву якого зараховано працівника; вивчення й аналіз виконання законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, рішень органів місцевого самоврядування; виконання обов'язків посадової особи, на посаду якої зараховано працівника до кадрового резерву; залучення до розгляду відповідних питань, проведення перевірок, службових розслідувань тощо.

Якщо посада до кадрового резерву, на яку зараховано працівника, стає вакантною, то він має переважне право на її заміщення при проведенні конкурсу.

Організацію роботи з резервом здійснюють: керівник органу місцевого самоврядування, кадрова служба органу місцевого самоврядування за безпосередньої участі керівників структурних підрозділів. Для підвищення якості резерву можуть притягуватися науковці організації, консультанти, радники, відповідні експерти, інші фахівці у сфері економіки, педагогіки, соціології, психології, юриспруденції і тощо.

**Принципи підбору муніципальних службовців до резерву кадрів:**

а) відбір муніципальних службовців для зарахування в резерв заснований на всебічній оцінці результатів їх службової діяльності. Підсумком цієї роботи є виявлення муніципальних службовців, здібних до заміщення муніципальних посад вищої групи;

б) у практичній роботі при відборі муніципальних службовців до резерву кадрів враховуються рівень професійної компетенції, стаж і досвід роботи у сфері муніципального управління, вік, стан здоров'я муніципального службовця, його моральні якості, авторитет, уміння працювати з людьми, знання основ права, володіння комп'ютерною та іншою організаційною технікою (табл. 2.5);

Таблиця 2.5

**Перелік показників професійних і особистих якостей муніципальних службовців при проведенні відбору до кадрового резерву**

Керівники			Фахівці		
1			2		
1.1. Здатність	самостійно	ухвалювати рішення	2.1. Професійна компетентність		

1.2. Оперативність ухвалення та реалізації рішень	2.2. Знання вітчизняного й зарубіжного досвіду
1.3. Загальна ерудиція та світогляд	2.3. Повнота, оперативність та якість виконання робіт і завдань
1.4. Організаторські здібності	2.4. Інтенсивність праці
1.5. Професійна підготовка	2.5. Творча активність (наявність авторських свідотств, друкованих праць)
1.6. Відчуття обов'язку та відповідальності	2.6. Енергійність і цілеспрямованість
1.7. Здатність адаптуватися до нової ситуації й застосовувати нові підходи до вирішення проблем, що виникають	2.7. Уміння чітко висловлювати свої думки письмово й усно
1.8. Уміння тримати слово	2.8. Аналітичні здібності
1.9. Принциповість, чесність	2.9. Дисциплінованість
1.10. Уміння вести ділові переговори	2.10. Володіння іноземними мовами
1.11. Здатність створити нормальні взаємовідносини в колективі (психологічний клімат)	2.11. Робота над підвищенням своєї кваліфікації
1.12. Сприйнятливість до критики	2.12. Уміння не допускати особистих конфліктів зі співробітниками
1.13. Уміння бачити, підтримувати та застосовувати нове, передове	2.13. Відповідальність за доручену справу
1.14. Схильність радитися з колегами та колективом	2.14. Ініціативність у роботі
1.15. Уміння створити згуртований колектив	2.15. Прагнення довести почату справу до кінця
1.16. Уміння ефективно організувати роботу, взаємозв'язки з іншими відділами, відомчими і галузевими організаціями, державними установами	2.16. Уміння будувати ділові взаємини. Працездатність

Перераховані вимоги до кандидатів до складу резерву кадрів муніципальних службовців не є вичерпними і припускають необхідність індивідуального підходу до оцінки їх знань, умінь і особових якостей. Тому що рівень вимог, які ставляться до кандидата, залежить від характеру та рівня майбутньої роботи. Виявлені при вивченні кандидата недостатньо розвинені позитивні риси, здібності, знання і навички враховуються для того, щоб у процесі подальшої роботи з резервом розвивати їх і вдосконалювати до потрібного рівня.

### **Питання для самоперевірки та повторення матеріалу**

1. Що розуміють під поняттям «етична структура місцевого самоврядування»?
2. З яких елементів складається етична структура державної служби?

3. Як ви розумієте поняття «етичний кодекс посадових осіб місцевого самоврядування»?
4. Які функції виконує етичний кодекс посадових осіб місцевого самоврядування?
5. Чи виступає етичний кодекс посадових осіб місцевого самоврядування контролюючим механізмом?
6. Чи входить до повноважень правоохоронних органів вирішення етичних суперечок?
7. Які технології використовуються для здійснення аналізу й оцінювання діяльності персоналу?
8. Чи існують критерії оцінки ефективності муніципальної служби?
9. Які основні завдання атестації муніципальних службовців ви знаєте?
10. Назвіть етапи проведення атестації муніципальних службовців.
11. Охарактеризуйте процес формування кадрового резерву.
12. Які існують принципи підбору муніципальних службовців до резерву кадрів?

### **Завдання, вправи, тести**

- 1. Уперше термін «етична інфраструктура» був використаний у:**
  - А) 1996 р.;
  - Б) 1998 р.;
  - В) 1990 р.;
  - Г) 1985 р.
- 2. Як правило, етичний кодекс посадових осіб місцевого самоврядування приймається у вигляді:**
  - А) закону;
  - Б) підзаконного нормативного акту;
  - В) трудової угоди;
  - Г) указу.
- 3. Кодекс етичних правил муніципального службовця включає такі типи етичних норм:**
  - А) законодавчі, рекомендаційні, заборонні;
  - Б) дисциплінарні, рекомендаційні, заборонні;
  - В) рекомендаційні, каральні, приписуючі;
  - Г) приписуючі, заборонні, рекомендаційні.
- 4. Методи оцінювання персоналу, що полягають у застосуванні кількісного підходу до оцінки діяльності муніципальних службовців, називаються:**
  - А) загальні;
  - Б) кваліметричні;
  - В) кількісні;
  - Г) спеціальні.

**5. Атестація посадових осіб місцевого самоврядування проводиться періодично:**

- А) один раз на чотири роки;
- Б) два рази на чотири роки;
- В) кожні два роки;
- Г) один раз на шість років.

**6. Атестації підлягають державні службовці усіх рівнів, крім:**

- А) державних службовців, які працюють на посадах менше року;
- Б) державних службовців, які працюють на посадах більше десяти років;
- В) державних службовців найвищих рівнів;
- Г) жодної правильної відповіді.

**7. Кадровий резерв для зайняття посад і просування по службі створюється за рішенням:**

- А) Президента України;
- Б) Кабінету Міністрів;
- В) територіальної громади;
- Г) органу місцевого самоврядування.

**8. Напишіть есе на одну з тем:**

А) Сучасна етична інфраструктура муніципальної служби в Україні.

Б) Добровільна присяга державного службовця як форма його публічного зобов'язання.

В) Атестація муніципальних службовців: проблема доцільності.

Г) Принципи підбору муніципальних службовців до резерву кадрів.

**9. Доведіть чи спростуйте твердження:** «Моральність, етичність та інтелігентність – невід'ємні складові професіоналізму сучасного муніципального службовця, запорука його високого авторитету й гідного іміджу».

**10. На основі поданої інформації складіть власний кодекс етичних правил муніципального службовця.**

Частина 3

---

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ



## Тема 1. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1. **Форми організації систем управління містом.**
2. **Комунальна власність як сфера управлінської діяльності міської влади.**

### *Після вивчення матеріалу ви повинні вміти:*

- розрізнити форми організації систем управління містом;
- описати особливості системи місцевого самоврядування Франції;
- характеризувати системи місцевого самоврядування Німеччини, Угорщини та Італії;
- проаналізувати комунальну власність як сферу управлінської діяльності міської влади на прикладі різних країн.

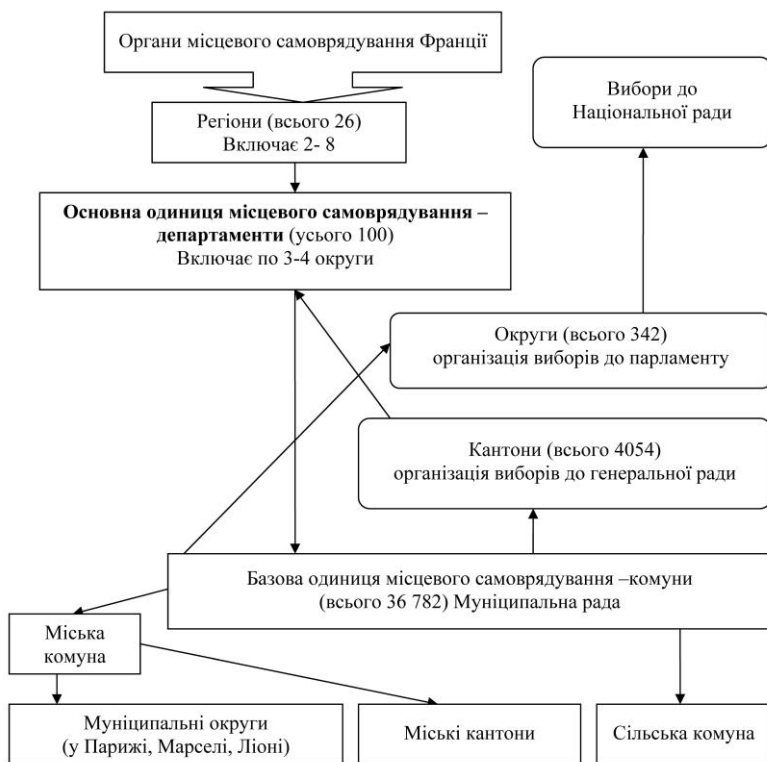
*Ключові поняття та терміни:* комуна, муніципальна влада, приватний сектор, комунальна власність.

### **1. Форми організації систем управління містом**

Вирішення міських проблем пов'язане з умовами формування та потенційними можливостями фінансового забезпечення міського самоврядування. Зі збільшенням розмірів міст, їх функціонального навантаження ускладнюється і фінансовий інструментарій регулювання розвитку міст.

Щодо форм організації систем управління містом, методів та механізмів їх впливу на розвиток міста, то у кожній із країн вони мають свої особливості.

**Франція.** Протягом останньої чверті минулого сторіччя самоврядування Франції отримало більше автономії щодо ресурсів та легітимності. З одного боку, держава закликає на великий шлях – запроваджуються нові форми діяльності органів місцевого самоврядування: великі міста отримують більший вплив, тому що їх структура більше відображає сучасне суспільство країни, нові форми громадської участі підтримуються національним законодавством. З іншого боку, залишається певна напруга у відносинах між центральною та місцевими владами. Вона виявляється у використанні цільових грантів та системи контрактів щодо контролю за місцевими бюджетами. Однак у місцевому самоврядуванні Франції вже працюють нові підходи публічного управління з наголосом не тільки на контролі місцевих фінансів, а й на ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та витрачання суспільних коштів. Дворівнева модель місцевого самоврядування країни має такий вигляд (рис. 3.1):



**Рис. 3.1.** Система адміністративно-територіального поділу у Франції

У Франції **комуна** – найнижча (базова) адміністративно-територіальна одиниця Франції (за винятком таких комун, як Париж, Марсель і Ліон). У низці європейських країн французькій комуні відповідають муніципалітети, приходи, ради, общини, поселення, гміни тощо. Комуни можуть значно відрізнятись одна від одної за чисельністю населення. До комун належать і багатомільйонний Париж, і село з десятима мешканцями. На початок 2004 р. у Франції налічувалося 36 782 комуни, а середня чисельність населення комуни – 380 осіб. Також комуна – єдина адміністративно-територіальна одиниця, де немає окремого державного владного органу, тобто мер в одній іпостасі поєднує головну посадову особу місцевого самоврядування та представника державної влади. Із метою уникнення такого поєднання багато функцій із 1983 р. були передані до місцевого самоврядування.

Тобто роль комуни як державної адміністративної одиниці дуже зменшилась і вона стала реально автономним територіальним колективом. Комуна як юридична реальність ключає три елементи: назву, територію та населення. Комуни обирають свої комунальні (муніципальні ради) шляхом виборів, що відбуваються кожні шість років у середині терміну між виборами в регіоні. Закон установлює чисельність муніципальних радників залежно від кількості населення комуни.

Вибори проводяться за мажоритарною системою в два тури за закритими списками для комун із населенням понад 30 тис. осіб та за відкритими списками для інших комун. Радником (депутатом) може стати будь-який платник податків комуни, але закон установлює правила невиборності та несумісності мандатів.

Рада визначає політику комуни, затверджує бюджет, установлює податки. До того ж вона може створювати комітети для розробки проєктів та консультацій у певних сферах діяльності. Комунальна або муніципальна рада обирає свого голову, виконавчого та номінального голову – мера винятково з числа радників шляхом таємного голосування за мажоритарною системою в два тури. Рада також обирає зі свого складу на посади помічників мера. Кількість їх визначається радою, але не може перевищувати 33 % кількості муніципальних радників. Заступники вибираються по одному в порядку важливості. Мер та його заступники створюють виконавчу владу комуни – муніципалітет.

**Правила організації та проведення засідань муніципальної ради, які мають проводитись не рідше одного разу на квартал.** Засідання скликає мер за власною ініціативою, а також за вимогою префекта або половини членів ради. У випадку, коли радник не може бути присутній на засіданні, він може письмово доручити іншому радникові проголосувати від його імені.

**Мер несе відповідальність перед Радою за втілення рішень та адміністрування в комуні:**

- представляє інтереси комуни у відносинах з іншими органами та організаціями, державою;
- має право укладати договори та угоди;
- виконувати делеговані радою повноваження;
- керувати муніципальними службами;
- призначати управлінський персонал;
- накладати дисциплінарні стягнення на комунальних службовців;
- видавати дозволи на будівництво;
- володіє повноваженнями, необхідними для підтримання порядку в комуні тощо.

**Він також є місцевим представником центрального уряду з питань правопорядку та організації виборів:**

- забезпечує оприлюднення законів та інших нормативних актів держави і стежить за їх виконанням;
- здійснює реєстрацію актів громадянського стану;
- забезпечує проведення виборів;
- видає різні свідоцтва та ліцензії на право полювання чи дрібної торгівлі;
- подає необхідні статистичні відомості для державних міністерств та відомств.

Дії та рішення мера як представника держави підлягають ієрархічному контролю з боку державних органів, рішення і дії мера-представника комуни підлягають такому ж адміністративному контролю, як і рішення та дії муніципальної ради.

Закон визначає засоби контролю держави за діяльністю мера та заходи впливу на нього.

Великі міські комуни можуть бути поділені на райони, де представницьким органом є його рада. Складається районна рада з муніципальних радників, обраних у цьому районі, та районних радників, кількість яких є удвічі більшою, ніж муніципальних радників. Районні радники обираються одночасно з муніципальними і ними стають ті, хто не ввійшов до муніципальної ради. Рада району і мер, обраний з її числа, функціонують за тими ж принципами, що і на муніципальному рівні.

Зокрема, такі міста як Париж, Марсель та Ліон мають спеціальний статус, визначений спеціальним законом № 82-1169 від 31.12.1982 р. У цих містах існує два рівні самоврядування: рівень комуни та рівень міського району (чи групи районів), кожний з яких керується власними мером та радою.

Статус та повноваження муніципальної ради та міського мера на комунальному рівні цих міст, а також контроль за їх діяльністю подібний до інших комун, хоча є свої відмінності. Так, зокрема, у Парижі, рада немає у своїй назві слова «муніципальний», оскільки вона є Генеральною радою департаменту Сени, так як межі міста та департаменту збігаються.

Із метою недопущення конфліктів між районами та містом за рішенням ради району існує подвійний контроль. Першою ланкою його є міський мер, що може вимагати повторного розгляду рішення, прийнятого на засіданні ради району. У випадку, якщо навіть після повторного розгляду мер вважатиме рішення незаконним, то він може

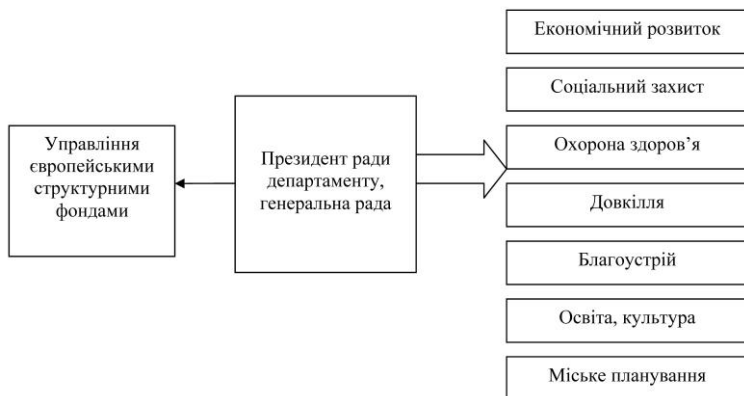
звернутись до адміністративного суду з поданням про скасування рішення, а за необхідності – і про зупинення цього рішення впродовж 48 годин. Другою ланкою в такому контролі є право представника держави, префекта департаменту, учиняти такі дії, що дозволені мером міста.

**Кантон** у Франції – адміністративно-територіальна одиниця у складі округу, що у свою чергу включає декілька комун (принаймні у сільській місцевості; у містах, навпаки, одна комуна може відповідати декільком кантонам). Кантони перш за все є структурною основою виборчої системи. Кожен кантон обирає свого представника в Генеральну раду відповідного департаменту.

**Округ** – адміністративно-територіальна одиниця, менша ніж департамент. 100 департаментів Франції включають в середньому по 3-4 округи. Столиця округу називається супрефектурою. Якщо ж головне місто округу є столицею департаменту, воно має статус префектури. У свою чергу округи поділяються на кантони та комуни. Слід розрізняти округи і так звані муніципальні округи, які є адміністративними одиницями великих міст (Париж, Марсель, Ліон).

Основною територіально-адміністративною одиницею у Франції є **департаменти**. Площа департаментів у континентальній Франції, як правило, складає від 4 до 8 тис. км<sup>2</sup>, а чисельність населення – від 100 тис. до 1 млн осіб. Адміністративний центр департаменту називається префектурою. На регіональному (верхньому) рівні місцевого самоврядування діє сто департаментів, що мають подвійні функції. З одного боку, вони діють як вищий рівень у дворівневій структурі самоврядування Франції, нижчим рівнем якого є муніципалітети або комуни. Однак, з іншого боку, вони є інституційними утвореннями центрального уряду, очолюваними повновладними префектами, державними службовцями, призначеними центральним урядом.

Департамент у Франції є другим після комуни рівнем адміністративно-територіального устрою, на відміну від комуни на його рівні паралельно працюють два органи влади: генеральна рада – як орган самоврядування та префект – як орган державної влади. Представницьким органом місцевого самоврядування є Генеральна рада. Вона зі свого складу обирає Голову, який одночасно є і керівником виконавчого органу департаменту. За загальним принципом до повноважень Генеральної ради належать усі питання, що відносяться до компетенції департаменту, але не входять до компетенції інших органів департаменту (рис. 3.2).



**Рис. 3.2.** Повноваження муніципального управління департаменту (середній рівень самоврядування)

***До цих повноважень належить:***

- затвердження бюджету та звіту про його виконання;
- визначення політики розвитку департаменту;
- установавання ставок внутрішніх податків департаменту;
- створення громадських служб департаменту і встановлення загальних правил їх функціонування;
- визначення штату працівників служб департаменту;
- прийняття рішень щодо всього майна департаменту (придбання, використання, відчуження майна);
- надання на прохання визначених установ держави висновків щодо розподілу кредитів у департаменті тощо.

Департамент є ключовою ланкою в системі державної виконавчої влади. Це той рівень, де діє місцева державна адміністрація. На чолі цієї адміністрації стоїть префект – представник держави на регіональному рівні, а сама адміністрація наділена досить великими владними повноваженнями і включає в себе цілу систему важливих служб, які забезпечують здійснення державної політики на регіональному рівні. Закон установає, що: «представник держави в департаменті призначається Указом Президента, ухваленим на засіданні Ради Міністрів. Він репрезентує кожного з міністрів і керує службами держави в департаменті, крім випадків, обмежено перерахованих розпорядженням Державної Ради. Тільки він має право висловлюватися від імені держави перед генеральною радою. Представник держави в департаменті дбає про національні інтереси, дотримання законів, громадський порядок і за умов, визначених у цьому законі, про відомчий контроль. Якщо інакше не зазначено цим законом, він здійснює компетенції, що раніше

належали департаментському префекту як уповноважений уряду в департаменті. Йому допомагають у департаменті генеральний секретар і, у разі потреби, уповноважені в округах представника держави (рис. 3.3).



**Рис. 3.3.** Місцева влада та її державний контроль у Франції

Закони, які сформували новий Адміністративний кодекс Франції, здійснили принаймні три найбільш важливі нововведення, що різко підняли статус органів місцевого самоврядування:

- було встановлено одноманітні правила адміністративного контролю за діями місцевих колективів із боку держави, а саме: однаковий контроль стосовно рішень усіх місцевих органів – муніципальних, генеральних та окружних рад, мерів чи голів генеральних і окружних рад. Причому цей контроль стосувався не лише доцільності, але й законності із застосуванням судових процедур;

- префект перестав бути виконавчим органом департаменту як місцевого колективу, його функції перейшли до голови генеральної ради. Тепер департамент як самоврядний територіальний колектив став управлятися виключно виборними органами влади;

- принципово змінився статус округу, який до 1982 р. був лише громадським утворенням. Після реформи він став управляти виборним адміністративним органом.

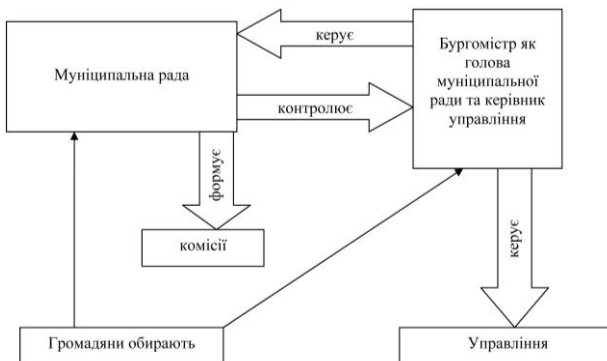
Найважливішим у законодавстві є правова норма статті, яку можна вважати пусковою кнопкою процесу децентралізації: «Комуни, департаменти та регіони вільно керовані обраними радами. Закони визначатимуть розподіл компетенції між комунами, департаментами, регіонами і державою, а також розподіл народних коштів, що впливає з нових правил місцевої податкової системи та передач державних кредитів територіальним громадам; організацію регіонів, статутні гарантії, які надаються персоналу територіальних громад, спосіб обрання та статут обранців, а також форми співпраці між комунами, департаментами та регіонами і розвиток участі громадян у місцевому житті».

**Німеччина.** Щодо міського управління Німеччини, то в даній державі ознаки самоврядування виникли вже у XIII ст. Сьогодні правовий статус органів місцевого самоврядування, порядок їх утворення та функціонування визначається в першу чергу конституціями та законодавством окремих земель. Незважаючи на різні підходи до законодавства про місцеве самоврядування, а звідси і відмінні в межах земель структуру та компетенції органів місцевого самоврядування, воно є досить розвинутим.

**Зокрема, виділяють такі типи структури органів:**

**1) південно-німецький** (Баден-Вюрттенберг, Баварія):

- бургомістр обирається населенням у результаті загальних виборів один раз на шість або вісім років, одночасно є головою муніципальної ради та керівником адміністрації;
- громадяни обирають муніципальну раду одночасно з бургомістром прямими виборами;
- муніципальна рада обирає завідувачів відділів, які підпорядковуються розпорядженням бургомістра.

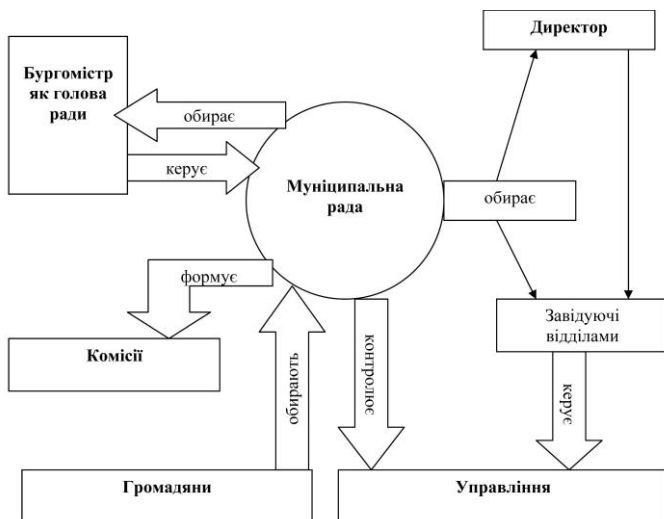


**Рис. 3.4.** Структура місцевого самоврядування Німеччини південно-німецького типу



**2) північно-німецький** (Нижня Саксонія, Рейн-Вестфалія, Шлезвіг-Гольштейн):

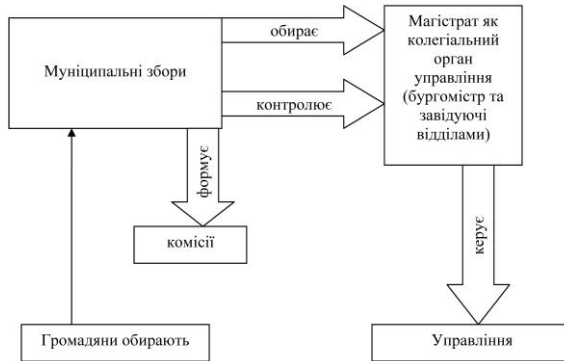
- громадяни обирають муніципальну раду, яка обирає зі свого складу голову як бургомістра, який є представником общини;
- муніципальна рада обирає муніципального директора як керівника виконавчого органу та завідувачів відділів. Керівник адміністрації є законним представником общини. Муніципальна рада може відкликати директора, а в окремих випадках взяти на себе повноваження муніципального директора.



**Рис. 3.5.** Структура місцевого самоврядування Німеччини північно-німецького типу

**3) магістратний** (Гессен, Шлезвіг-Гольштейн – тільки для міст; Бремен, Рейнланд-Пфальц – тільки для двох міст) – в основі управління – колегіальне керівництво, яке здійснює керівник та його заступники:

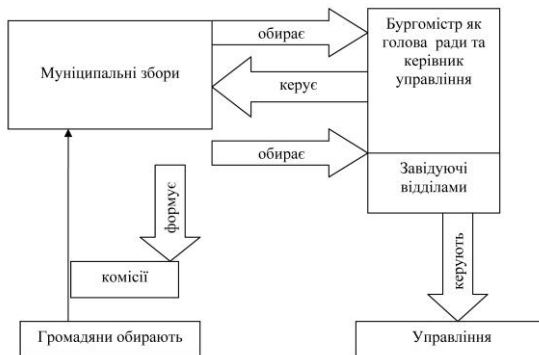
- громадяни обирають на прямих виборах міські збори (представницький орган);
- міські збори обирають для керівництва адміністрацією колегіальний орган (магістрат), який складається з бургомістра та завідувачів відділів (штатних та сумісників). Рішення приймає магістрат більшістю голосів;
- бургомістр – голова магістрату, і за рівності голосів його голос є вирішальним.



**Рис. 3.6.** Структура місцевого самоврядування Німеччини магістратного типу

**4) бургомістерський або рейнський** (Рейнланд-Пфальц, Шлезвіг-Гольштейн для адміністративних районів і малих міст (до 10 000 мешканців), Саар) – бургомістр обирається місцевою владою (радою), здійснює керівництво виконавчими органами, але не має права голосу в окружних (міських) радах:

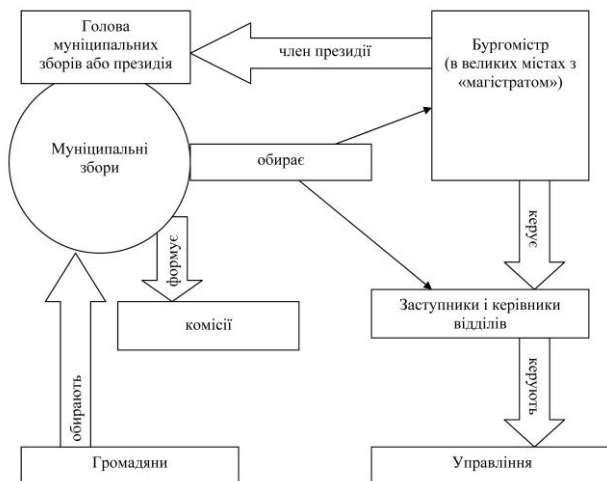
- громадяни обирають муніципальну чи міську раду як вищий орган місцевого самоврядування;
- рада обирає бургомістра, а в окремих випадках і завідувачів відділів;
- бургомістр є головою муніципальної ради та керівником адміністрації (виконавчого органу);
- в окремих випадках бургомістр та завідувачі відділів складають президію, яка готує проекти рішень ради з питань статуту, розвитку та персоналій.



**Рис. 3.7.** Структура місцевого самоврядування Німеччини рейнського типу

**5) самоуправління нових федеральних земель:**

- громадяни прямими виборами обирають муніципальну раду;
- муніципальна рада обирає голову, правління або президію, до яких входить і бургомістр;
- бургомістра на п'ять років обирає муніципальна рада, яка також обирає і завідувачів відділів;
- у містах із населенням більше 100 000 мешканців може бути створено магістрат як колегіальний орган;
- у невеликих общинах за рішенням ради почесний бургомістр може одночасно бути головою муніципальної ради, але представницький та виконавчий органи чітко розрізняються.



**Рис. 3.8.** Структура місцевого самоврядування нових феодальних земель Німеччини

**Повноваження муніципального самоврядування можна поділити на дві групи. До першої** відносять повноваження з питань, яким надається **статус загальнодержавних:** утримання доріг, забезпечення санітарного стану невеликих пунктів, утримання шкіл та культурних установ, лікарень і будинків для перестарілих, соціальна опіка, громадський порядок і безпека.

**До другої групи** повноважень належать питання, пов'язані з різними видами **обслуговування населення:** створення муніципальних промислових, транспортних, соціально-побутових підприємств, житлове будівництво, енергопостачання. Муніципальні підприємства працюють виключно для задоволення потреб населення і не можуть отримувати прибутку. Вони працюють за принципом самоокупності.

*Регулююча і контролююча діяльність муніципальної влади полягає у:*

- видачі ліцензій на право відкриття і утримання магазинів, побутових і видовищних підприємств, на торгівлю спиртними напоями, заняття різними промислами;
- встановленні правил торгівлі, забудови, благоустрою;
- плануванні забудови населених пунктів;
- нагляді за дотриманням законодавства з охорони природи тощо.

**Данія.** Місцеве самоврядування в Данії традиційно вважається необхідним та важливим атрибутом датської демократії, інструментом залучення громадян до вирішення важливих питань місцевого значення, що забезпечується шляхом їх участі у голосуванні на місцевих виборах та політичних громадських дискусіях.

Місцева влада розглядається як громадський уряд, максимально наближений до громадян. Вона відповідає за надання населенню переважної більшості адміністративних та громадських послуг, а місцеві бюджети акумулюють більше 50 % публічних коштів<sup>5</sup>, при цьому, витрати з місцевих бюджетів становлять близько 31 % валового національного продукту, що є найвищим показником в Європі.

Правовою основою місцевого самоврядування є:

- Конституція Королівства Данії, ст. 82 якої визначає, що «право муніципалітетів самостійно здійснювати під контролем держави управління місцевими справами встановлюється законом»;
- Закон про місцеве самоврядування 1968 р. (у редакції Закону від 2 грудня 2003 р.), який визначив політичну та організаційну структуру муніципалітетів, порядок їх фінансування та форми контролю за їх діяльністю;
- Закон про місцеві вибори 2001 р., у якому визначено коло осіб, наділених активним виборчим правом, закріплено виборчу систему, порядок голосування та встановлення підсумків виборів<sup>6</sup>;
- закони, згідно з якими розмежовані повноваження та відповідальність між державою та місцевою владою (округами і муніципалітетами);
- близько 50 законів, прийнятих у червні 2005 р. парламентом (Folketiget) Данії для забезпечення проведення реформи адміністративної структури.

---

<sup>5</sup> 2005 р. цей показник досяг 55 %.

<sup>6</sup> Зокрема, місцеві вибори в Данії проводяться кожні чотири роки, а право голосу на них мають громадяни Данії, Норвегії та Ісландії, які досягли 18-річного віку. Громадяни інших країн можуть отримати право голосу на місцевих виборах у разі проживання на території Данії протягом останніх трьох років до дня виборів.

Місцеве самоврядування в Данії базується на таких **основних принципах**:

- *субсидіарності* – публічні завдання повинні адмініструватися якомога ближче до залучених громадян;
- *колегіального прийняття рішень* – обрані демократичним шляхом органи місцевого самоврядування автономно забезпечують вирішення завдань місцевого самоврядування в рамках чинного законодавства;
- *політичної незалежності* у визначенні завдань організації та функціонування місцевої влади;
- *закріплення компетенції та фінансової відповідальності за виборними органами влади.*

Датська демократія передбачає три незалежних політичних та адміністративних рівні:

- **національний рівень**, представлений Парламентом Данії, Урядом та іншими центральними органами влади;
- **регіональний рівень**, представлений округами (counties), із 2005 р. – областями (regions);
- **місцевий рівень**, представлений муніципалітетами (local authorities)<sup>7</sup>.

Існуюча в Данії до 2005 р. структура місцевих органів влади склалася після реформи, проведеної у 1970-х рр., коли замість 1 300 муніципалітетів (місцевих властей) та 25 округів було утворено 275 муніципалітетів<sup>8</sup> та 14 округів<sup>9</sup>.

Особливий статус мають муніципалітети Копенгагена, Фредеріксберга (окремий район Копенгагена) та о. Борнхольм<sup>10</sup>, які одночасно виконують завдання округу.

Кількість жителів муніципалітетів коливається в межах від близько 2 200 (муніципалітет Laesoe) до близько 501 000 (муніципалітет Копенгагена), у той час як кількість жителів округів змінюється від 224 000 (Округ Ribe) до 649 000 (Округ Aarhus)<sup>11</sup> (рис. 3.9).

---

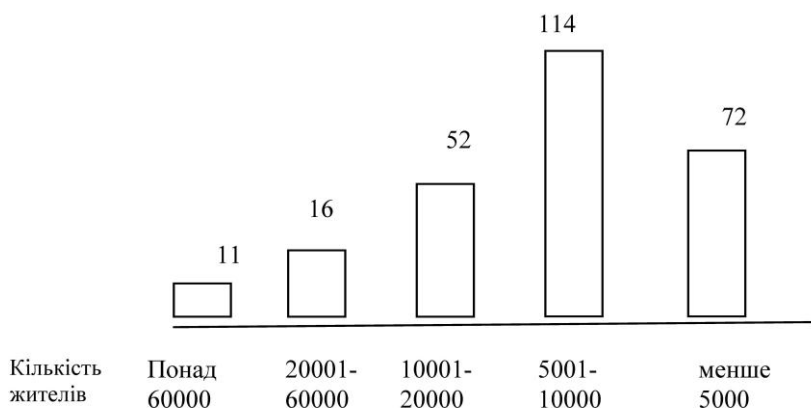
<sup>7</sup> Особливістю системи організації влади в Данії є те, що до 2005 р. округи та муніципалітети можна було відносити до одного – місцевого рівня; реально регіональне самоврядування запроваджується лише з формуванням областей.

<sup>8</sup> 2003 р. їх кількість скоротилася до 271 унаслідок об'єднання з 1 січня 2003 р. п'яти муніципалітетів о. Борнхольм в один.

<sup>9</sup> 2003 р. їх кількість скоротилася до 13.

<sup>10</sup> До 1 січня 2003 р. на о. Борнхольм було п'ять громад. Але на місцевому референдумі, який відбувся 2001 р., більшість мешканців о. Борнхольм висловилися за те, щоб виконання місцевих та регіональних завдань зосередити в одних руках.

<sup>11</sup> Середня чисельність громади становить 19 000 жителів.



**Рис. 3.9.** Розподіл громад (місцевих властей)  
Дані за кількістю жителів

Згідно з існуючим сьогодні розподілом завдань, **муніципалітети** несуть відповідальність за:

- початкова освіту;
- дошкільні дитячі заклади;
- допомогу особам похилого віку, будинки для їх утримання;
- первинну медичну допомогу;
- комунальні послуги (водо- та енергопостачання);
- зайнятість (особливо щодо безробітних, які не застраховані);
- планування та міський розвиток (спільно з округами);
- охорону довкілля (спільно з округами);
- дозвілля, спортивні та культурні заходи;
- частину питань щодо доріг та громадського транспорту.

У свою чергу, **ради округів** відповідають за:

- утримання лікарень та страхування на випадок хвороби;
- середню освіту;
- спеціалізовані заклади для осіб з обмеженими можливостями;
- заклади для безпритульних людей;
- охорону довкілля (спільно з муніципалітетами);
- планування (спільно з муніципалітетами);
- регіональний розвиток;
- частину питань щодо доріг та громадського транспорту (автобусне сполучення, регіональні залізниці);
- культуру (регіональні музеї, оркестри, театри тощо).

Таким чином, завдання і функції між різними рівнями місцевої влади розподілені таким чином, що муніципалітети відповідають, насамперед, за надання громадських (соціальних і комунальних) послуг та початкову освіту, у той час як ради округів – за охорону здоров'я, середню освіту та інші послуги, пов'язані зі значною територією та населенням.

**Політична організація та структура адміністрації** муніципалітетів визначена Законом про місцеве самоврядування 1968 р.

Так, головним органом прийняття рішень є **рада муніципалітету**, до складу якої водить від 9 до 31 депутатів. Рада Муніципалітету Копенгаген складається з 55 депутатів.

Виконавчі функції здійснюють постійні комітети (чотири-шість комітетів), що несуть первинну відповідальність за адміністрування муніципальних завдань. Перелік комітетів устанавлюється відповідною радою. При цьому кожна рада має утворити **комітет із фінансових питань**<sup>12</sup>. Ці комітети ведуть роботу щодо вирішення різноманітних питань та несуть відповідальність за виконання повноважень ради у відповідній сфері. Зокрема, до функцій комітету з фінансових питань віднесені такі питання:

- місцевий бюджет та рахунки;
  - інші економічні питання муніципалітету;
  - казначейство;
  - координація місцевого планування;
  - адміністративна структура та розпорядок;
  - посадові оклади та штат співробітників муніципалітету;
  - закупівля та продаж нерухомості;
  - питання прийняття на роботу, торгівлі, місцевої промисловості тощо.
- Функціями комітету із соціального забезпечення є:
- планування установ соціального забезпечення;
  - управління установами для осіб похилого віку (притулки, центри турботи протягом дня тощо);
  - управління установами для дітей та підлітків (ясла, дитячі садки, клуби, установи турботи протягом дня тощо);
  - адміністративні функції, що стосуються турботи про дітей протягом дня, стоматологічної допомоги, охорони здоров'я, допомоги вдома, технічного обслуговування, допомоги в разі хвороби, на житло, допомоги багатодітним сім'ям тощо.

Найбільші муніципалітети можуть створювати таку систему управління, за якої адміністрування здійснюється не комітетами, а **корпоративним**

---

<sup>12</sup> Як правило, ради також утворюють комітет із соціального забезпечення.

**органом**, що складається з мера та «олдерменів», які обираються з числа депутатів – представників різних політичних партій, представлених у раді.

Кожна рада муніципалітету обирає з числа своїх депутатів **мера**, який є головою ради, забезпечує підготовку засідань ради та головує на них, є виконавчим головою адміністрації. Окрім мера, ради можуть обрати одного або двох його заступників.

Другим за статусом посадовцем муніципалітету є **керуючий справами**, який підзвітний меру. Цю посаду заміщує один із депутатів ради.

**Адміністрацію** рада муніципалітету формує самостійно. При цьому структура департаментів, як правило, відповідає структурі комітетів, а до кожного департаменту прикріплюються відповідні установи. Департаменти готують справи для їх розгляду в комітетах відповідно до інструкцій мера або голови департаменту.

Приклад політичної та адміністративної організації муніципалітету показано на рис. 3.9.

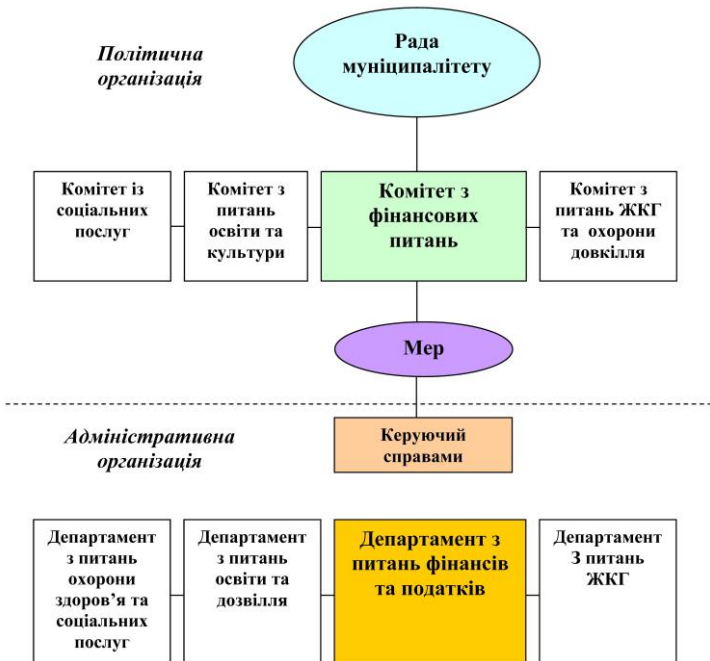


Рис. 3.9. Політична та адміністративна організація муніципалітету



Що стосується політичної та адміністративної організації округів, то вона подібна до організації муніципалітетів. Так, рада округу складається з депутатів (від 7 до 31), які обирають мера – голову ради, а виконавчі функції покладаються на комітети.

Муніципалітети отримують *доходи* від власних ресурсів, державної підтримки та інших ресурсів.

Основними *фінансовими ресурсами муніципалітетів* є:

- податки (місцеві та розділені<sup>13</sup>);
- плати за послуги та внески з прибутку комунальних підприємств;
- субсидії та позики;
- державні компенсації;
- гранти.

**Швеція.** Місцеве самоврядування у Швеції має давню традицію. Першим законодавчим актом у цій сфері прийнято вважати Указ про місцеве самоврядування 1862 р., який розмежував церковні та суспільні справи. Відповідальність за церковні справи була покладена на парафії, а за суспільні – на міста та сільські громади. Указ запровадив також новий орган місцевого самоврядування на регіональному рівні – окружну раду (ландстинг), якому підпорядковується територія, що відповідає регіональній адміністративній одиниці – округу (лену). Від 1 січня 2000 р. церква у Швеції відокремилась від держави і церковні парафії відразу втратили свій адміністративний статус.

Отож, на разі у Швеції існують *два типи органів місцевого самоврядування* – муніципалітет на місцевому рівні та ландстинг – на регіональному рівні. Усього у Швеції 289 муніципалітетів (місцевих рад), 18 ландстингів та чотири регіональні ради. Новий закон про місцеве самоврядування від 1992 р. визначає межі повноважень місцевих рад, ландстингів та регіонів.

**Повноваження муніципалітетів та ландстингів.** Повноваження сектора місцевого самоврядування можна поділити на дві категорії:

- загальні повноваження, делеговані місцевим радам і ландстингам законом про місцеве самоврядування,
- повноваження, визначені спеціальним законодавством.

Розподіл повноважень між місцевими радами та ландстингами досі спирається на той принцип, що послуги, яких потребують усі, належать до компетенції ландстингів. Типовим прикладом є охорона здоров'я та медичне обслуговування.

---

<sup>13</sup> Мається на увазі фіксована частка загальнодержавних податків, що надходить до місцевих бюджетів.

Згідно із законом про місцеве самоврядування, муніципалітети та ландстинги самостійно вирішують загальні питання, що стосуються їхніх відповідних територій і не є прерогативою інших органів влади. На підставі цих загальних повноважень місцеві ради та ландстинги опікуються, зокрема, житловим забезпеченням, упорядкуванням вулиць і доріг, транспортом, водопостачанням і каналізацією, виробництвом і постачанням енергоносіїв, розвитком культури та організацією дозвілля. Останніми роками місцеві ради відповідають також за влаштування дедалі більшого числа біженців за рахунок спеціальної державної дотації.

До обов'язкових повноважень місцевих рад, визначених спеціальним регулюванням, належать освіта, соціальне забезпечення, догляд за громадянами похилого віку та людьми з фізичними і психічними вадами, планування і будівництво, окремі повноваження з охорони навколишнього середовища та рятувальна служба. Для ландстингу такими повноваженнями є охорона здоров'я, лікувальні установи та державні стоматологічні поліклініки.

**Муніципалітети.** Освіта є найбільшим і найважливішим завданням місцевих рад. У муніципальних освітніх закладах у 2000/2001 навчальному році вчилися 1 787 600 учнів.

*Місцеві ради відповідають за:*

- дошкільне навчання шестирічних дітей;
- обов'язкову дев'ятирічну середню освіту для дітей віком від 7 до 16 років;
- гімназії, які відвідує 90 % дітей старшого віку;
- освіту для дорослих та викладання шведської мови для іммігрантів;
- спецшколи для дітей та молоді і навчання дорослих із вадами розвитку.

Тобто, забезпечення практично всієї освіти нижче університетського рівня покладається на місцеві ради. Окрім того, освіту можуть надавати недержавні, але визнані державою приватні школи. На сьогодні діють 371 приватна школа та 72 приватні гімназії. Вони отримують субсидії від муніципалітетів.

Догляд за дітьми або, як це визначено у шведському законодавстві, дошкільна робота є одним із обов'язків місцевих рад, який протягом останніх 40 років значно розширився. Сьогодні місцеві ради мають охопити дошкільною роботою кожну дитину віком від одного р., якщо її батьки працюють чи навчаються або ж якщо дитина потребує особливого догляду. Дошкільна робота здійснюється через дитячі садки, дитячі центри для родин та підготовчі класи. Дітей шкільного віку місцеві ради мають зайняти у групах подовженого дня чи в дитячих центрах для родин. 2000 р. понад 706 200 дітей віком від 1 до

12 років відвідували дитячі садки, дитячі центри для родин та групи подовженого дня. Доглядом за дітьми можуть опікуватися не тільки муніципалітети. Протягом останніх років відчутно зросла кількість фінансованих місцевими радами приватних дитячих закладів.

Місцеві ради надають соціальну допомогу всім, хто її потребує, відповідно до закону про соціальне забезпечення, який визначає види допомоги. Муніципальні програми соціального захисту окремих громадян чи родин покликані підтримати незахищені групи. Ці програми складаються з:

- профілактичних заходів та цільової дослідницько-виховної роботи з дітьми, молоддю та особами групи ризику;
- соціальної допомоги (матеріальної підтримки);
- допомоги у вигляді консультацій із питань сім'ї та заходів по встановленню батьківства.

Місцеві ради мають створити для людей із функціональними відхиленнями належні умови для нормального життя. Це, зокрема, передбачає відповідне працевлаштування та забезпечення їх житлом, пристосованим до особливих потреб. Згідно із законом 1994 р. «Про допомогу та забезпечення громадян із функціональними відхиленнями», особи з розумовими вадами та деякі категорії психічно хворих мають право на особистого помічника та допомогу з боку контактної особи. Закон делегує більшу частину повноважень у цій сфері місцевим радам, решта закріплена за ландстингами. Підтримку органів місцевої влади отримують понад 65 000 осіб із функціональними відхиленнями.

Ще одним важливим обов'язком місцевих рад є догляд за людьми похилого віку. Загальна мета – створити умови літнім людям для забезпеченого життя, шануючи при цьому їхні бажання та не втручаючись у приватні справи. Це здійснюють через допомогу вдома, центри для дорослих та інші соціальні служби для людей похилого віку, а також різні форми будинків для старих. До муніципальних обов'язків входить також медичне обслуговування літніх людей удома, центрах для дорослих та будинках для людей похилого віку.

Місцеві ради відповідають за землеустрій та надання дозволу на будівництво. Вони проводять геодезичні та геологічні дослідження, картографічні розробки і в такий спосіб постачають більшу частину базових географічних даних про Швецію.

До повноважень місцевих рад належить організація пожежної безпеки та рятувальних робіт у разі нещасних випадків. Окрім того, кожен муніципалітет відповідає за цивільну оборону та термінову мобілізацію.

Нарешті, до функцій місцевих рад належать охорона навколишнього середовища та охорона здоров'я, щоб попередити порушення

громадського порядку та захворювання. Також муніципалітети здійснюють контроль за діяльністю, небезпечною для довкілля. Відповідно до принципів «Завдання на XXI ст.», ухвалених на Міжнародній конференції в Ріо-де-Жанейро 1992 р., муніципалітети мають також вживати заходів, щоб зробити свою діяльність екологічно безпечною та сприяти дедалі більшому переходу суспільства до постійного використання відновлюваних природних ресурсів.

Муніципалітети забезпечують своїх мешканців комунальними послугами, як-от: водопостачання та каналізація, вивезення сміття, дотримання чистоти на вулицях, енергопостачання тощо. Вони відповідають, також за будівництво та утримання вулиць і доріг у населених пунктах, догляд за парками.

Муніципалітети підтримують культурні заходи та організацію дозвілля. У Швеції близько 30 000 спортивних споруд, із них майже половина перебуває в комунальній власності та на утриманні муніципалітетів. Приблизно 40 % належать неприбутковим організаціям, які утримують їх за рахунок різноманітних муніципальних субсидій. Місцеві ради відповідають також за понад 1 500 бібліотек, сотні музеїв та близько 1 500 центрів відпочинку молоді. Вони також фінансують культурні заходи і туризм.

Муніципалітети надають підтримку місцевим підприємцям. При цьому прямі дотації окремим компаніям, як правило, заборонені. У 1990-х рр. місцеві ради перебрали на себе більшу частину програм, що орієнтують ринок праці на попит. 60 % цих програм здійснюються на місцевому рівні й частково фінансуються з держбюджету. Загалом близько 100 000 осіб беруть участь у цих програмах.

**Ландстинги.** Пріоритетним завданням ландстингів є медичне обслуговування. За винятком кількох приватних лікарень, ландстингам підпорядковані всі медичні заклади Швеції. В окремих випадках шпиталі передано в управління приватних медичних компаній.

Ландстинги забезпечують стаціонарний медичний догляд у лікарнях та амбулаторний догляд у районних поліклініках. До системи амбулаторних установ належать ще центри матері та дитини. Ландстинги відповідають також за державні стоматологічні поліклініки та психіатричні лікарні.

Окрім повноважень у сфері охорони здоров'я, окружні ради керують певною кількістю народних загальноосвітніх шкіл та окремими гімназіями – медицини, сільського господарства та лісництва. Окружні ради фінансують також культурні заходи у відповідних ленах. Нарешті, ландстинги відповідають за питання регіонального розвитку, зокрема надаючи підтримку підприємницькому сектору через спеціальний орган.

Муніципалітети та ландстинги несуть спільну відповідальність за місцевий та регіональний громадський транспорт, яким часто керують створені ними спільні компанії.

**Співпраця між місцевими та окружними радами.** Потреба у співпраці між місцевими та окружними радами дедалі зростає. Наприклад, одному муніципалітету може знадобитися використати вільні помешкання в будинку для старих чи сміттєпереробний завод іншого муніципалітету. Механізм таких операцій часто визначає звичайна угода між місцевими чи окружними радами. Якщо сторони бажають ширшої та більш організованої співпраці для отримання вагомшого результату, вони можуть утворювати об'єднання. У такому об'єднанні один або кілька муніципалітетів можуть співпрацювати з одним або кількома ландстингами. Об'єднанню можуть бути делеговані повноваження державного управління, тобто правомочність ухвалення рішень про права та обов'язки громадян і компаній. Кількість об'єднань органів місцевого самоврядування зростає, станом на 1 січня 2000 р. їх було 60. Ще однією формою співпраці є спільний комітет, який створюють два чи кілька муніципалітетів чи ландстингів для виконання певного повноваження, скажімо, утримання гімназій чи пунктів першої медичної допомоги. Муніципалітети та ландстинги можуть також засновувати спільні акціонерні товариства чи фонди. Але виконувати згадані вище функції державного управління, на відміну від об'єднань, не можуть.

Місцеві органи влади керують близько 1 600 компаніями та фондами, більшість із яких перебуває в комунальній власності. При цьому можуть використовуватися альтернативні форми управління. Скажімо, муніципалітет може здійснювати енергопостачання через комітет чи акціонерне товариство. Підприємства комунальної власності забезпечують, як правило, комунальні послуги, як-от: прибирання вулиць та вивезення сміття, енергопостачання, громадський транспорт чи управління нерухомістю.

До підприємств комунальної власності застосовуються переважно ті самі закони, що й до приватних компаній. Із тією різницею, що громадськість має право ознайомлюватися зі звітністю цих підприємств на підставі т. зв. «принципу гласності», прописаному в конституції Швеції й поширюваному на весь державний сектор. Щоправда, закон про службові таємниці встановлює окремі винятки з цього правила, захищаючи, зокрема, недоторканість приватного життя та економічні таємниці.

Муніципалітети об'єднані в Асоціацію муніципалітетів Швеції. Ландстинги, у свою чергу, утворюють Асоціацію ландстингів. Метою

обох об'єднань є підтримка та розвиток місцевого самоврядування, обстоювання спільних інтересів, відповідно, муніципалітетів й окружних рад, представництво їх на державному рівні, сприяння співпраці між членами асоціацій, надання послуг та консультативної допомоги.

**Адміністративно-територіальний поділ.** Поділ Швеції на 2 500 міських і сільських територіальних громад згідно з Указом про місцеве самоврядування 1862 р. ґрунтувався на давньому поділі на церковні парафії. Такий поділ проіснував до 1952 р., коли внаслідок адміністративно-територіальної реформи кількість громад зменшилась до 1 037. Протягом 1962-1974 рр. відбувалася подальша реорганізація. Однією з головних причин став значний відтік населення у цей період із сільських місцевостей до великих міст, що призвів до економічного занепаду маленьких сільських громад. Від 1999 р. у Швеції, як було зазначено, існує 289 муніципалітетів. Злиття адміністративних одиниць позитивно позначилось на місцевих фінансах та управлінні, але негативним наслідком цього процесу стало зменшення кількості обраних народних представників.

Сьогодні здійснюються чотири пілотні проекти щодо нового регіонального розподілу відповідальності у Швеції. А отже, держава передала регіонам певні повноваження, зокрема, відповідальність за економічний розвиток регіонів.

**Місцева демократія та організаційна структура.** Закон 1991 р. про місцеве самоврядування визначає головні правила розподілу повноважень і відповідальності в муніципалітетах та ландстингах. Закон розширює межі їхньої компетенції й покликаний зміцнити місцеве самоврядування. Велику увагу приділено наданню можливості мешканцям територіальних громад контролювати процес ухвалення рішень та впливати на нього. Важливу роль при цьому відіграють осередки політичних партій у місцевих та окружних радах. Ті партії, що представлені у виборних органах, отримують дотації з місцевого чи окружного бюджету.

*Основоположним принципом місцевої адміністрації є те, що нею керують обрані представники народу.* На сьогодні у місцевих і окружних радах нараховується близько 50 000 посад, кожен обранець обіймає у середньому 1,5 посади.

Кожна місцева рада має свій директивний орган – збори місцевої ради. Відповідником у ландстингу є збори окружної ради. Постійних членів ради та кандидатів обирають виборці на загальних виборах кожні чотири роки, у день виборів до парламенту Швеції (риксадагу). Депутатів риксадагу, окружних та місцевих рад обирають на чотирирічний термін. Вибори до місцевих і окружних рад та риксадагу

відбуваються завжди за партійними списками, але після останніх виборів 1998 р. виборці можуть обирати окремих кандидатів.

Право брати участь у виборах має кожен шведський громадянин, який постійно проживає на території певного муніципалітету чи ландстингу і на день виборів досяг 18 років. Громадяни однієї з країн-членів Європейського Союзу (ЄС), Ісландії чи Норвегії також мають право голосу. Інші іноземні громадяни мають право голосу, якщо вони проживають у Швеції не менше трьох років поспіль до виборів. Кожен, хто відповідає вимогам виборчого права, може бути обраний до директивного органу місцевої чи окружної ради.

Директивні органи місцевих та окружних рад ухвалюють усі головні рішення в межах своїх відповідних територій. Вони визначають цілі та напрямки діяльності. Вирішують, які комітети створити, якою має бути їхня структура та форма діяльності. Вони також ухвалюють бюджет, установлюють ставку місцевого прибуткового податку та вирішують інші важливі фінансові питання, включаючи розмір зборів, що стягуються за певні місцеві послуги.

**Правління.** Згідно із законом про місцеве самоврядування, завданням правління муніципалітету чи ландстингу є контроль за виконанням справ місцевою владою, а також інформація про діяльність спеціальних комітетів. Правління відстежує всі справи, що можуть позначитися на розвитку та фінансовому становищі місцевого самоврядування. Воно складає проект бюджету, виконує окремі адміністративні завдання, скажімо, управління нерухомістю. Правління контролює діяльність комунальних підприємств. На нього покладена підготовка більшості рішень, ухвалених радою. Це необхідно для загального узгодження всіх заходів місцевого самоврядування.

Членів правління обирають збори місцевої чи окружної ради. До його складу мають входити не менше п'яти осіб, але, як правило, правління складається з 11-17 членів.

Практично в усіх місцевих та окружних радах один або кілька депутатів працюють на постійній роботі. Голови правління муніципалітету та ландстингу найчастіше мають постійну посаду і називаються, відповідно, муніципальними радниками (а в містах – мерами) та радниками ландстингів. Якщо на постійній роботі зайнято кілька депутатів, вони, як правило, є членами правління чи головами інших важливих комітетів.

**Комітети місцевого самоврядування.** Закон про місцеве самоврядування дозволяє муніципалітетам та ландстингам самостійно формувати власну організаційну структуру. Органи місцевого самоврядування самі визначають, які комітети їм створити й за які питання відповідатиме той чи інший комітет. Наприклад, шкільну

освіту та інші питання, що стосуються дітей та молоді, як правило, об'єднують в одному комітеті – комітеті у справах дітей та освіти. Деякі муніципалітети мають спеціальний комітет із питань забезпечення старості, у той час як інші вважають за краще включити це питання до більш традиційного комітету з питань соціального забезпечення.

Усі комітети місцевого самоврядування зобов'язані:

- стежити за тим, щоб заходи в їхніх відповідних галузях узгоджувалися з цілями та основними напрямками, ухваленими радою та спеціальними законами, що стосуються цієї діяльності;

- ухвалювати рішення щодо питань, делегованих їм радою.

Комітети готують також питання порядку денного для ухвалення рішення зборами й виконують ці рішення.

Усі комітети обираються зборами, переважно на основі пропорційного розподілу місць за представництвом у раді політичних партій. Від 1980 р. муніципалітети отримали право створювати територіально децентралізовану систему районних комітетів чи правлінь, що відповідають за певні питання на їхній території. Сьогодні близько 20 муніципалітетів мають цілковито або частково децентралізовану систему територіальних комітетів.

Ще однією організаційною моделлю, яка набула поширення, є так звана модель «покупець-постачальник». Ця модель покликана, поперше, запровадити ринкові механізми шляхом створення більшої конкуренції для державного сектора. По-друге, це дозволить чіткіше розмежувати функції обраних депутатів та державних службовців органів місцевого самоврядування. Завдання депутатів – представляти інтереси місцевих виборців. Вони можуть вибирати, у кого придбати послуги – у власної державної компанії чи приватного постачальника. А державні службовці відповідають за виробництво, тобто здійснюють поточне керівництво.

**Політична структура.** Після виборів 1998 р. політичний спектр шведських місцевих рад виглядає так: 113 муніципалітетів мають соціалістичну більшість (соціал-демократи та Партія лівих), 92 – праву більшість (помірковані, центристи, ліберали та християнські демократи) і 84 – іншу або невизначену більшість. Багато дрібних місцевих партій здобули місця в радах.

**Місцеві референдуми.** Одним зі шляхів підготовки питання до розгляду може бути проведення референдуму, опитування громадської думки та подібні заходи, за допомогою яких збори ради можуть з'ясувати думку мешканців відповідної територіальної громади. Результати місцевих референдумів завжди носять консультативний характер. На сьогодні було проведено близько 30 референдумів, передусім щодо



нового адміністративно-територіального поділу. Для того, щоб поставити питання перед зборами ради про проведення референдуму, досить запиту, підписаного п'ятьма відсотками депутатів муніципальної чи окружної ради, які мають право голосу. Це, однак, не зобов'язує раду проводити референдум, а вимагає розглянути доцільність такої форми голосування.

**Місцеві бюджети.** Освіта є найбільшою видатковою функцією муніципальних бюджетів і складає 29 % сукупних видатків. Другою за обсягом видатковою функцією є забезпечення на старості та догляд за людьми з функціональними вадами (28 %), на третьому місці – видатки на дошкільну освіту (12 %). Муніципалітети взяли на свій баланс забезпечення старості від 1992 р. Пізніше муніципальні бюджети включили до своїх видатків догляд за людьми з відхиленнями в розумовому розвитку (1991-1996 рр.), а також утримання психічно хворих (1995 р.). У ландстингах пріоритетною видатковою функцією є охорона здоров'я та медичне обслуговування – понад 80 % загальних поточних видатків.

Частка капітальних видатків у сукупних видатках місцевих та окружних бюджетів поступово зменшувалася від початку 1970-х рр. 1999 р. капіталовкладення склали 5,6 % сукупних видатків місцевих бюджетів.

Головним джерелом доходів місцевих бюджетів є прибутковий податок, що збирається на відповідних територіях. Сьогодні це джерело складається винятково з прибуткового податку з громадян та податку на пенсію. Раніше сюди входили надходження від податку на прибуток підприємств, податку на прибутки від капіталу та окремих видів нерухомості. Органи місцевого самоврядування мають право самі встановлювати податкові тарифи.

Держава намагається регулювати загальний податковий тягар у Швеції. Це може суперечити праву місцевих органів влади на оподаткування та самостійність. Протягом 1991-1994 рр. риксдаг заморозив розмір прибуткового податку на місцях на існуючому рівні. У 1995-1996 рр. обмеження були послаблені і багато місцевих рад підвищили ставки оподаткування. У 1997-1999 рр. діяло правило, що той місцевий бюджет, який підвищував податкову ставку порівняно з 1996 р., втрачав половину можливих надходжень унаслідок зменшення на таку саму суму державних дотацій. Від 2000 р. не існує жодних обмежень стосовно оподаткування.

1 січня 1996 р. було запроваджено нову систему міжбюджетного вирівнювання, її метою є надання можливості всім органам місцевого самоврядування гарантувати громадянам «однакову якість послуг за однаковою ціною», незалежно від місця проживання. Різниця в рівні

надання послуг та потреб має віддзеркалюватися в різниці бюджетного наповнення. Вирівнювання доходів означає, що місцеві бюджети, у яких податкоспроможність населення менша ніж у середньому по Швеції, отримують субсидії, а бюджети з вищою за середню податкоспроможністю населення роблять відрахування. Дотаційний фонд складається із загальної суми відрахувань. Обсяг відрахування чи субсидії становить 95 % різниці між податкоспроможністю населення певної територіальної громади та середнім показником по країні.

Вирівнювання видатків покликане вирівняти різницю між потребами та видатками. Це означає, що місцеві бюджети, у яких потреби перевищують обсяг видатків, отримують субсидію з держбюджету. Фонд субсидій дорівнює сумі вилучень із місцевих бюджетів, у яких видатки більші за потреби.

Місцеві бюджети отримують загальну дотацію з держбюджету. Вона складається з двох частин: одна – за кількістю населення, друга – за віковим складом населення. Перша виплачується загальною сумою із розрахунку на одного мешканця, а обсяг другої різний для різних вікових груп. Обсяг дотації неоднаковий для муніципалітетів та округів.

Відносно значна частка доходів місцевих бюджетів припадає на надходження від плати за надані послуги. Значну частку доходів округних бюджетів складають суми виплат установ державного соціального страхування лікарням, поліклінікам тощо.

До 2015 р. діти, народжені на початку 1990-х рр., навчатимуться у середніх школах та гімназіях. Водночас зростає частка пенсіонерів у загальній кількості населення. Такі демографічні зміни поставлять складні завдання перед місцевими бюджетами.

**Придбання товарів і послуг.** Придбання товарів і послуг місцевими та державними органами влади регулюється законом про державну закупівлю товарів і послуг, який вступив у силу 1994 р. Положення закону узгоджено з правилами закупівлі на внутрішньому ринку ЄС. Цей досить докладний і деталізований документ покликаний розвивати конкуренцію та попередити дискримінацію. Згідно з положеннями закону, здійснену закупівлю можна оскаржити в суді.

**Службовці органів місцевого самоврядування.** Муніципалітет чи ландстинг часто є найбільшим працедавцем у територіальній громаді чи регіоні. 51 % муніципальних службовців працюють у галузі охорони здоров'я та соціального забезпечення, 23 % – у галузі освіти. Більшість муніципальних службовців (79 %) складають жінки, багато з них працюють неповний робочий день. У 1998 р. жінки склали понад 81 % службовців ландстингів. Найбільший муніципалітет має

близько 50 000 службовців, а найбільший ландстинг – 45 000, що робить їх за шведськими мірками дуже значними працедавцями.

Службовці муніципалітетів та ландстингів належать, як правило, до однієї з профспілок у складі Шведської асоціації профспілок, Профспілкового об'єднання працівників фізичної праці, Об'єднання службовців (ТСО) або Національного об'єднання професійних асоціацій, переважно для робітників з вищою освітою (ЗАСО). Шведська спілка муніципальних службовців є найбільшою окремою профспілкою Швеції і входить до складу асоціації профспілок.

Колективні угоди про заробітну плату та інші домовленості, участь в ухваленні рішень, а також умови праці укладаються між Асоціацією муніципалітетів Швеції, Асоціацією ландстингів, з одного боку, та різними профспілковими організаціями.

#### **Відносини між державою та органами місцевого самоврядування.**

Центральний уряд та органи місцевого самоврядування постійно співпрацюють у різних галузях та в різний спосіб. Розподіл функцій між різними рівнями влади постійно змінюється. Уряд та риксдаг визначають основні параметри всього державного сектора. Але в межах цих параметрів органам місцевої влади, за загальної погодженості, надано значної свободи самостійно формувати та виконувати державні програми, виходячи з місцевих умов.

Держава спрямовує та контролює роботу органів місцевого самоврядування, користуючись своїм правом ухвалювати закони, видавати укази та постанови й здійснюючи нагляд через систему державних установ.

Спеціальні закони в галузі освіти, соціального забезпечення, планування й будівництва тощо також є способом контролю, оскільки точно визначають, як органи місцевого самоврядування мають виконувати різні програми.

Ще один спосіб контролю полягає в тому, що ухвалені місцевими чи окружними радами рішення можуть бути оскаржені будь-яким членом відповідної ради в державному адміністративному суді, який перевіряє відповідність цих рішень закону.

**Японія.** *Місцеве управління в Японії структуроване за двома рівнями:*

- вищий рівень – це так звані префектури або «ту-ду-фу-кен» (вони схожі на північноамериканські графства);
- нижчий рівень утворюють муніципалітети міст, селищ, сіл, тобто «ши-ко-сон». Структура їхня схожа, і вони рівноправні перед законом.

Національний рівень координує й контролює діяльність органів місцевого самоврядування через профільне Міністерство у справах місцевого самоврядування, а до реформи 2000 р. цим займалося Міністерство внутрішніх справ. Міністерство фактично керує ними, бо здійснює їх контроль на місцях. Крім цього державні кошти отримують і витрачаються винятково за рішенням парламенту, під його контролем.



**Рис. 3.10.** Особливості структури місцевого самоврядування в Японії

Хоча Японія є унітарною державою, а її конституція не передбачає федеральних структур, префектури та муніципалітети мають певний рівень незалежності у сферах адміністрування, бюджетних питаннях, прийнятті місцевих законів і підзаконних актів. Загалом японська система місцевого самоврядування є більш уніфікованою порівняно з британською або американською. Винятками є лише 13 визначених міст, які мають більшу автономію, ніж базові муніципалітети, та Токіо, який як столиця країни відповідно до спеціальної угоди обирає уряд метрополії, очолюваний губернатором і 23 попечителями, у межах території діють місцеві ради. Відповідно до угоди, звичайний розподіл повноважень між префектурами та муніципалітетами значно відрізняється. Міста-мільйонери мають внутрішньоміські райони, але в цих районах самоврядування відсутнє, бо глави їх виконавчих органів призначаються мерами міст. Існують також спеціальні округи: фінансово-промислові, корпорації регіонального розвитку, територіальні об'єднання. Їхні органи, що обираються, є делегованими, займаються в основному координуючою діяльністю.

***Характерні особливості японської системи місцевого самоврядування:***

1. Місцеве самоврядування в Японії має спеціальний юридичний статус. Принципи «Закону про місцеву автономію» (1946 р.) проголошують повагу до місцевого самоврядування, розділення виконавчої та законодавчої гілок влади, визначення окремого статусу місцевих рад у відносинах із центральним урядом.

2. В японському суспільстві досить високий рівень громадської свідомості, а інтерес до справ громади залишається доволі сильним.

3. В адміністративно-територіальних одиницях, що мають право на місцеве самоврядування, громадяни обирають строком на чотири роки місцеві збори, що складаються з професійних, але не звільнених від основної роботи депутатів, вони поєднують депутатську роботу з іншою діяльністю. У раді префектури може бути максимум 120 депутатів, у містах і селах – від 12 до 30. Вони не мають імунітету. Вибори в однопалатні місцеві представницькі органи (збори префектур, міст, сіл), а також посадових осіб виконавчої влади (губернаторів префектур, мерів міст тощо) провадяться за схемою: вибори зборів – змішана система, а посадових осіб – мажоритарна система відносної більшості. Губернатором може бути особа, що проживає в даній префектурі й досягла 30-річного віку, а мер села чи міста також повинен проживати в даній місцевості та мати вік не менше 25 років.

4. Законодавство про місцеву автономію передбачає деякі специфічні форми прямої демократії для участі виборців у керуванні адміністративно-територіальними одиницями.  $\frac{1}{5}$  виборців має право вимагати, щоб голова місцевої адміністрації (губернатор чи мер) звернувся в місцевий представницький орган (збори) із проханням прийняти або не приймати рішення (за винятком питань оподаткування та фінансів). Місцевий голова зобов'язаний для цього протягом 20 днів скликати для цього збори. Якщо посадова особа, на думку виборців, неналежно виконує свої обов'язки, то п'ята частина виборців може наполягати, щоб голова забезпечив належне їх виконання або звільнив його. Не менш  $\frac{1}{3}$  виборців можуть звернутися до комісії з контролю за виборами з пропозицією про розпуск місцевих зборів. У цьому випадку проводиться голосування (місцевий референдум), якщо проголосувала більшість виборців, що взяли участь у голосуванні – збори розпускаються. Голови місцевих адміністрацій, депутати, посадові особи місцевих влад можуть бути відкликані в тому ж порядку. Але відкликання можливе не раніше, ніж через рік після їхнього обрання і вступу на посаду.

5. У префекторальних структурах існує певний традиціоналізм чи консерватизм японського суспільства. Префектурна система була принесена в країну з попередніх суспільств, які існували до того, коли країна почала своє національне державотворення у XIX ст. Кожна префектура має власного обраного губернатора, їх загалом 47, і ця цифра не змінюється, а кордони префектур та їх ідентичність суворо охороняються.

З іншого боку, муніципальна модель Японії є більш сучасним винаходом, бо вона утворилася в результаті хвилі злиття (об'єднання), яку просував центральний уряд на початку 1950-х рр. і коли кількість муніципалітетів зменшилася удвічі. Частково на такий хід подій вплинула необхідність укріплення місцевої автономії, але більшою мірою – швидка урбанізація, яка відбувалася за післявоєнною відбудовою країни.

6. Японське місцеве самоврядування наділене такими повноваженнями, які в багатьох країнах належать до рівня центрального уряду. Часто воно має обов'язки щодо соціального страхування та охорони здоров'я, хоча паралельно з префектурами та муніципалітетами діє центральний уряд, надаючи послуги національної системи соціального страхування. Є певний розподіл обов'язків, що відбувається між різними рівнями місцевої влади. Наприклад, муніципалітети відповідальні за базовий рівень охорони здоров'я, а префектури управляють шпиталями. Дороги поділяться на національні експресвіє і хайвеї, префектурні та муніципальні дороги.

7. Місцеве самоврядування відповідає за стратегічне планування, роботу поліції, надання протипожежних послуг та дії в надзвичайних ситуаціях і при стихійних лихах, що має дуже важливе значення на національному рівні. Поліція управляється через префектурні Комітети громадської безпеки, тоді як пожежники знаходяться в підпорядкуванні муніципалітетів. Місцеві органи, що опікуються розвитком освіти та економіки, організаційно незалежні від місцевих рад (асамблей). Діяльність японського місцевого самоврядування фінансується за рахунок різноманітних податків. Префектури мають право стягувати податки на тютюн, пальне, продаж авто та загальний податок із продажу, у той час як муніципалітети можуть стягувати податки з власності, нерухомості, житла та планування міста.

8. Працівники органів місцевого самоврядування в Японії є громадськими службовцями і мають такий же термін каденції та статус, як їхні колеги на національному рівні. Для громадських службовців важливо залишатися на тому ж місці роботи і після нових місцевих виборів. Обмінна схема між центральним та місцевим

урядами, так само як між рівнями місцевого самоврядування, дозволяє службовцям повторно мати робочі місця та розтягувати термін своєї роботи. В Японії діє трирічний цикл, коли кожного року в квітні працівники переходять працювати на нове місце роботи в межах департаментів організацій, де вони працюють. Депутати асамблей на муніципальному та префектурному рівнях, не беручи до уваги мерів і губернаторів, часто приходять на такій же основі. Депутати обираються на чотири роки, їм забороняється обіймати інші посади або працювати державними службовцями. Характерною рисою японського місцевого самоврядування є велика кількість незалежних кандидатів і відсутність партійної дисципліни. Депутати схильні приходити до асамблеї від однієї з політичних партій, таких як ліберально-демократична чи демократична.

Сьогодні місцеве самоврядування в Японії має такий же рівень місцевої автономії, як і в період конституційного розквіту, але у зміненому політичному кліматі суспільства, що розвивається. Національний фінансовий тиск диктує більшу прозорість щодо витрачання коштів на надання місцевих послуг населенню.

**Болгарія.** Відповідно до Конституції Республіки, Болгарія поділяється на **общини та області**. *Основною адміністративно-територіальною одиницею є община, де реалізується і місцеве самоврядування.* Призначенням області є здійснення державного управління на місцях, об'єднання національних і місцевих інтересів та здійснення регіональної політики.

Закон про місцеве самоврядування та місцеві адміністрації проголошує общину як основну адміністративно-територіальну одиницю для здійснення місцевого самоврядування.

**Місцеве самоврядування Болгарії полягає у вирішенні питань місцевого значення:**

- общинна власність, общинні підприємства, общинні фінанси, податки, общинна адміністрація;
- устрій і розвиток общинних територій і поселень;
- освіта: дошкільне виховання, початкова, основна та середня освіта;
- охорона здоров'я: лікарні та амбулаторно-поліклінічні служби, профілактика захворювань, медична допомога та санітарно-гігієнічні заходи;
- культура: громадські центри, театри, оркестри, бібліотеки, музеї та музейні колекції, аматорські групи, ритуали, місцеві традиції та звичаї;
- благоустрій та комунальні послуги: водопостачання, каналізація, електропостачання, опалення, телефонізація, вулиці та площі, парки, сади,

освітлення вулиць, виправлення річок та ярів, утилізація відходів, бані, пральні, гаражі, кладовища;

– соціальна підтримка: соціальне обслуговування та соціальна допомога, соціальне житло та задоволення інших соціальних потреб обшчинного значення;

– розвиток спорту, туризму й відпочинку обшчинного значення.

Закон про місцеве самоврядування та місцеві адміністрації фактично встановлює принцип поділу влади в управлінні обшчинами. Колегіальний орган місцевого самоврядування – обшчинна рада і керівник виконавчого органу обшчини – кмет – відносно незалежні у виконанні своїх функцій. Вони є виборними органами і не можуть бути розпущені або звільнені державними інституціями.

Болгарія поділена на 28 областей, до яких входить 264 обшчини. Відповідно до Закону про адміністрацію, управління админістративно-територіальних одиниць здійснюється територіальними органами виконавчої влади та їх адміністраціями. Для областей – це управитель області, для обшчин – кмети.

На території області не здійснюється місцеве самоврядування, тут губернатор є єдиноначальним органом виконавчої влади. Губернатор призначається на посаду рішенням Ради міністрів і реалізує функції, покладені на нього відповідно до законодавства у сфері здійснення державної політики, координація та нагляд за дотриманням законності в цілому. Більш конкретні функції він виконує щодо державної власності в області та регіонального розвитку.

Губернатор:

– видає розпорядження в межах його компетенції;

– може призупинити виконання незаконних актів обшчинних рад і передати їх у відповідні окружні суди;

– може скасувати незаконні акти кметів.

Розпорядження губернатора може бути оскаржене в суді. Губернатор області виконує свої функції також через заступника та обласну адміністрацію. Вони призначаються Радою Міністрів терміном на чотири роки. Утримання губернатора та обласної адміністрації покриваються за рахунок державного бюджету.

Місцеве самоврядування реалізується через місцеві органи влади. Місцевими органами влади є обшчинні органи, які за законом мають право приймати певні управлінські рішення. Для Болгарії – це обшчинна рада і кметство. Обидва органи обираються безпосередньо виборцями. Безпосередня участь громадян в управлінні обшчинними справами та у формуванні обшчинної політики гарантована законом. Мешканці обшчини можуть здійснювати свої права в рамках чотирьох



основних форм: місцевий референдум, загальні збори, заявки та місцеві вибори.

**Іспанія.** На муніципальному рівні Іспанії представлені муніципальна рада та муніципальні комісії, кожна з яких очолює мер. Відповідно до чинного законодавства цієї країни, кожна міська ратуша як центр міського самоврядування може створювати будь-які додаткові постійні чи спеціальні органи, які вона вважає за необхідне створити з метою здійснення ефективного управління муніципальними справами. Муніципальна рада обирається на основі прямого загального виборчого права і на своєму першому засіданні вона обирає мера та визначає його повноваження. Мер керує діяльністю муніципальної комісії, до якої окрім нього входять заступники та певна кількість призначених мером радників, яких він же може і звільнити. Муніципальна комісія відповідає за контроль над управлінням містом та підрозділами, що надають послуги.

**Угорщина.** В Угорщині муніципалітети представлені виборними радами. У муніципалітетах, де мешканців менше, ніж 10 000 осіб, вибори пропорційні. У більших муніципалітетах одна половина членів ради обираються всім населенням, а друга половина – в одномандатних округах.

За рішенням ради відбувається поділ мерії на відділи, можуть створюватися і комітети, які мають виконавчі функції та переважно носять дорадчий характер.

Головний адміністратор призначається радою на невизначений термін. Комісій в угорських радах немає.

## **2. Комунальна власність як сфера управлінської діяльності міської влади**

Важливою сферою управлінської діяльності міської влади є *управління комунальною власністю*, її використання.

Практика організації комунального господарювання базується на трьох аспектах: правовому, організаційному та економічному.

Правовий аспект у всіх державах включає комунальні закони, згідно з якими органи комунального управління мають бути обрані демократичним шляхом. Ці органи мають узгоджувати економічні інтереси міського господарства, охорони довкілля та мешканців міст. Із метою підвищення ефективності функціонування комунального господарства муніципалітет залучає недержавні структури. Зокрема, останнім часом у комунальному господарстві Франції, Англії та інших країн збільшується частка приватних підприємств, які діють у сферах

комунального господарства міст із правом здійснення контролю міськими органами управління.

Залучення приватного сектору у сферу міського благоустрою (озеленення, організація вуличного освітлення, очищення вулиць) діє за принципом конкурентності, що підвищує ефективність роботи комунальних служб у наданні послуг.

Високу частку підприємств, які функціонують у сфері комунального господарства має Польща, де найбільшого поширення набули підприємства, які відповідають за розподіл газу (100 %), мережу міських шляхів (85 %), очищення міста (55 %).

У Сполучених Штатах Америки найбільшу частку приватного капіталу мають підприємства, що займаються збиранням сміття, організацією вуличного освітлення, електропостачанням.

У Великобританії 1988 р. був прийнятий закон, відповідно до якого на торгах комунальними послугами повинні були забезпечуватись такі їх види, як: сміттеприбиральні роботи, садово-паркові, експлуатація транспортних засобів, управління спортом та відпочинком. На цих торгах виграють переважно муніципальні органи. Упродовж останніх років приватизація комунальних послуг у Великобританії поширилась на такі традиційні муніципальні сфери, як: водопостачання, розподіл газу, телекомунікаційні мережі, регулювання енергопостачання. На ринку комунальних послуг утворились нові регулюючі органи: OFTEL, OEGAS, OFWAT, OFFER.

Що стосується житлово-комунальної сфери, то потрібно зауважити, що державна форма власності – це категорія, яка зникає та замінюється комунальною власністю.

Так, у Польщі держава здійснює фінансову допомогу (безпосередньо або опосередковано) тим, хто вкладає гроші у житлове будівництво, але не повинна управляти житловими об'єктами. Ця підтримка полягає у звільненні об'єднань від податків (за умови, що можливий прибуток піде на їх подальший розвиток) та у виділенні довготермінового низькопроцентного кредиту обсягом до 70 % загальної суми інвестування. Підтримка з боку гміни полягає в переданні у вічне користування земель, призначених під забудову, або ж продажу таких земель за низькими цінами.

У США діють квартирні агентства (Housing Authorities), які є власниками будинків і земель, мають свій бюджет, не залежать від місцевої адміністрації, але співпрацюють з її спеціальним органом. Держава дотує різні програми квартирних агентств (роботу з молоддю або боротьбу з наркотиками), інколи розміри дотацій сягають 85 % загальної вартості програми.

Житлові об'єднання (Housing Societes) у Великобританії – це основні одиниці системи взаємодії держави та приватних власників у житлово-комунальній сфері. Вони займаються будівництвом житла для осіб із низькими доходами, а також для тих, хто потребує особливих умов проживання.

У Франції об'єднання громадського будівництва називаються «Житло за низьку плату». Вони споруджують будинки (та управляють ними) винятково для того, щоб їх здавати. Квартплата є помірною (нижчою за ринкову), так як держава і місцева влада згодні надати їм певні пільги та підтримку, щоб на місцевому ринку житла з'явилося більше квартир для людей із середнім достатком.

Із метою подолання труднощів як в організації систем управління містом, так і у сфері комунального господарства, Україні доцільно скористатися досвідом зарубіжних країн.

### **Питання для самоперевірки та повторення матеріалу**

1. Які особливості системи місцевого самоврядування Франції ви можете визначити?
2. Які функції виконують муніципальні ради у Франції?
3. Назвіть типи структурних органів місцевого самоврядування Німеччини.
4. На які групи поділяються повноваження муніципального самоврядування Німеччини?
5. Назвіть основні характеристики системи місцевого самоврядування Іспанії.
6. Назвіть основні характеристики системи місцевого самоврядування Угорщини.
7. Чому для європейських країн є поширеним залучення приватного сектора у сферу міського благоустрою?

### **Завдання, вправи, тести**

#### **1. У Франції мер виконує повноваження:**

- А) головної посадової особи місцевого самоврядування та представника державної влади;  
Б) представника законодавчої влади;  
В) представницького органу;  
Г) представника виконавчої влади.

#### **2. У Франції другою ланкою подвійного контролю за рішенням ради району є:**

- А) представник держави, префект департаменту;  
Б) міський мер;

- В) президент;
- Г) виконавчий комітет ради.

**3. У Німеччині до повноважень першої групи муніципального врядування відносять:**

- А) повноваження з питань, яким надається статус загальнодержавних;
- Б) питання, пов'язані з різними видами обслуговування населення;
- В) повноваження з питань, яким надається статус конституційних;
- Г) повноваження з питань, яким надається статус місцевих.

**4. В Іспанії центром міського самоврядування є:**

- А) міська ратуша;
- Б) муніципалітет;
- В) міська рада;
- Г) рада комуни.

**5. В Угорщині муніципалітети представлені:**

- А) централізованими радами;
- Б) виборними радами;
- В) виконавчими комітетами;
- Г) головами міст.

**6. Квартирні агентства, які є власниками будинків і земель, мають свій бюджет, не залежать від місцевої адміністрації, діють у:**

- А) США;
- Б) Великобританії;
- В) Франції;
- Г) Угорщині.

**7. Правовий аспект організації комунального господарювання в усіх державах включає:**

- А) комунальні закони;
- Б) адміністративні закони;
- В) звичаєве право;
- Г) цивільне право.

**8. Користуючись законодавчими актами країн, підготуйте доповідь на одну з тем:**

- А) Система місцевого самоврядування Угорщини.
- Б) Особливості муніципального управління Німеччини.
- В) Система місцевого самоврядування Франції.
- Г) Розвиток місцевого самоврядування Італії: історія та сучасність.

**9. Порівняйте особливості місцевого самоврядування міст Франції та України, що мають спеціальний статус.**

**10. Порівняйте особливості управління комунальною власністю в різних країнах (країни за власним вибором).**

## Тема 2. ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ

1. Система місцевого самоврядування в Росії.
2. Основні функції місцевого самоврядування в Російській Федерації.
3. Форми прямого волевиявлення громадян та інші форми участі населення в здійсненні місцевого самоврядування в Росії.

*Після вивчення матеріалу ви повинні вміти:*

- охарактеризувати систему місцевого самоврядування Росії;
- проаналізувати основні функції місцевого самоврядування в Російській Федерації;
- описати форми прямого волевиявлення громадян та інші форми участі населення в здійсненні місцевого самоврядування в Росії.

*Ключові поняття та терміни:* органи місцевого самоврядування, безпосередня демократія, територіальне суспільне врядування, форми прямого волевиявлення.

### 1. Система місцевого самоврядування в Росії

У статті 12 глави 1 «Основи конституційного ладу» Конституції Російської Федерації зазначено, що «У Російській Федерації визнається й гарантується місцеве самоврядування. Місцеве самоврядування в межах своїх повноважень самостійне. Органи місцевого самоврядування не входять у систему органів державної влади» [45, с. 7]. Місцеве самоврядування розглядається спеціально в главі 8, одній із дев'яти самостійних глав Основного Закону Російської Федерації (РФ) [45, с. 52-53]. Органи місцевого самоврядування мають самостійність у вирішенні широкого кола питань місцевого значення (наприклад, у питанні зміни територіальних меж [65]).

Згідно з Конституцією Російської Федерації (ст. 130), місцеве самоврядування в здійснюється громадянами в різних організаційних формах, які у своїй сукупності утворюють єдину систему місцевого самоврядування в рамках відповідних муніципальних утворень, за допомогою яких забезпечується вирішення питань місцевого життя.

Таким чином, система місцевого самоврядування – це сукупність заходів, методів і засобів, спрямованих на впорядкування діяльності місцевого співтовариства за рішенням завдань, що перед ним поставили, на основі принципів самоорганізації, самофінансування, самостійності з метою поліпшення якості життя населення території (регіону) і збільшення його внеску в розвиток усього суспільства.

Основна мета створення й застосування системи місцевого самоврядування – поліпшення якості життя місцевого співтовариства й збільшення його внеску в розвиток всієї країни.

*Єдність системи місцевого самоврядування РФ* обумовлена тим, що вона *грунтується на демократичних принципах* організації місцевого самоврядування, з урахуванням *ролі та функцій* місцевого самоврядування в суспільстві й державі, а також історичних та інших місцевих традицій і *визначається населенням відповідних муніципальних утворень само-стійно*.

**Єдність системи місцевого самоврядування виявляється:**

– у розмежуванні предметів відання і повноважень між різними формами його здійснення;

– усі організаційні форми цієї системи діють спільно, перебувають у тісному взаємозв'язку, взаємодії та взаємозалежності. У рамках цього взаємозв'язку та взаємозалежності одні форми єдиної системи є похідними від інших або пов'язані між собою відносинами керівництва, підзвітності й відповідальності або підзвітності й підконтрольності. Між всіма організаційними формами місцевого самоврядування існує тісний організаційно-правовий зв'язок.

Разом із тим слід підкреслити, що на відміну, наприклад, від державних органів Російської Федерації, які утворюють єдину систему в рамках усієї держави, *місцеве самоврядування утворює єдину систему лише в межах відповідних муніципальних утворень*.

Отже, система місцевого самоврядування, що склалася в одному муніципальному утворенні, абсолютно незалежна від аналогічної системи в будь-якому іншому муніципальному утворенні. Закон РФ «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» (ст. 6) забороняє підлеглість одного муніципального утворення іншому. Аналогічним чином складаються і взаємини між органами самоврядування цих утворень.

Закон РФ «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» закріплює декілька **груп організаційних форм**, за допомогою яких здійснюється місцеве самоврядування в державі.

*Перша з них включає форми безпосередньої демократії, використовувані в системі місцевого самоврядування*. Безпосередня демократія в системі місцевого самоврядування здійснюється за допомогою різних форм прямого волевиявлення населення або його окремих груп, що проживають у межах районів, міст, районів в містах, селищ, сільських поселень, у яких здійснюється місцеве самоврядування

Вона відіграє особливу роль у його реалізації.

Ця роль визначається перш за все тим, що за допомогою таких форм прямої демократії, як вибори, збори населення тощо забезпечується формування і функціонування всіх найважливіших ланок системи місцевого самоврядування – його органів. Маючи це на увазі, можна сказати, що на практиці в місцевому самоврядуванні форми безпосередньої та представницької демократії переплітаються, доповнюючи одна одну.

Крім того, роль безпосередньої демократії у здійсненні місцевого самоврядування визначається також і тим, що деякі її форми (місцеві референдуми, збори (схід) громадян та ін.) самі входять до системи місцевого самоврядування, становлять її невід’ємну частину.

*Іншу групу організаційних форм місцевого самоврядування складають виборні й інші органи місцевого самоврядування, на які покладається основна повсякденна робота щодо здійснення місцевого самоврядування на території відповідних муніципальних утворень.*

Органи місцевого самоврядування виступають однією з основ демократичної системи управління суспільством, що дозволяє демократизувати апарат управління та вирішувати місцеві питання зі значно більшою ефективністю порівняно з централізованою системою управління; забезпечувати інтереси малих співтовариств при проведенні державної політики; оптимально поєднувати інтереси людини й інтереси регіонів і держави в цілому.

*Окрему групу складають організаційні форми участі населення у здійсненні місцевого самоврядування, центральне місце серед яких посідає територіальне суспільне самоврядування.*

Численні, різноманітні форми участі населення у здійсненні місцевого самоврядування є опорою місцевого самоврядування, вони укріплюють його зв’язки з населенням. У їх діяльності виявляється безпосередня громадянська ініціатива населення, яке живиться стійкими інтересами різних суспільних груп, що трансформують ці інтереси й традиції в активну громадянську поведінку, практичну роботу.

## **2. Основні функції місцевого самоврядування в Російській Федерації**

Під **функціями місцевого самоврядування** розуміються *основні напрямки муніципальної діяльності*. Вони обумовлені природою місцевого самоврядування, його принципами, а також тими цілями й завданнями, до досягнення яких прагне місцеве самоврядування.

Місцеве самоврядування покликане забезпечити:

**а) участь населення у вирішенні місцевих справ** – місцеве самоврядування сприяє наближенню влади до народу, створенню гнучкого механізму місцевого управління з меншою бюрократією, ніж

при централізованій системі керування. Участь громадян у вирішенні місцевих справ забезпечується за допомогою форм прямого волевиявлення (референдум тощо), а також через органи місцевого самоврядування;

**б) управління муніципальною власністю, фінансовими засобами місцевого врядування** – місцеве самоврядування повинне мати достатню для реалізації своїх завдань матеріальну й фінансову базу. Органи місцевого самоврядування під свою відповідальність вирішують питання володіння, користування й розпорядження муніципальною власністю; самостійно формують, затверджують і виконують місцевий бюджет, а також устанавлюють місцеві податки й збори. Ефективне здійснення даної функції органами місцевого самоврядування є необхідною передумовою рішення основних завдань місцевого самоврядування;

**в) забезпечення розвитку відповідної території** – місцеве самоврядування означає, що населення, органи місцевого самоврядування беруть на себе відповідальність за вирішення всіх питань місцевого життя. Приймаючи програми й плани розвитку території даної самоврядної одиниці, затверджуючи й виконуючи місцеві бюджети, управляючи муніципальним господарством, органи місцевого самоврядування покликані забезпечити комплексне рішення економічного, соціально-культурного розвитку міських і сільських населених пунктів, інших територій, у межах яких здійснюється місцеве самоврядування;

**г) забезпечення потреб населення в соціально-культурних, комунально-побутових та інших життєво важливих послугах** – функції обслуговування населення – одна з основних функцій місцевого самоврядування, тому що в основі вчення про місцеве самоврядування лежить думка про те, що населення й утворені ним органи місцевого самоврядування набагато краще можуть самостійно вирішувати завдання підвищення рівня та якості життя жителів даної території, ефективності надаваних послуг, ніж державні органи, державні чиновники за централізованої системи управління місцевими справами;

**д) охорона громадського порядку, забезпечення режиму законності на даній території.** Відповідно до ст. 132 Конституції РФ, органи місцевого самоврядування здійснюють охорону громадського порядку. Основні завдання з охорони громадського порядку в системі місцевого самоврядування виконують органи міліції, громадської безпеки (місцевої міліції). Органи місцевого самоврядування, здійснюючи цю функцію, взаємодіють із відповідними органами державної влади, розвивають і підтримують різні форми участі населення у справі зміцнення громадського порядку, організують виконання законів й інших правових актів РФ та її суб'єктів;



*е) захист інтересів і прав місцевого самоврядування, гарантованих Конституцією РФ і федеральним законодавством.* Федеральним органам державної влади РФ, органам державної влади суб'єктів РФ забороняється обмежувати права місцевого самоврядування, установлені Конституцією РФ і федеральним законодавством. Відповідно до Конституції РФ (ст.133) органи місцевого самоврядування вправі звертатися за захистом своїх прав у судові органи, домагатися компенсації за додаткові витрати, що виникли в результаті рішень, прийнятих органами державної влади.

Функції місцевого самоврядування взаємозалежні й доповнюють одна одну.

До функцій органів місцевого самоврядування належать:

- самостійне управління муніципальною власністю;
- формування, затвердження й виконання бюджету;
- установлення місцевих податків і зборів;
- здійснення охорони громадського порядку;
- розвиток території місцевого співтовариства;
- житлово-комунальне господарство;
- місцевий громадський транспорт;
- споживчі послуги й торгівля;
- муніципальна охорона здоров'я;
- муніципальні заклади: дошкільні, середні школи, професійно-технічні училища відповідно до державних освітніх стандартів;
- збереження місцевих історичних і культурних традицій;
- розвиток фізкультури й спорту;
- охорона навколишнього середовища;
- складання переліку об'єктів муніципальної власності;
- вирішення інших питань місцевого значення.

М. А. Краснов у книзі «Вступ до муніципального права» називає **три основні функції місцевих співтовариств:**

«Місцеві співтовариства:

**а)** здійснюють у рамках закону розподіл соціальних благ, гарантованих державою (забезпечують їхню доступність, загальність, адресність);

**б)** піклуються про підтримку систем, що забезпечують життєдіяльність населених пунктів (водопостачання, пожежна безпека, каналізація, громадський порядок і т.д.);

**в)** забезпечують умови для створення соціальних благ, що у видовому, кількісному та якісному відношеннях переважають загальнодержавні соціальні стандарти».

### 3. Форми прямого волевиявлення громадян та інші форми участі населення в здійсненні місцевого самоврядування в Росії

**Місцевий референдум** – голосування громадян, які постійно проживають у межах муніципальних утворень (районах, містах, селищах і сільських округах), із питань місцевого значення, віднесених законодавством до компетенції місцевого самоврядування. Він є вищим безпосереднім виразом волі громадян, що беруть участь у його проведенні.

Рішення, прийняте на місцевому референдумі, не потребує затвердження якими-небудь органами державної влади, державними посадовцями або органами місцевого самоврядування. Таким чином, місцевий референдум є способом безпосереднього вирішення населенням найбільш важливих для місцевого самоврядування питань.

У РФ протягом багатьох десятиліть референдуми не проводилися, а можливість їх проведення на місцевому рівні навіть не передбачалася законодавством. Уперше поняття «місцевий референдум» було використано у ст. 2 Закону Російської Федерації «Про місцеве самоврядування в Російській Федерації» (1991 р.).

Чинна Конституція Російської Федерації (ст. 130) закріплює референдум як одну з форм здійснення місцевого самоврядування. Вона визнає за кожним громадянином Російської Федерації право брати участь у референдумі (ст. 32).

Основні питання організації та проведення місцевих референдумів регулюються Федеральним законом «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» (ст. 22).

**Муніципальні вибори.** Вищим безпосереднім виразом волі населення є вибори органів місцевого самоврядування. **Вибори** – найбільш масова форма прямого народного волевиявлення. Їх значення характеризуються перш за все тим, що за допомогою виборів утворюються представницькі органи місцевого самоврядування, через які населення здійснює місцеве самоврядування, а також за допомогою виборів муніципальні утворення одержують свої повноваження.

Проте тільки цим значення виборів не обмежується. У ході виборчих кампаній громадяни своїми пропозиціями спрямовують діяльність органів місцевого самоврядування, критично оцінюють їх роботу. Кожна виборча кампанія стимулює розвиток соціальної активності громадян, сприяє виявленню їх насущних потреб й інтересів, створює необхідні передумови для їх задоволення.

Сьогодні правову основу виборів в органи місцевого самоврядування складають: Федеральний закон «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» від 28 серпня

1995 р.; Федеральний закон «Про основні гарантії виборчих прав громадян Російської Федерації» від 6 грудня 1994 р.; закони про вибори в органи місцевого самоврядування, що приймаються органами державної влади суб'єктів Російської Федерації; статuti муніципальних утворень.

Відповідно до Федерального закону «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації», муніципальні вибори, тобто вибори депутатів, членів інших виборчих органів місцевого самоврядування, виборчих посадовців місцевого самоврядування, здійснюються на основі загального рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні та забезпеченні встановлених законом виборчих прав громадян.

Порядок проведення муніципальних виборів визначається законами суб'єктів Російської Федерації.

Федеральні органи державної влади й органи державної влади суб'єктів Російської Федерації гарантують проведення муніципальних виборів.

**Збори (схід) громадян.** Однією з наймасовіших форм безпосередньої демократії, найбільш доступною для громадян, яка виступає засобом їх самоорганізації, є **збори громадян**.

Забезпечуючи громадянам можливість поєднання колективного обговорення питань і ухвалення рішень з їх особистою активністю та ініціативою, що виражаються в їхніх питаннях, виступах, участі в голосуванні, збори відіграють важливу роль у системі місцевого самоврядування, слугують формою залучення громадян до здійснення найрізноманітніших управлінських функцій.

У дореволюційній Росії сільський схід був органом сільського товариства (громади, общини). Він не мав представницького характеру і складався з усіх домогосподарів. Для правомочності сходу була потрібна присутність не менше половини домогосподарів або осіб, що їх заміщають, а також присутність сільського старости, який був головою сходу.

Прийнятий 1991 р. Закон Російської Федерації «Про місцеве самоврядування в Російській Федерації» відніс до компетенції загальних зборів (сходів) громадян такі питання:

- обрання органів територіального самоврядування населення й ухвалення положень (статутів) про них;
- затвердження програм діяльності органів територіального суспільного самоврядування населення, програм соціально-економічного розвитку відповідної території та звітів про їх виконання;

– вирішення інших питань, що належать до компетенції органів територіального суспільного самоврядування.

Новим кроком на шляху підвищення ролі зборів (сходів) громадян у системі місцевого самоврядування стало Положення про основи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації на період поетапної конституційної реформи, затверджене Указом Президії Російської Федерації від 26 жовтня 1993 р. Якщо раніше такі збори (сходи) скликалися за необхідністю та діяли разом із місцевими органами влади в міських і сільських населених пунктах, то згідно зі згаданими Положенням збори в невеликих міських і сільських поселеннях із населенням до 5 000 чоловік, можуть виступати безпосередніми органами населення і разом із виборним главою місцевого самоврядування повною мірою здійснювати всі функції місцевого самоврядування. У таких випадках представницький орган місцевого самоврядування не утворюється.

Згідно з Федеральним законом «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» від 28 серпня 1995 р., збори (схід) громадян може скликатися в муніципальному утворенні для вирішення питань місцевого значення. Порядок скликання і проведення зборів (сходів) громадян, ухвалення і зміни його рішень, межі його компетенції встановлюються статутом муніципального утворення відповідно до законів суб'єктів Російської Федерації.

У Законі вказується (ст. 15), що в окремих поселеннях статутом муніципального утворення відповідно до законів суб'єктів Російської Федерації може бути передбачена можливість здійснення повноважень представницьких органів місцевого самоврядування зборами (сходом) громадян. У цих випадках збори (схід) громадян вважаються правомочними за участі в них понад половини жителів муніципального утворення, які мають виборче право. Відповідно до ст. 39 Закону, на зборах (сході) громадян може бути ухвалене рішення про разовий добровільний внесок жителями коштів для фінансування питань місцевого значення. Таким чином, питання про детальне регулювання порядку скликання і проведення зборів (сходу) громадян сьогодні знаходиться у віданні органів державної влади суб'єктів Російської Федерації й органів місцевого самоврядування.

**Народна правотворча ініціатива і звернення громадян в органи місцевого самоврядування.** Населення відповідно до статуту муніципального утворення має право на *правотворчу ініціативу в питаннях місцевого значення*. Згідно з Федеральним законом «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» (ст. 25) проекти правових актів з питань місцевого значення, внесені населенням

до органів місцевого самоврядування, підлягають обов'язковому розгляду на відкритому засіданні за участю представників населення, а результати розгляду – офіційній публікації (оприлюдненню).

Важливе значення для реалізації можливостей громадян брати участь у місцевому самоврядуванні має закріплене Конституцією Російської Федерації (ст. 33) і Федеральним законом «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» (ст. 26) право *громадян звертатися особисто, а також направляти індивідуальні та колективні звернення в органи місцевого самоврядування.*

Органи місцевого самоврядування й посадові особи місцевого самоврядування (муніципальні службовці) зобов'язані дати відповідь по суті звернень громадян протягом одного місяця.

Народна правотворча ініціатива та звернення громадян в органи місцевого самоврядування як інститути прямої демократії дозволяють громадянам брати участь у визначенні завдань і напрямів діяльності органів місцевого самоврядування, у виробленні проектів їх вирішення, у контролі за діяльністю органів місцевого самоврядування. Вони служать найважливішим джерелом інформації, необхідної органам місцевого самоврядування для вироблення завдань і напрямів своєї діяльності, ухвалення рішень, що відповідають інтересам населення.

Разом із народною правотворчою ініціативою та зверненнями громадян в органи місцевого самоврядування до форм безпосередньої демократії, які використовуються громадянами в системі місцевого самоврядування (для виявлення громадської думки і урахування інтересів більшості населення), належать: *обговорення населенням питань місцевого значення, проектів рішень органів місцевого самоврядування, опитування громадської думки.*

Важливу роль у залученні уваги органів місцевого самоврядування до актуальних проблем соціально-економічного й культурного розвитку, питань охорони навколишнього середовища, які вимагають термінового вирішення, відіграють такі суспільні ініціативи громадян, як мітинги, демонстрації, ходи і пікетування, а також прояви самодіяльності в різних сферах місцевого життя.

***Територіальне суспільне самоврядування.*** Під територіальним суспільним самоврядуванням розуміється самоорганізація громадян за місцем їх проживання на частині території муніципального утворення для самостійної і під свою відповідальність реалізації власних інтересів у питаннях місцевого значення безпосередньо або через створювані ним органи територіального суспільного самоврядування.

Будучи частиною загальної системи місцевого самоврядування в Російській Федерації, система територіального суспільного само-

врядування включає згадувані вже раніше загальні збори (схід), конференції громадян та інші територіальні форми безпосередньої демократії (ради або комітети мікрорайонів, житлових комплексів, селищ, сільських населених пунктів, кварталів, вулиць, дворів та інших територій).

На відміну від суспільних об'єднань, органи територіального суспільного самоврядування діють винятково в межах частини території муніципального утворення, населеного пункту. Вони об'єднують населення не на основі членства, пов'язаного з певними умовами (дотримання статуту, сплата членських внесків тощо), а на основі спільної роботи по виконанню певних завдань у сфері обслуговування суспільних потреб громадян, задоволення їх культурно-побутових та інших запитів, охорони їх прав та інтересів.

Порядок організації та здійснення територіального суспільного самоврядування визначається статутом муніципального утворення відповідно до законів суб'єктів Російської Федерації і нормативних правових актів органів місцевого самоврядування.

Відповідно до статуту муніципального утворення, органи місцевого самоврядування сприяють органам територіального суспільного самоврядування у здійсненні їхніх повноважень.

Таким чином, мова йде не про керівництво органів місцевого самоврядування органами територіального суспільного самоврядування, а про можливу їх співпрацю і взаємодію.

Наближеність органів територіального суспільного самоврядування до населення, простота порядку їх формування і, головне, тісний зв'язок їх діяльності з повсякденними життєвими інтересами громадян забезпечують масовість цих органів, визначають необхідність послідовного підвищення їх ролі в системі місцевого самоврядування.

### **Питання для самоперевірки та повторення матеріалу**

1. Які риси системи місцевого самоврядування РФ ви можете назвати?
2. У чому полягає єдність системи місцевого самоврядування РФ?
3. За допомогою яких груп організаційних форм здійснюється місцеве самоврядування в Російській Федерації?
4. Що розуміють під функціями місцевого самоврядування?
5. Які функції місцевого самоврядування відповідно до законодавчих актів РФ ви можете виокремити?
6. Які форми прямого волевиявлення ви знаєте?
7. У чому полягає суть муніципальних виборів РФ?
8. Які складові правової основи виборів до органів місцевого самоврядування РФ?

9. Які питання належать до компетенції загальних зборів (сходів) громадян?
10. Які характеристики мають народна правотворча ініціатива та звернення громадян в органи місцевого самоврядування?
11. Охарактеризуйте територіальне суспільне самоврядування.

### **Завдання, вправи, тести**

#### **1. Місцеве самоврядування покликане забезпечити:**

- А) участь населення у вирішенні місцевих справ;
- Б) управління муніципальною власністю, фінансовими засобами місцевого управління;
- В) забезпечення розвитку відповідної території;
- Г) усі відповіді правильні.

#### **2. Основні функції місцевих співтовариств (за М. Красновим):**

А) здійснюють у рамках закону розподіл соціальних благ, гарантованих державою (забезпечують їхню доступність, загальність, адресність);

Б) піклуються про підтримку систем, що забезпечують життєдіяльність населених пунктів (водопостачання, пожежна безпека, каналізація, громадський порядок тощо);

В) забезпечують умови для створення соціальних благ, що у видовому, кількісному й якісному відношеннях переважають загальнодержавні соціальні стандарти;

Г) усі відповіді правильні.

**3. Органи місцевого самоврядування та посадові особи місцевого самоврядування (муніципальні службовці) зобов'язані дати відповідь по суті звернень громадян протягом:**

- А) одного місяця;
- Б) одного тижня;
- В) одного року;
- Г) трьох місяців.

**4. Закон Російської Федерації «Про місцеве самоврядування в Російській Федерації» був прийнятий:**

- А) 1997 р.;
- Б) 1996 р.;
- В) 1991 р.;
- Г) 1999 р.

**5. Обрання органів територіального самоврядування населення й ухвалення положень (статутів) про них належить до компетенції:**

- А) загальних зборів (сходів) громадян;
- Б) муніципальної ради;

В) Державної Думи;

Г) голови держави.

**6. Народна правотворча ініціатива та звернення громадян в органи місцевого самоврядування як інститути прямої демократії дозволяють громадянам брати участь у:**

А) визначенні завдань і напрямів діяльності органів місцевого самоврядування;

Б) виробітку проектів рішень органів місцевого самоврядування;

В) контролі за діяльністю органів місцевого самоврядування;

Г) усі відповіді правильні

**7. Органи територіального суспільного самоврядування діють винятково в межах:**

А) частини території муніципального утворення;

Б) усієї території держави;

В) населеного пункту;

Г) правильні відповіді А і В.

**8. Підготуйте доповідь на одну з тем:**

А) Сучасна система місцевого самоврядування Російської Федерації.

Б) Законодавча база місцевого самоврядування Російської Федерації.

В) Збори (схід) громадян – одна з наймасовіших форм безпосередньої демократії.

Г) Народна правотворча ініціатива та звернення громадян до органів місцевого самоврядування в Російській Федерації.

**9. На основі законодавчих актів Російської Федерації та США порівняйте системи місцевого самоврядування даних країн.**

**10. Зобразіть систему місцевого самоврядування РФ у вигляді схем і таблиць.**



### Тема 3. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

1. Поняття місцевого самоврядування та управління.
2. Системи місцевого самоврядування.
3. Компетенція місцевих органів управління.
4. Відносини місцевих органів із центральними органами держави.

*Після вивчення матеріалу ви повинні вміти:*

- визначати та порівнювати поняття «місцеве самоврядування» та «місцеве управління»;
- розглянути системи місцевого самоврядування зарубіжних країн;
- охарактеризувати компетенцію місцевих органів управління в різних державах;
- аналізувати відносини місцевих органів із центральними органами держави в різних країнах світу.

*Ключові поняття та терміни: місцеве самоврядування, місцеве управління, місцева влада, місцева адміністрація, муніципалітет, системи місцевого самоврядування, компетенція органів місцевого самоврядування, методи муніципальної діяльності.*

#### **1. Поняття місцевого самоврядування та управління**

У світі становлення системи місцевого самоврядування пов'язане з ростом адміністративної, фінансової та судової самостійності середньовічних міст від центральної адміністрації. У більшості демократичних держав питання управління місцевими справами вирішуються як агентами центральної державної влади, так і представницькими органами населення на певній території.

Терміни «місцеве самоврядування» та «управління» схожі, але не однакові. Місцеве самоврядування характеризується виборністю, його органи обираються безпосередньо громадянами та володіють певним комплексом повноважень і самостійністю. Місцеве управління – це органи, які призначаються центральною владою.

Зарубіжні конституції, як правило, вміщують цілі розділи, глави або ж окремі статті, присвячені місцевому самоврядуванню. Вони часто містять посилання до спеціальних законів, які регулюють ці питання. Тобто, у конституціях визначаються основні принципи та положення.

Наприклад, законодавство Німеччини досить детально регулює питання місцевого самоврядування й управління. Кожна земля в Німеччині має свою конституцію та приймає спеціальні закони, присвячені місцевому самоврядуванню.

Тоді як питання місцевої влади у Французькій республіці врегульовані досить лаконічно; визначено лише, які існують адміністративні одиниці та принципи виборності органів, усі питання самоврядування регулюються законами.

У конституціях Іспанії та Греції застосовується термін «місцева адміністрація». У деяких країнах застосовуються терміни «муніципалітет» та «муніципальний орган», який тотожний поняттю орган місцевого самоврядування. У США й Великобританії муніципальними називаються лише міські органи, в інших країнах – усі виборні органи.

Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., яка є обов'язковою для держав-членів Ради Європи, закріплює основні конституційні, законодавчі основи місцевого самоврядування. Під *місцевим самоврядуванням* розуміється право і реальна можливість органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ й управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність та в інтересах населення. Це право здійснюється радами чи зборами, які складаються із членів, обраних шляхом вільного, таємного, рівноправного, прямого, усезагального голосування.

Органи місцевого самоврядування в межах, визначених законом, володіють повною свободою дій для здійснення власних ініціатив із будь-якого питання, яке не виключене з їх компетенції і не віднесене до компетенції інших органів влади. Тобто, закріплений принцип виняткової компетенції та виділена певна сфера самостійних повноважень для місцевих органів. Основні принципи органів місцевого самоврядування відповідно до Хартії: виборність та наявність власної компетенції. Органи місцевого самоврядування автономні з питань власної компетенції, з якої центральні органи не вправі давати їм вказівки. Вони можуть втручатися тільки, якщо місцеві органи порушують закон.

За повноваженнями центральних органів влади органи місцевого самоврядування можуть також здійснювати делеговані повноваження органів державної влади, і тільки тоді останні вправі давати їм вказівки і повинні забезпечити необхідними матеріалами та фінансовими засобами.

У деяких країнах застосовується інший підхід до місцевого самоврядування, так званий «державний підхід». Органи місцевого самоврядування розглядаються як продовження центральної влади. Такий підхід часто пояснюється тим, що частину засобів органи місцевого самоврядування отримують із державного бюджету, тому їх політика з принципових питань повинна співпадати із політикою центру.

## **2. Системи місцевого самоврядування**

Залежно від застосування концепції єдиної державної влади чи розподілу державної влади і місцевого самоврядування, від національних особливостей чи традицій держав розрізняють три основні **системи здійснення муніципальної влади на місцях**:

**1. Англосаксонська** (США, Великобританія, Австралія, Канада, але ця система не надто поширена, навіть у колишніх колоніях Великобританії вона не знайшла свого поширення):

– міське управління має максимум децентралізації, місцеві представницькі органи діють автономно у межах наданих їм повноважень;

– для вирішення місцевих питань в адміністративно-територіальних одиницях населення обирає раду (правління), як правило, на 4 роки. Вона складається із 3-7 членів, а в великих містах – 35-50 осіб;

– крім того, населення обирає деяких посадових осіб – шерифа (у США – це начальник поліції), атторнея (повіреного), який є представником даної адміністративно-територіальної одиниці в суді (він обирається лише в великих одиницях – графствах), казначея та ін.;

– органу загальної компетенції типу виконкому не створюється. Так, у США міське управління діяльністю займаються обрані населенням посадові особи і ті члени ради, яким це доручено; у Великобританії – галузеві постійні комісії (комітети), які створюються із членів ради: із будівництва, із питань освіти та ін.;

– у містах, як правило, діють хартії самоуправління (деякі з них даровані монархами століття тому), відповідно до яких обираються ради і мери;

– мери можуть обиратися радами або населенням, в останньому випадку мер є більш міцною фігурою, який часто володіє правом вето по відношенню до актів ради. Коли мер обраний радою, він залежить від неї. У деяких містах ради наймають на певний термін (інколи до 12 років) спеціаліста – менеджера для управління, він називається мером або бургомістром;

– ця система не передбачає призначення з центру чиновників на місцях для контролю за діяльністю виборних рад;

– місцеві ради в межах закону, звичаю, складеної практики самостійно вирішують питання, які не входять до компетенції центральних державних органів. Контроль центру за їх діяльністю здійснюється шляхом фінансових ревізій (основну масу у фінансуванні місцевих витратків займають не місцеві податки та доходи, а дотації з державного бюджету), судового контролю (центральні органи можуть звертатися до суду з позовами проти органів місцевого самоврядування).

**2. Романо-германська (континентальна)** (Франція, Італія, Польща, Болгарія, Туреччина, Сенегал та ін.):

- поєднання виборності та призначення місцевих органів;
- рада і мер можуть обиратися населенням, при чому окремо голосують за членів ради та за мера. Мер і його заступники можуть також обиратися радою (Франція). Інколи раду обирає правління на чолі з обраним війтом (Польща);

- рада має свій виконавчий орган;
- призначені з центру чиновники є представниками Президента, уряду, міністерства внутрішніх справ на місцях. Ці чиновники контролюють законність дій органів місцевого самоврядування, мають свою адміністрацію. У деяких країнах ці чиновники можуть навіть звернутися до Президента із пропозицією розпустити обрану раду та призначити нові вибори, якщо вона систематично порушує законодавство та є непрацездатною.

**3. Іберійська** (Бразилія, іспаномовні країни Латинської Америки, хоча в самій Іспанії цієї системи немає, вона має свої особливості в різних країнах, у деяких державах має спільні риси з романо-германською системою:

- наприклад, у країнах Латинської Америки система місцевого самоврядування яких подібна до романо-германської, роль представників із центру є дуже великою;

- у ряді країн Латинської Америки існування крупних земельних латифундій і домінування місцевих землевласників значною мірою впливає на систему управління;

- населення обирає раду й головну посадову особу даної адміністративно-територіальної одиниці (алькальда, префекта, мера), інколи обирають колегію посадових осіб. У деяких країнах головна посадова особа обирається не населенням, а радою;

- алькальд (префект) одночасно є виконавчим органом ради та затверджується урядом (президентом, міністром внутрішніх справ) як його представник у даній адміністративно-територіальній одиниці. Він володіє правом контролю за діяльністю ради, тому володіє значною владою.

Від розглянутих вище відрізняється так звана «**радянська модель місцевого самоврядування**», відповідно до якої місцеві ради розглядалися як органи єдиної державної влади, завданням яких є реалізація на своїй території актів органів центральної влади. Ця система будується на принципі повновладдя рад та відмові від теорії поділу влади. Зараз така система збережена у В'єтнамі, Кореї, Кубі.

Зокрема, у Конституції Куби у ст. 102 сказано, що місцеві Асамблеї народної влади мають найвищу владу для здійснення державних функцій у відповідних територіальних одиницях.

Аналіз організації влади на місцях у різних демократичних країнах (табл. 1) засвідчує те, що, незалежно від форми правління, географічного положення держави є багато спільних рис для органів місцевої влади. У президентських (США, Франція) та парламентських республіках (Італія, Австралія), конституційних монархіях (Нідерланди, Норвегія) сформувались такі **спільні принципи**:

- найширше самоврядування властиве населеним пунктам, за якого його економічну основу складають місцеві податки, збори та муніципальна власність;

- органи самоврядування самостійні в межах компетенції, визначеної законом, а державна влада здійснюється, зазвичай, іншими органами влади, а не органами самоврядування;

- забезпечення інтересів держави в адміністративно-територіальних одиницях здійснюється через державну виконавчу владу;

- координація роботи органів місцевого самоврядування та контроль за дотриманням законодавства цими органами реалізується через представників держави або через призначення голів рад главою держави;

- арбітром у вирішенні спірних питань між органами самоврядування та державою чи громадянами є суд;

- органи самоврядування мають бути максимально відкриті для громадянина.

До компетенції органів місцевого самоврядування в сучасних європейських країнах відносять такі **напрямки діяльності**:

- розвиток територіальної громади (формування внутрішньої структури громади, економічний розвиток і будівництво);

- розвиток довкілля (планування використання землі, захист довкілля, дороги та громадський транспорт, збір та використання відходів);

- освітні оздоровчі та соціальні функції (школи, лікарні, оздоровчі заклади, послуги із соціального забезпечення, забезпечення житлом);

- захисні функції (пожежна служба, поліція, захист споживачів);

- комунальні послуги (забезпечення водою, тепловою енергією та газом);

- дозвілля (спортивні споруди, бібліотеки, культурні послуги, туризм, підтримка мистецтва).

### 3. Компетенція місцевих органів управління

Обсяг повноважень і спосіб передавання цих повноважень місцевим органам у різних країнах є відмінним. Наприклад, у Франції та інших країнах компетенція місцевих виборних органів детально регламентується в законах, установлений жорсткий контроль за тим, щоб вони не виходили за межі своїх повноважень. Їх компетенція – це тільки коло тих прав, які прямо зазначені в законі. У Німеччині та деяких інших країнах у законі визначено коло прав, якими наділені органи місцевого самоврядування, але в ряді випадків вищестояща влада допускає вихід за межі цих повноважень.

Компетенцію органів місцевого самоврядування можна умовно поділити на так звану первинну та вторинну.

*Первинна компетенція* – це місцеві справи (чистота вулиць, правильність забудови, система шкільної освіти, органи охорони здоров'я, парки, сквери, турбота про бездомних, літніх людей та ін.).

*Вторинна компетенція* – це те, що місцеві органи виконують за дорученням вищестоящих органів (реєстр виборців, призовників, заходи оборонного характеру і т. д.), тобто те, що прямо не стосується місцевих справ, а становить інтерес для центральної влади.

Обсяг компетенції місцевих органів постійно збільшується, у тому числі в таких важливих сферах, як освіта, будівництво доріг, комунальне господарство і т. д.

Права місцевих органів в унітарних державах закріплюються законами та актами уряду, у федеративних державах – суб'єктами федерації. Органи місцевого самоврядування можуть звертатися до законодавчих органів із проханням про наділення їх певними правами, у деяких державах додаткові повноваження надаються на рівні підзаконних актів.

Основними методами муніципальної діяльності є безпосереднє регулювання та управління.

*Регулююча діяльність* – це видача ліцензій на право торгівлі, утримання різних підприємств побутового характеру, кінотеатрів, театрів і тощо, дозволи на заняття промислами, установлення правил торгівлі, забудови, виділення земельних ділянок під будівництво, видача дозволів чи накладення заборон на проведення вуличних заходів, мітингів, демонстрацій, нагляд у сфері охорони громадського порядку, протипожежної безпеки, санітарний нагляд і т. д. У деяких країнах муніципалітети мають свою муніципальну поліцію (США, Канада, Франція).

*Нормотворча діяльність* місцевих органів, як правило, обмежена і для видання якогось акту потрібне затвердження вищестоящим органом чи представником уряду.

*Управлінською діяльністю* можна назвати керівництво підприємствами, які є в муніципальній власності, як правило це підприємства комунального транспорту, господарства, побутового обслуговування. Муніципалітетам можуть належати певний житловий фонд, школи, бібліотеки, парки, будинки для літніх людей. У деяких країнах муніципалітети займаються охороною здоров'я, управляють лікарнями, поліклініками, виплачують допомогу по безробіттю, бідності тощо.

**Компетенцію місцевих органів** можна поділити на такі групи повноважень:

1. У сфері фінансово-економічної діяльності:
  - прийняття місцевого бюджету;
  - участь в економічних і соціальних проектах шляхом випуску чи купівлі акцій;
  - збір різних грошових засобів, їх акумуляція.
2. У сфері охорони громадського порядку:
  - у віданні місцевих органів часто знаходяться місцеві поліцейські сили, які займаються патрульною й охоронною службою;
  - керівник місцевих виконавчих органів часто наділений функціями головного поліцейського начальника, який може керувати попереднім дізнанням, слідством, розшуком, затриманням злочинців, але в деяких випадках керівники таких виконавчих органів поліцейськими функціями не наділені, а наймають для відповідної роботи поліцейських працівників.
3. У сфері комунального обслуговування, благоустрою й охорони навколишнього середовища:
  - розвиток транспорту;
  - місцеве будівництво доріг;
  - санітарний стан міст, тобто слідкування за тим, як дотримується законодавство з охорони природи, боротьба із забрудненням води, повітря;
  - повноваження у сфері водопостачання, освітлення, збір сміття.
4. Соціальна сфера:
  - допомога малозабезпеченим, людям похилого віку, інвалідам;
  - безкоштовні їдальні, медична допомога, будинки для літніх людей, для осіб, які потребують спеціального догляду;
  - у деяких країнах місцеві органи займаються будівництвом дешевого житла, яке потім продається на пільгових умовах;

– діяльність муніципальних лікарень, пологових будинків, бібліотек, дитячих садків, спортивних майданчиків;

– будівництво шкіл, їх ремонт, виплата зарплати вчителям і т. д.

Для реалізації повноважень місцевих органів потрібні гроші. Вони надходять до місцевого бюджету різними способами, а саме:

а) від збору місцевих податків (податок із вартості землі, податок із власності, податок із прибутку компаній);

б) із державного бюджету: субсидії з держбюджету бувають загальні (нецільові, виплачуються регулярно), цільові (на конкретні цілі, такі як освіта, культура), спеціальні (для окремих міст, муніципалітетів);

в) джерелами місцевих доходів можуть бути також надходження за видачу дозволів на торгівлю, видовищні заходи, будівництво тощо, а також платежі за користування водою, вивіз і знищення сміття і т. д.;

г) місцеві органи в деяких випадках можуть також брати позики.

#### **4. Відносини місцевих органів із центральними органами держави**

Центральна влада намагається контролювати місцеву владу, хоч останній і надається самоврядування. Однак це не означає, що даний контроль не має обмежень.

Європейська Хартія про місцеве самоврядування передбачає існування такого контролю та визначає його принципи:

1) контроль може здійснюватися лише у формах і випадках, передбачених конституцією та законами держави;

2) контроль, як правило, має бути призначений лише для забезпечення законності та конституційних принципів;

3) ступеню втручання контролюючих органів має відповідати значущість інтересів, які захищаються.

В унітарних державах часто нагляд здійснюють представники центральної влади на місцях. Наприклад, у Великобританії керування місцевих органів здійснює Міністерство житлового господарства та місцевого управління, у Франції та Італії – Міністерство внутрішніх справ, в Японії – спеціальне Міністерство зі справ місцевої автономії. Певні наглядові функції виконують й інші центральні відомства, а саме Міністерство фінансів, яке слідує за витраченням коштів і виконанням бюджету. У федеративних державах наглядом займаються адміністративні органи суб'єктів федерації.

***Центральна влада завжди має засоби і форми впливу на місцеві органи:***

– регулює їх діяльність шляхом прийняття законів і підзаконних актів;



- установлює контроль за їх роботою;
- ця залежність виявляється також у фінансовій залежності місцевих органів від центральної влади, оскільки на практиці доходи місцевих бюджетів від одної третьої до половини складають дотації центральних бюджетів.

Акти місцевих органів часто потребують затвердження урядовими органами. Затверджують такі рішення міністри чи керівники відомств, які наглядають за діяльністю місцевих органів.

Наприклад, у Франції затвердженню підлягають рішення місцевих органів із питань бюджету, отримання позик та розпорядження муніципальним майном, в Японії – рішення з питань податків.

Уряд часто має право давати рекомендуючі поради, що на практиці є обов'язковими для муніципалітетів.

У випадку конфлікту чи непослуху місцевих органів центральна влада може застосувати санкції, у тому числі розпустити місцеві органи самоврядування (Франція, Італія, Японія), відправити у відставку службовців чи муніципальних радників, відсторонити мера чи інших службовців із посади, скасувати акти муніципальних органів, найбільш суворим заходом є скасування субсидій.

Крім адміністративного нагляду може мати місце і судовий нагляд. Наприклад, у Великобританії центральна влада може звертатися в суд, якщо незадоволена діями місцевих органів.

Таким чином, місцеве самоврядування є укоріненим і суттєвим елементом демократичних систем урядування. У Західній Європі впродовж останніх двохсот років право на місцеве самоврядування стало конституційно визнаним у більшості держав. В Україні ж гостро стоїть питання про визначення найбільш оптимальних меж повноважень органів місцевого самоврядування, а також формування системи їх взаємодій із органами виконавчої влади. Тому логічно, що певний інтерес фахівців виникає у вивченні позитивного досвіду розв'язання цих питань та використанні їх на теренах України.

### **Питання для самоперевірки та повторення матеріалу**

1. Чи можна, на вашу думку, ототожнювати поняття «місцеве самоврядування» та «місцеве управління»?
2. Які особливості застосування терміну «місцеве самоврядування» у різних країнах світу?
3. Скільки систем здійснення муніципальної влади на місцях ви знаєте?
4. Чи існують спільні риси для органів місцевої влади різних демократичних країн, незалежно від форми правління?

5. Які напрямки діяльності відносять до компетенції органів місцевого самоврядування в сучасних європейських країнах?
6. Охарактеризуйте групи повноважень місцевих органів урядування.
7. Які види контролю за місцевим самоврядуванням передбачає Європейська Хартія про місцеве самоврядування?
8. Яким чином центральна влада впливає на місцеві органи?
9. Які приклади контрольної діяльності центральної влади ви знаєте?
10. Чи існує в європейській практиці досвід судового нагляду за органами місцевої влади?

### **Завдання, справи, тести**

**1. Місцеві органи, які призначаються центральною владою, носять назву:**

- А) місцеве самоврядування;
- Б) місцеве управління;
- В) державне управління;
- Г) територіальна громада.

**2. Система здійснення муніципальної влади на місцях, що не передбачає призначення з центру чиновників на місцях для контролю за діяльністю виборних рад:**

- А) англосаксонська;
- Б) континентальна;
- В) іберійська;
- Г) радянська.

**3. Компетенцію органів місцевого самоврядування можна умовно поділити на:**

- А) первинну і вторинну;
- Б) локальну і глобальну;
- В) місцеву і державну;
- Г) самоврядну та загальнодержавну.

**4. Основними методами муніципальної діяльності є:**

- А) регулююча та нормативна діяльність;
- Б) нормативна та управлінська діяльність;
- В) регулююча та управлінська діяльність;
- Г) усі відповіді правильні.

**5. Континентальна система місцевого самоврядування характерна для таких країн, як:**

- А) Австралія, Канада;
- Б) Болгарія, Сенегал;
- В) Бразилія, Іспанія;
- Г) В'єтнам, Куба.

**6. Англосаксонська система місцевого самоврядування характерна для таких країн, як:**

- А) Австралія, Канада;
- Б) Болгарія, Сенегал;
- В) Бразилія, Іспанія;
- Г) В'єтнам, Куба.

**7. У випадку конфлікту чи непослуху місцевих органів центральна влада може застосувати санкції, у тому числі розпустити місцеві органи самоврядування в такій країні:**

- А) Франція;
- Б) Італія;
- В) Японія;
- Г) усі відповіді правильні.

**8. Підготуйте доповідь на одну з тем:**

- А) Місцеве самоврядування Японії: історія та сьогодення.
- Б) Місцеве управління Куби: сучасний стан та перспективи розвитку.
- В) Особливості здійснення місцевого самоврядування в Сенегалі.
- Г) Місцеве самоврядування в країнах континентальної системи здійснення муніципальної влади на місцях.

**9. На основі вивченого та додаткового матеріалу, порівняйте права та повноваження місцевих органів в унітарних та федеративних державах.**

**10. Складіть схеми і таблиці до даної теми.**

#### Тема 4. МІЖНАРОДНІ ДОКУМЕНТИ ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

1. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування.
2. Європейська Хартія місцевого самоврядування.

*Після вивчення матеріалу ви повинні вміти:*

- розкрити суть Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування;
- охарактеризувати Європейську Хартію місцевого самоврядування.

*Ключові поняття та терміни: Всесвітня Декларація місцевого самоврядування, Європейська Хартія місцевого самоврядування, Постійна конференція місцевих та регіональних органів влади Європи.*

##### **1. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування**

Місцеве самоврядування має свої особливості у США, Італії, Франції, Польщі, Німеччині, Росії, Казахстані, Литві та інших державах. Думка про місцеве самоврядування сформувалася і в нашій країні, знайшла своє втілення у Конституції України, Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», а також у міжнародних документах, зокрема, в Європейській хартії [31], Всесвітній Декларації місцевого самоврядування [16].

**Всесвітня Декларація місцевого самоврядування** була проголошена Інтернаціональною спілкою місцевих влад (ІСВМ), що зібралась 23-26 вересня 1985 р. у Ріо-де-Жанейро на свій XXVII Міжнародний конгрес. Її метою було вироблення єдиного стандарту для всіх націй, до якого потрібно прагнути, намагаючись досягнути ефективнішого демократичного процесу, поліпшуючи добробут населення. Ця Декларація складається із **преамбули та 11 статей**, де визначені основа та концепція місцевого самоврядування, компетенція його органів та умови праці обраних представників, нагляд за діяльністю місцевих органів влади, їх кошти, спілки та міжнародні зв'язки, а також правовий захист місцевих органів влади та їх автономність. Зокрема, нижче вказані **основні положення** цього документа:

- місцеве самоврядування – це не лише право, але й обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести громадські справи під свою особисту відповідальність і в інтересах населення (п. 1 ст. 2);
- надана місцевим органам самоврядування влада, як правило, має бути виключною та повною. І навіть тоді, коли центральним або

регіональним органам державної влади надано конституцією або статутом втручатися у справи, відповідальність за які вони поділяють із місцевими органами самоврядування, останні мають залишати за собою право на вияв ініціативи та прийняття рішень (п. 4 ст. 3);

– зміни меж повноважень місцевих органів влади мають відбуватися відповідно до закону і після консультацій із зацікавленою місцевою громадою або кількома громадами, а за необхідності – за допомогою референдуму, якщо таке передбачено статутом (п. 2 ст. 4);

– умови праці обраних на місцях представників влади повинні гарантувати вільне виконання їх функцій (п. 1 ст. 6);

– нагляд за місцевими органами влади має здійснюватися лише для забезпечення дотримання законності в діяльності цих органів (п. 2 ст. 7).

## **2. Європейська Хартія місцевого самоврядування**

**Європейська Хартія місцевого самоврядування** є першою та єдиною міжнародною конвенцією, що визначає та захищає принципи місцевого самоврядування в Європі. Європейську Хартію місцевого самоврядування було складено у Раді Європи комітетом урядових експертів, під управлінням Керівного комітету з місцевих і регіональних демократій, на основі проекту, запропонованого Постійною конференцією місцевих та регіональних органів влади Європи.

Хартію було запропоновано для підписання у вигляді конвенції країн-членів Ради Європи, 15 жовтня 1985 р., на XX пленарному засіданні Постійної конференції місцевих та регіональних органів влади Європи, і тільки після підписання чотирьох ратифікаційних грамот вона набула чинності 1 вересня 1988 р.

На сьогодні Хартію підписали та ратифікували такі країни-члени Ради Європи: Австрія, Албанія, Болгарія, Велика Британія, Греція, Данія, Естонія, Ісландія, Іспанія, Італія, Кіпр, колишня Югославська Республіка Македонія, Латвія, Литва, Ліхтенштейн, Люксембург, Мальта, Молдова, Нідерланди, Німеччина, Норвегія, Польща, Португалія, Російська Федерація, Румунія, Словаччина, Словенія, Туреччина, Угорщина, Україна, Фінляндія, Хорватія, Чеська Республіка та Швеція. Підписали Хартію лише: Бельгія, Ірландія та Франція.

**Мета Європейської Хартії місцевого самоврядування** полягає і в компенсації відсутності спільних європейських стандартів для захисту і подальшого розвитку прав й основних свобод місцевих органів влади як найбільш наближеного до громадян рівня управління, надаючи їм можливість брати ефективну участь у прийнятті рішень, що впливають на довкілля, у якому вони щоденно працюють.

**Від країн, які її ратифікували, Хартія вимагає** запровадити основні положення, що гарантуватимуть політичну, адміністративну та фінансову незалежність місцевих органів влади. Метою Ради є підтримка демократичної свідомості в Європі та захист прав людини в найширшому розумінні цього слова. У Хартії висловлено думку про те, що рівень автономності, наданий місцевим органам влади, може слугувати пробним каменем справжньої демократії у цій державі.

**Хартія складається з трьох частин:**

– у **першій частині** викладені нормативні положення, що містять принципи місцевого самоврядування; вказано на конституційну та правову основу місцевого самоврядування; викладено принципи, що визначають межі повноважень місцевих органів, гарантують незалежність адміністративних структур; викладені дві важливі статті, спрямовані на обмеження адміністративного нагляду за діяльністю місцевих органів та забезпечення їхнього доступу до достатніх фінансових ресурсів за умов, що узгоджуються із основним принципом їхньої автономії;

– у **другій частині** містяться різноманітні положення стосовно обсягу зобов'язань, прийнятих сторонами;

– у **третьій частині** тексту Хартії вказані заключні положення, що відповідають положенням, які, зазвичай, включаються до конвенцій, укладених під патронатом Ради Європи.

Оскільки Україна є членом Ради Європи, то інститут місцевого самоврядування в її Конституції мав би бути врегульований відповідно до підписаної Україною Європейської Хартії про місцеве самоврядування. Тому наведемо **основні положення цього важливого документа:**

– принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у законодавстві та, за можливістю, у конституції країни (ст. 2);

– під місцевим самоврядуванням розуміється право і спроможність місцевої влади в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення (п. 1 ст. 3); «це право здійснюється радами або зборами, що складаються з членів, обраних шляхом вільного, таємного, рівного, прямого і загального голосування (п. 2 ст. 3);

– ради чи збори можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це не виключає звернення до зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян там, де це допускається законом (п. 2 ст. 3);

– основні повноваження органів місцевого самоврядування встановлюються конституцією або законом, у межах яких вони мають повну свободу дій для здійснення власних ініціатив (п. 1-2 ст. 4);

– під час делегування повноважень органам місцевого самоврядування вони повинні, наскільки це можливо, мати свободу застосувати їх для здійснення до місцевих умов (п. 5 ст. 4);

– органи місцевого самоврядування повинні мати можливість, не порушуючи більш загальних законодавчих положень, самі визначити свої внутрішні адміністративні структури з тим, щоб вони відповідали місцевим потребам і забезпечували ефективне управління (п. 1 ст. 6);

– органи місцевого самоврядування мають право на володіння достатніми власними коштами, якими вони можуть вільно розпоряджатися для здійснення своїх функцій (п. 1 ст. 9);

– будь-який адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має бути призначений лише для забезпечення дотримання законності та конституційних принципів. Проте, адміністративний контроль може включати також контроль вищих органів влади за належним виконанням органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень;

– органи місцевого самоврядування повинні мати право на судовий захист для забезпечення вільного здійснення ними своїх повноважень і дотримання закріплених конституцією та законодавством країни принципів місцевого самоврядування (ст. 11).

Хартія є досить гнучким документом (п. 1 ст. 12 дозволяє дотримуватись лише частини її положень), проте в ній у змістовній лаконічній формі виражені принципи, напрацьовані теоретиками державобудування Європи, відповідно до яких змінюється і ще буде змінено (7 країн ратифікували документ за останні 5 років) законодавство європейських країн у царині місцевого управління і самоврядування.

#### **У преамбулі зазначені основні засади прийняття Хартії:**

– місцеве самоврядування є однією з головних засад будь-якого демократичного режиму;

– право громадян на участь в управлінні державними справами найбільш повно може здійснюватися саме на місцевому рівні;

– існування місцевого самоврядування, наділеного реальними функціями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління;

– необхідність існування місцевого самоврядування, яке має створені на демократичній основі керівні органи і шир. автономію щодо своїх функцій, шляхи і засоби здійснення цих функцій, а також ресурси, необхідні для їх виконання.

#### **У тексті Хартії зазначаються такі принципи, спрямовані на реалізацію преамбули:**

– закріплення принципу місцевого самоврядування в національному законодавстві і, за можливістю, у конституції (ст. 2);

– здійснення місцевого самоврядування виборними радами або зборами, із підзвітними їм виконавчими органами (ст. 3). Тобто місцеве самоврядування означає право і реальну можливість органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою державних справ під власну відповідальність і в інтересах місцевого населення);

– закріплення основних повноважень і функцій органів місцевого самоврядування в конституції або законі (ст. 4);

– повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу;

– консультації у процесі планування та прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються місцевого самоврядування (ст. 4);

– зміна кордонів громад тільки після попереднього з'ясування їхньої думки (ст. 5);

– право органів місцевого самоврядування визначати свою структуру (ст. 6);

– незалежність представників (ст. 7);

– оплатність роботи в органах місцевого самоврядування (ст. 7);

– адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування лише згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом (ст. 8);

– право (у межах національної економічної політики) на власні фінансові ресурси, формування частини з них за рахунок власних податків і вільне розпорядження ними в межах своїх повноважень (ст. 9);

– справедливість (обґрунтованість) перерозподілу ресурсів між громадами (ст. 9);

– право органів місцевого самоврядування на свободу асоціації (ст. 10);

– правовий захист місцевого самоврядування (ст. 11).

Таким чином, на самоврядування в Європі поширюється загальна уніфікація законодавства, принаймні, у недалекому майбутньому в усіх країнах буде єдина політика щодо місцевого самоврядування, заснована на принципах Хартії, після чого можна очікувати появу нового міжнародного документа з більш конкретними і жорсткими нормами.

Ратифікувавши 1997 р. Європейську Хартію місцевого самоврядування, Україна не тільки заявила про свою прихильність до європейських цінностей і стандартів, але й взяла на себе зобов'язання дотримуватися положень Хартії. Тому розробка будь-якого законодавства в Україні у сфері місцевого самоврядування повинна здійснюватися з обов'язковим урахуванням цієї Хартії. Звісно, ця умова



стосується і законодавчих пропозицій щодо адміністративно-територіального устрою.

**До переліку основних положень Хартії, які необхідно врахувати, реформуючи систему органів місцевого самоврядування та територіального устрою, доцільно віднести такі:**

– *по-перше, необхідно виходити із самого визначення поняття, що місцеве самоврядування означає **право і спроможність** органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення – тобто воно має бути дієздатним.* Саме це положення є важливим при створенні територіальної основи для місцевого самоврядування. Адже спроможність – це наділення органів місцевого самоврядування достатнім пакетом засобів та ресурсів для реалізації наданих їм прав, у тому числі: визначення території юрисдикції, забезпечення достатнім обсягом матеріальних та фінансових ресурсів;

– *своє право в місцевому самоврядуванні здійснюється обраними представницькими органами (радами), які **можуть мати підзвітні їм виконавчі органи.*** Це положення важливе при формуванні системи представницьких органів місцевого самоврядування й, особливо, їх виконавчих органів. Дане положення не зобов'язує створювати виконавчі органи при радах, а лише зазначає, що вони «можуть мати» такі органи. Тобто, на кожному рівні місцевого самоврядування можуть діяти різні моделі. Наприклад, у невеликих громадах можна запроваджувати модель: рада – голова без виконавчих органів;

– *муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тією владою, що має найтісніший контакт із громадянином.* Дане положення орієнтує на те, що функції місцевої влади найбільш ефективно можуть здійснювати органи місцевого самоврядування, оскільки вони є найближчими до громадян, формуються громадянами та їм підзвітні. Тому основні повноваження доцільно концентрувати на рівні громад і на рівні районів, оптимально їх розподіливши між цими двома рівнями;

– *повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними;*

– *повноваження між органами місцевого самоврядування та між органами виконавчої влади повинні бути розмежованими.* Безумовно, необхідно за кожним рівнем, за кожним органом місцевого самоврядування закріпити власний достатній набір повноважень, який має забезпечити дієздатність (спроможність) відповідних органів місцевого самоврядування. Межі (спектр) цих повноважень не мають перехресну-

ватися з повноваженнями інших органів – вони повинні бути чітко розмежованими як по вертикалі, так і по горизонталі;

– органи місцевого самоврядування мають право на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень;

– обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування має відповідати їх функціям, передбаченим Конституцією або законом;

– частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають право встановлювати самостійно;

– надання дотацій не скасовує право місцевого самоврядування проводити свою політику в межах власної компетенції. Питання матеріального та фінансового забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування є одним із визначальних при будь-яких реформах, що стосуються сфери їх компетенції. До пріоритетних належить питання створення умов для максимальної фінансової автономізації місцевого самоврядування. Для цього необхідно закріпити за місцевим самоврядуванням достатню кількість фінансових ресурсів, більша частина яких повинна отримати статус місцевих податків та зборів;

– у своїх діях органи місцевого самоврядування повинні бути самостійними і не зазнавати втручання з боку інших органів – у першу чергу, виконавчої влади;

– органи місцевого самоврядування повинні бути підпорядкованими тільки закону і своїм виборцям. У новому законодавстві необхідно відійти від так званих делегованих повноважень, за допомогою яких виконавчі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови підзвітні й підконтрольні в частині їх виконання і підпорядковані виконавчій владі. Контроль за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування має здійснюватися у межах, визначених законодавством, компетентними органами і тільки на предмет відповідності їх діяльності Конституції та законам України;

– зміни територіальних кордонів місцевого самоврядування не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо, шляхом проведення референдуму. Згідно з положеннями Хартії, не допускається можливості зміни меж громад, районів адміністративним шляхом;

– органи місцевого самоврядування мають можливість визначати власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління, тобто в

межах громад створювати інститут старост поселень та інші територіальні органи управління.

Таким чином, на самоврядування в Європі поширюється загальна уніфікація законодавства, принаймні, у недалекому майбутньому в усіх країнах буде єдина політика щодо місцевого самоврядування, заснована на принципах Хартії, після чого можна очікувати появу нового міжнародного документа з більш конкретними і жорсткими нормами.

### **Питання для самоперевірки та повторення матеріалу**

1. Які передумови сприяли створенню Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування?
2. Хто є засновником Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування?
3. Які основні положення Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування ви можете назвати?
4. Які країни підписали та ратифікували Європейську Хартію місцевого самоврядування?
5. Назвіть основні положення Європейської Хартії місцевого самоврядування.

### **Завдання, вправи, тести**

**1. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування була проголошена:**

- А) 1985 р.;
- Б) 1988 р.;
- В) 1991 р.;
- Г) 1999 р.

**2. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування складається:**

- А) із 10 статей та загальних положень;
- Б) із 11 статей та перехідних положень;
- В) зі вступу та 8 положень;
- Г) із преамбули та 11 статей.

**3. Перша та єдина міжнародна конвенція, що визначає та захищає принципи місцевого самоврядування в Європі:**

- А) Європейська конвенція з прав людини;
- Б) Європейська декларація прав міст;
- В) Всесвітня Декларація місцевого самоврядування;
- Г) Європейська Хартія місцевого самоврядування.

**4. Європейська Хартія місцевого самоврядування набула чинності:**

- А) 1985 р.;
- Б) 1988 р.;
- В) 1991 р.;
- Г) 1999 р.

**5. У Європейській Хартії місцевого самоврядування нормативні положення, що містять принципи місцевого самоврядування, викладені у:**

- А) першій частині;
- Б) другій частині;
- В) третій частині;
- Г) четвертій частині.

**6. Україна ратифікувала Європейську Хартію місцевого самоврядування в:**

- А) 1997 р.;
- Б) 1988 р.;
- В) 1996 р.;
- Г) 1998 р.

**7. Європейська Хартія місцевого самоврядування набула чинності після підписання ... ратифікаційних грамот:**

- А) чотирьох;
- Б) трьох;
- В) шести;
- Г) двох.

**8. Підготуйте доповідь на одну з тем:**

А) Роль Європейської Хартії місцевого самоврядування у формуванні правової основи місцевого самоврядування в Україні.

Б) Європейська Хартія місцевого самоврядування – основа реформ в Україні.

В) Аналіз основних положень Європейської Хартії місцевого самоврядування та їх значення для європейських країн і України.

Г) Світовий досвід місцевого самоврядування та перспективи його втілення в Україні.

**9. Порівняйте системи місцевого самоврядування декількох країн, що ратифікували Європейську Хартію місцевого самоврядування.**

**10. Складіть схеми до даної теми.**



## **АДМІНІСТРАТИВНИЙ КОДЕКС ФРАНЦІЇ З МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Комуни

Ст. 1. Комуни, департаменти та регіони є вільно керовані обраними радами.

Закони визначатимуть розподіл компетенцій між комунами, департаментами, регіонами і державою, а також розподіл народних коштів, що впливає з нових правил місцевої податкової системи та передач державних кредитів територіальним громадам, організацію регіонів, статутні гарантії, які надаються персоналом територіальних громад, спосіб обрання і статут обранців, а також форми співпраці між комунами, департаментами та регіонами і розвиток участі громадян у місцевому житті. Про розподіл компетенцій, див. нижче, Закон № 83-8 від 7 січня 1983 р.;...організація регіонів, див. нижче, 3. Регіони, Закон № 72-619 від 5 липня 1972 р.;...статутні гарантії посадових осіб територіальних громад, див. нижче, 2-а частина, Посадові особи, Закон № 84-53 від 26 січня 1984 р.

Стосовно заморських департаментів, цей закон діє до оприлюднення законів, які пристосують деякі з його положень до специфічності кожної зацікавленої громади.

### **ЗАГОЛОВОК І. ПРО ПРАВА ТА СВОБОДИ КОМУНИ**

#### **ГЛАВА І. Скасування адміністративної опіки**

2. (Закон № 82-623 від 22 липня 1982 р.) І. Акти, ухвалені комунальною владою, повинні виконуватись на законній підставі, як тільки їх оприлюднили чи про них повідомили зацікавленим особам, а також передавались представникові держави в департаменті чи його делегатів в окрузі.

Мер засвідчує і бере на себе відповідальність за виконання цих актів.

Отримання актів представником держави в департаменті чи його делегатом в окрузі може бути здійснене будь-яким способом. Для цього може бути використана розписка про отримання, яка видається негайно, але вона не є умовою обов'язкового виконання цих актів.

II. Підлягають положенням пункту I цієї статті такі акти:

обговорення муніципальної ради чи постанови, ухваленої за дорученням муніципальної ради на підставі статті L. 122-20 Кодексу комун;

регламентарні чи індивідуальні рішення, прийняті мером під час виконання його поліцейських обов'язків;

акти регламентарного характеру, ухвалені комунальною владою в усіх інших сферах, якими вони відають силою закону;

торгівельні угоди та угоди, що стосуються позик, а також договори про концесію чи взяття на оренду місцевого комунального обслуговування промислового чи торговельного характеру;

індивідуальні рішення, що стосуються призначення на посаду, підвищення у званні (*Закон № 84-53 від 26 січня 1984 р.*), просування по службі, санкцій які повинні бути схвалені дисциплінарною радою, і звільнення посадових осіб комуни;

(*Закон № 83-8 від 7 січня 1983 р.*) дозвіл на будівництво, інші дозволи про використання землі, свідоцтво про урбанізм та свідоцтво про відповідність, які видаються мером або головою державної установи міжкомунальної співпраці, якщо йому надана компетенція за умов, передбачених в статті L. 421-2-1 Кодексу про урбанізм;

акти, ухвалені від імені комуни, які не згадані в пункті II, повинні виконуватись на законній підставі, як тільки їх оприлюднили чи про них повідомили зацікавлених осіб;

акти, ухвалені комунальною владою від імені держави, а також акти, які належать до приватного права, не підлягають положенням цього закону й визначаються положеннями, які їх стосуються.

Попередні положення не є перешкодою для здійснення представником держави в департаменті заміщень, право на які йому надають, особливо в поліцейських справах, статті L. 131-13 та L. 131-14 Кодексу комун, чи для здійснення ієрархічної влади над актами мера, якщо мер на підставі статей L. 122-14 та L. 122-23 Кодексу комун діє як представник держави в комуні.

Див. нижче Закон № 82-623 від 22 липня 1982 р., стаття 16.

3. (*Закон № 82-623 від 22 липня 1982 р.*) Представник держави в департаменті відає до адміністративного суду акти, згадані в пункті II попередньої статті, які він вважає такими, що суперечать законам, протягом двох місяців після їх передачі.

На прохання мера представник держави в департаменті повідомляє його про свій намір не віддавати до адміністративного суду акт комунальної влади, який йому був переданий на підставі попередньої статті. Якщо представник держави відає якийсь акт до адміністративного суду, то він про це негайно повідомляє комунальну владу і

передає їй точні відомості про порушення закону, які виявлені в цьому акті.

Представник держави в департаменті може додати до свого клопотання прохання про перенесення терміну виконання судової ухвали. Надається право на таке прохання, якщо якийсь із засобів, визначених у скарзі, здається на даному етапі слідства серйозним і здатним виправдати скасування акту, який відданий до суду (*Закон № 92-125 від 6 лютого 1992 р.*). Постанова ухвалюється протягом одного місяця.

Якщо акт, який відданий до суду, може перешкодити здійсненню певної суспільної чи індивідуальної свободи, то голова адміністративного суду або член суду, якому ця справа доручена, ухвалює перенесення терміну протягом сорока восьми годин. Ухвала, що стосується перенесення терміну, може бути оскаржена перед Державною Радою протягом двох тижнів від дня її оприлюднення. У такому випадку голова юридичного відділу Державної Ради або державний радник, якому ця справа доручена, приймає рішення протягом сорока восьми годин.

Оскарження постанов адміністративного суду, а також рішень щодо перенесення терміну, передбачених у попередніх абзацах, які приймаються за клопотанням представника держави у департаменті, подається ним же.

Щороку до 1 червня уряд подає на розгляд Парламенту доповідь про апостеріорний контроль, який здійснюється щодо актів комун представниками держави в департаментах.

Див. параграф IV Циркуляра від 22 липня 1982 р., що стосується нових умов здійснення контролю законності адміністративних актів влади комун, департаментів та регіонів (D та V.L.D. 1982. 345).

4. (*Закон № 82-623 від 22 липня 1982 р.*) Крім прямого клопотання, яким фізична чи юридична особа може скористатись, якщо вона скривджена певним актом, згаданим у пунктах II і III статті 2, вона може протягом двох місяців від дати, з якої акт має набувати чинності, попросити представника держави у департаменті застосувати процедуру, передбачену у вищевикладеній статті 3.

Щодо актів, згаданих у пункті II статті 2, це прохання не може мати наслідком продовження терміну юридичного клопотання, яким користується представник держави на підставі статті 3.

Якщо прохання стосується акту, згаданого в пункті III статті 2, представник держави може віддати такий акт до адміністративного суду протягом двох місяців від дня звернення до суду скривдженої фізичної чи юридичної особи.



5. Держава відповідає за належне ведення економічної та соціальної політики, а також за захист права на працевлаштування.

Однак, за умови дотримання свободи торгівлі та промисловості, принципу рівноправності громадян перед законом, а також правил освоєння території, які визначені законом, що схвалює План, комуна може втручатися в економічні та соціальні справи за умов, передбачених у цій статті.

– Якщо її втручання має на меті сприяти економічному розвитку, то комуна може надавати пряму та непряму допомогу за умов, передбачених законом, що схвалює План.

– (Закон № 88-13 від 5 січня 1988 р.) Якщо її втручання має на меті забезпечити збереження необхідних служб для задоволення потреб населення в сільській місцевості, коли приватна ініціатива недостатня чи відсутня, то комуна може надавати пряму та непряму допомогу за умови укладення з користувачем допомоги угоди, яка б визначала його обов'язки.

Для надання додаткової допомоги, яка зазначена в попередньому абзаці, комуна може укласти угоди з іншими зацікавленими територіальними громадами, котрі мають засоби, пристосовані для ведення цих дій, особливо у сфері фінансів.

III. Але виключається, окрім умов за наявності дозволу, передбаченого розпорядженням Державної Ради, будь-яка участь у капіталі комерційної фірми чи іншої прибуткової організації, котра не має на меті використання публічних служб чи діяльність для загальної користі за умов, передбачених у статті L. 381-1 Кодексу комун.

Механізм рішень муніципальної ради, прийнятих на підставі вищевикладеної статті 5 та статті 4 закону № 82-6 від 7 січня 1982 р., що схвалює тимчасовий План 1982-1983 рр., а також рішень, які схвалюють угоду про передачу публічної служби, публікується в місцевій газеті, що розповсюджується в комуні. Це положення стосується рішень такого ж характеру, які приймаються на дорадчих зборах державних установ міжкомунальної співпраці. Така інформація публікується в місцевій газеті, яка розповсюджується у всіх комунах, яких вона стосується (Закон № 92-125 від 6 лютого 1992 р., стаття 19-1).

6. (Закон № 88-13 від 5 січня 1988 р.) 1. Комуна може надавати приватній особі гарантію на позику чи свою поруку тільки за умов, які викладені в цьому пункті.

Загальна сума щорічних позикових сплат, які вже гарантовані чи за які поручились, термін котрих закінчується протягом бюджетного року, до якої додається сума першої повної щорічної сплати нової гарантованої допомоги і сума щорічних сплат комунального боргу не

може перевищувати відсоткове відношення, визначене розпорядженням, дійсного прибутку розділу функціонування комунального бюджету; специфічні суми, які заносяться на рахунок майбутнього платежу і створюються комуною, щоб покрити надані гарантії та поруки, і до яких додається множучий коефіцієнт, що встановлюється розпорядженням, вирахо-вуються з загальної суми, визначеної в цьому абзаці.

Сума щорічних сплат, які гарантовані чи за яких поручились на користь одного й того ж дебітора, що підлягають стягненню протягом одного бюджетного року, не повинна перевищувати відсоткове відношення, визначене розпорядженням, від загальної суми щорічних сплат, які можуть бути гарантовані чи за яких можуть поручитись на підставі попереднього абзацу.

Частка, гарантована однією чи кількома територіальними громадами, від однієї й тієї ж позики не може перевищувати відсоткове відношення, визначене розпорядженням. Див. розп. № 88-366 від 18 квітня 1988 р. (Журнал Оффісієль за квітень).

Положення попереднього абзацу не стосуються гарантій на позики чи порук, що надаються комуною організаціям загальної користі, які мають на увазі в статті 238 прим. Загального Кодексу про податки.

Ніяке застереження не може перешкодити тому, щоб приведення в дію гарантій чи порук, наданих комуною, охоплювало, на її вибір, або всю допомогу або щорічні сплати, визначені договірним реєстром термінів сплати боргових зобов'язань.

(Закон № 91-662 від 13 липня 1991 р.) Положення попередніх абзаців не застосовні до гарантій на позики чи порук, які надаються комуною:

1. для операцій щодо будівництва, придбання чи поліпшення житла, які здійснюються житловими організаціями з помірною квартирною платою або спільними підприємствами;

2. для операцій щодо будівництва, придбання чи поліпшення житла, які здійснюються за допомогою державної дотації або позик, що надаються при підтримці держави або спираються повністю чи частково на неоподатковані ресурси;

3. на підставі плану департаменту, передбаченого в статті 2 закону № 90-449 від 31 травня 1990 р., який спрямований на здійснення права на житло.

II. Відступаючи від положень пункту III статті 5 цього закону, слід зазначити, що комуна, сама чи разом з іншими територіальними громадами, може брати участь у капіталі кредитної установи під виглядом акціонерного товариства, яке діє на підставі закону № 66-537 від 24 липня 1966 р. про комерційні фірми, єдиною метою якої є

гарантувати фінансову допомогу, що надається приватним юридичним особам, зокрема тим, котрі заснували нові підприємства, як тільки одна чи декілька комерційних фірм, серед яких є принаймні одне підприємство, що діє на підставі закону № 84-46 від 24 січня 1984 р., який стосується діяльності та контролю кредитних установ, беруть також участь у капіталі цієї кредитної установи.

Шляхом внесення субсидій комуна може брати участь у створенні гарантійного фонду при кредитній установі, згаданій у попередньому абзаці. Комуна укладає з кредитною установою угоду, у якій визначається, зокрема, мета, сума коштів та функціонування гарантійного фонду, а також умови повернення внесених субсидій у разі зміни чи припинення діяльності цього фонду.

Участь комун у правлінні цієї установи, створеної під виглядом акціонерного товариства, регулюється таким чином:

якщо тільки одна комуна є акціонером цього акціонерного товариства, то вона має один голос у правлінні цього товариства;

якщо декілька комун є акціонерами цього акціонерного товариства, то кількість голосів, які вони мають у правлінні, залежить від капіталу, котрим воно володіє, але ця кількість не може бути меншою ніж один голос, і більшою ніж шість.

Розпорядження Державної Ради визначає максимальну пропорцію капіталу кредитної установи, якою можуть володіти територіальні громади, а також способи надання гарантій і, зокрема, частку, яку гарантує установа. Див. розп. № 88-491 від 2 травня 1988 р. (Журнал Офісієль за 4 травня).

Щодо застосування вищевикладеного розділу I до Нової Каледонії, див. Закон № 90-1247 від 29 грудня 1990 р., статті 1 і 49 (Журнал Офісієль за 3 січня 1991 р.).

## **ГЛАВА II. Скасування фінансової опіки**

7. Якщо бюджет комуни не був прийнятий до 1 січня бюджетного року, до якого він відноситься, то мер має право до прийняття цього бюджету інкасувати прибутки (Закон № 86-972 від 19 серпня 1986 р.), робити, вираховувати чи сплачувати видатки розділу функціонування бюджету в тих межах, які записані в бюджеті попереднього року. (Закон № 86-972 від 19 серпня 1986 р.). Він має право давати розпорядження про сплату видатків, що належать до щорічних сплат капіталом боргу, термін платежу котрого закінчується до ухвалення бюджету (Закон № 88-13 від 5 січня 1988 р.). Крім того, до прийняття бюджету або до 31 березня, якщо до цієї дати бюджет не прийнято, мер може, із дозволу муніципальної ради робити, вираховувати чи

сплачувати видатки на інвестування в межах чверті кредитів, відкритих для бюджету попереднього бюджетного року, за винятком кредитів, які стосуються сплати боргу. Відповідні кредити заносяться до бюджету під час його прийняття. Дозвіл, про який йде мова в цьому абзаці, уточнює суму та призначення кредитів.

Якщо бюджет не прийнято до 31 березня бюджетного року, до якого він відноситься (*Закон 82-1169 від 31 грудня 1982 р.*), або до 15 квітня року оновлення муніципальних рад, представник держави в департаменті негайно звертається до регіональної палати бюджетних рахунків, котра протягом місяця і шляхом оприлюднення висловлює пропозиції щодо регулювання бюджету. Представник держави регулює бюджет і передає його для виконання. Якщо представник держави в департаменті відходить від пропозицій регіональної палати бюджетних рахунків, він чітко мотивує своє рішення з цього питання.

(*Закон № 85-97 від 25 січня 1985 р., стаття 28*) Від дня звернення до регіональної палати бюджетних рахунків до регулювання бюджету комуни представником держави муніципальна рада не може приймати жодного рішення щодо бюджету поточного бюджетного року.

Ці положення не застосовні, якщо рішення не було прийняте через те, що до 15 березня муніципальній раді не були передані відомості, необхідні для укладення бюджету. Перелік цих відомостей визначається розпорядженням.

У разі створення нової комуни муніципальна рада приймає рішення протягом трьох місяців від дня цього створення. У протилежному випадку, бюджет регулюється і передається для виконання представником держави в департаменті. Його оприлюднює регіональна палата бюджетних рахунків за умов, передбачених у другому абзаці цієї статті.

Ці положення не застосовні, якщо рішення не було прийняте через те, що протягом двох із половиною місяців після створення нової комуни, муніципальній раді не були передані відомості, необхідні для укладення бюджету. У такому разі муніципальній раді надається п'ятнадцять днів після передачі цих відомостей, щоб укласти бюджет комуни.

8. Бюджет комуни є дійсно збалансований, якщо розділ функціонування та розділ інвестування ухвалені збалансовано, тобто прибутки й видатки підраховані ретельно, і якщо відрахування з прибутків розділу функціонування на користь розділу інвестування, яке додається до власних прибутків цього розділу, за винятком прибутку з позик, і можливо до дотацій амортизаційних та авансових рахунків, дає достатньо коштів, щоб покрити щорічні сплати капіталом позик, термін виплати яких закінчується протягом бюджетного року.

Якщо бюджет комуни не ухвалений дійсно збалансовано, то регіональна палата бюджетних рахунків, до якої звертається представник держави протягом тридцяти днів від дня передачі відомостей, передбачених у *(Закон № 82-623 від 22 липня 1982 р.)* статті 2, це констатує і протягом тридцяти днів від дня звернення, пропонує комуні заходи, які необхідні для відновлення бюджетного балансу, та вимагає від муніципальної ради нового рішення.

Нове рішення муніципальної ради, яке виправляє початковий бюджет, має бути прийняте протягом одного місяця від дня передачі пропозицій регіональної палати бюджетних рахунків.

Якщо муніципальна рада не прийняла рішення протягом визначеного терміну або якщо прийняте рішення не включає заходів виправлення, що вважались би достатніми регіональною палатою бюджетних рахунків, яка висловлюється щодо цього протягом п'ятнадцяти днів від дня передачі нового рішення, то бюджет регулюється і передається для виконання представником держави в департаменті. Якщо останній відхиляється від пропозицій, висловлених регіональною палатою бюджетних рахунків, він чітко мотивує своє рішення.

*(Закон № 85-97 від 25 січня 1985 р., стаття 29)* Від дня звернення до регіональної палати бюджетних рахунків до кінця процедури муніципальна рада не може приймати жодного рішення щодо бюджету, крім рішення, передбаченого в третьому абзаці цієї статті, і на підставі статті 9.

*(Закон № 92-125 від 6 лютого 1992 р.)* Якщо бюджет комуни відрегульовано і передано для виконання представником держави в департаменті, додаткові бюджети, які належать до одного й того ж бюджетного року, передаються представником держави регіональній палаті бюджетних рахунків. Крім того, муніципальна рада ухвалює адміністративний рахунок, передбачений у статті 9, до ухвалення первісного бюджету, який належать до наступного бюджетного року. Якщо адміністративний рахунок, прийнятий за вищезгаданих умов, вказує на наявність дефіциту у виконанні комунального бюджету, цей дефіцит переноситься в первісний бюджет наступного бюджетного року. Цей первісний бюджет передається регіональній палаті бюджетних рахунків представником держави в департаменті.

*(Закон № 86-972 від 19 серпня 1986 р.)* Якщо застосовується процедура, визначена у вищевикладеному абзаці, то дати, установлені в другому абзаці статті 7 цього закону щодо прийняття первісного бюджету, переносяться відповідно на 1 червня і 15 червня. У такому разі крайній термін передачі рахунку управління бухгалтера, передбачений у статті 9 цього закону, переноситься на 1 травня.

(Закон № 88-13 від 5 січня 1988 р.) Однак, при застосуванні цієї статті, не вважається незбалансованим бюджет, розділ функціонування якого включає чи до якого додається перевищення, а розділ інвестування якого є дійсно збалансований, після додання до кожного з розділів підсумків, які з'являються на адміністративному рахунку попереднього бюджетного року.

8-1. (Закон № 88-13 від 5 січня 1988 р.) За умови дотримання положень вищевикладених статей 7 і 8 та нижчевикладеної статті 9-3 муніципальна рада може вносити зміни до бюджету комуни до кінця бюджетного року, до якого вони належать.

Протягом двадцяти одного дня після закінчення бюджетного року муніципальна рада може, крім того, вносити до бюджету зміни, які дають можливість перевіряти кредити розділу функціонування, щоб урегулювати видатки, на які були відпущені кошти до 31 грудня, і записати кредити, які необхідні для виконання порядкових операцій кожного з розділів бюджету або між обома розділами.

Рішення, що стосуються бюджетних змін, передбачених у попередньому абзаці, мають бути передані представникові держави не пізніше як через п'ять днів після крайнього терміну, встановленого для їх прийняття. Сплати за розпорядженням, які впливають із бюджетних змін, що були таким чином внесені, мають бути закінчені не пізніше як 31 січня після бюджетного року, до якого вони належать.

9. (Закон № 92-125 від 6 лютого 1992 р.) Закриття комунальних рахунків здійснюється ухваленням муніципальною радою адміністративного рахунку, який подається мером після передачі, не пізніше як 1 червня р. після бюджетного року, рахунку управління, зведеного бухгалтером комуни. Ухвалення муніципальної ради, яке закриває рахунки, має відбутись до 30 червня року після бюджетного року.

(Закон № 85-97 від 25 січня 1985 р., стаття 30) Адміністративний рахунок закривається, якщо більшість членів муніципальної ради не проголосувала проти його прийняття.

Якщо під час закриття комунальних рахунків у виконанні комунального бюджету виявляється дефіцит, що дорівнює або перевищує 10 % прибутків розділу функціонування, коли йдеться про комуни з населенням менше 20 000 чоловік, і 5 % в інших випадках регіональна палата бюджетних рахунків після звернення до неї представника держави пропонує комуні заходи, які необхідні для відновлення бюджетного балансу протягом (Закон № 92-125 від 6 лютого 1992 р.) одного місяця від дня цього звернення.

Якщо для виправлення бюджету комуни були здійснені заходи, передбачені в попередньому абзаці, представник держави в департаменті

передає регіональній палаті бюджетних рахунків первісний бюджет, який належить до наступного бюджетного року.

Якщо під час розгляду цього первісного бюджету регіональна палата бюджетних рахунків констатує, що комуна не вжила достатніх заходів для того, щоб подолати цей дефіцит, вона пропонує необхідні заходи представникові держави в департаменті протягом одного місяця від дня передачі, передбаченої в попередньому абзаці. Бюджет регулюється і передається для виконання представником держави після можливого застосування положень статті L. 235-5 Кодексу комун. Якщо останній відхиляється від пропозицій, висловлених регіональною палатою бюджетних рахунків, він чітко мотивує своє рішення.

У разі використання положень попередніх абзаців процедура, передбачена у статті 8, незастосовна.

9-1. (Закон № 86-972 від 19 серпня 1986 р.) Первісний бюджет комуни передається представникові держави в департаменті не пізніше ніж через п'ятнадцять днів після крайнього терміну, встановленого для його прийняття статтями 7 і 8 цього закону. У протиженому випадку застосовуються положення другого абзацу статті 7.

9-2. (Закон № 86-972 від 19 серпня 1986 р.) Адміністративний рахунок передається представникові держави в департаменті не пізніше ніж через п'ятнадцять днів після крайнього терміну, встановленого для його прийняття статтями 8 і 9 цього закону.

(Закон № 92-125 від 6 лютого 1992 р.) У протиженому випадку представник держави подає, згідно з процедурою, передбаченою статтею 8 цього закону, регіональній палаті бюджетних рахунків на розгляд найближчий бюджет, ухвалений комуною.

9-3. (Закон № 86-972 від 19 серпня 1986 р.) Унаслідок передачі бюджету комуни регіональній палаті бюджетних рахунків на підставі статей 8 і 9, виконання цього бюджету припиняється до закінчення процедури. Однак, від дня цієї передачі можуть застосовуватись положення першого абзацу вищевикладеної статті 7. Крім того, видатки розділу інвестування цього бюджету можуть робитись, вираховуватись і сплачуватись у межах половини кредитів, записаних на цій підставі.

Перелік комун, які скористались винятковими субсидіями на підставі положень статті L. 235-5 Кодексу комун, і розгорнутий підсумок цих субсидій публікуються в щорічному повідомленні Палати бюджетних рахунків щодо законопроекту про регулювання державного бюджету.

Для комун є обов'язкові тільки видатки, необхідні для сплати боргів, які підлягають стягненню, і видатки, щодо яких є точне формулювання в законі.

Регіональна палата бюджетних рахунків, до якої звертається або представник держави в департаменті, або зацікавлений державний бухгалтер, або будь-яка зацікавлена особа, може констатувати, що якийсь обов'язковий видаток не був записаний в комунальний бюджет або був записаний на недостатню суму. Вона робить цю констатацію протягом одного місяця від дня звернення і надсилає вимогу відповідній комуні.

Якщо протягом одного місяця ця вимога нічого не дала, регіональна палата бюджетних рахунків просить представника держави записати цей видаток у бюджет комуни і пропонує, якщо на це є підстави, віднайти кошти або зменшити факультативні видатки, щоб покрити обов'язковий видаток. Представник держави в департаменті регулює бюджет і передає його для виконання після його відповідного виправлення. Якщо він відхиляється від пропозицій, висловлених регіональною палатою бюджетних рахунків, він чітко мотивує своє рішення.

12. Якщо мер не дав розпорядження про сплату обов'язкового видатку протягом одного місяця після отримання вимоги від представника держави в департаменті, останній діє офіційно.

Термін, передбачений у попередньому абзаці, доводиться до двох місяців, якщо видаток дорівнює або перевищує 5 % розділу функціонування первісного бюджету.

12-1. (Закон № 86-29 від 9 січня 1986 р.) У рамках державних замовлень, якщо відсотки за прострочення не були сплачені одночасно з основним відсотком, коли останній перевищує порогову суму, установлену розпорядженням, бухгалтер, котрий асигнував видаток, повідомляє про це розпорядника і представника держави в департаменті протягом десяти днів після отримання платіжного ордеру. Протягом п'ятнадцяти днів представник держави надсилає розпорядникові вимогу про виплату. Якщо це не було виконано протягом одного місяця, представник держави дає офіційно протягом десяти днів розпорядження про сплату видатку. Порогова сума дорівнює 30 000 франків згідно з розп. № 86-429 від 14 березня 1986 р. (D. і A.L.D. 1986. 296).

Однак, якщо протягом одного місяця, який йому надається, розпорядник повідомляє, що відмовляється сплатити видаток, мотивуючи це браком наявних кредитів, або якщо протягом того самого терміну представник держави констатує цей брак, останній протягом п'ятнадцяти днів від дня цього повідомлення чи цієї констатації, звертається до регіональної палати бюджетних рахунків за умов, визначених у статті 11 цього закону. Представник держави в департаменті дає потім офіційне розпорядження про сплату видатку протягом п'ятнадцяти днів після отримання рішення, у якому записані кредити, або після його рішення, яке регулює виправлений бюджет.



Якщо до регіональної палати бюджетних рахунків звернулись на підставі статей 7, 8, 9 і 11 цього закону, то мер або його представник може за власним проханням викласти усно свої зауваження. Йому може допомагати будь-яка особа, яку він обере.

Бухгалтер комуни є безпосереднім бухгалтером державної скарбниці й має повноваження головного бухгалтера.

Він призначається міністром бюджету після попереднього повідомлення зацікавленого мера чи зацікавлених мерів.

Він присягає перед регіональною палатою бюджетних рахунків.

Він повинен давати звіт про свої рахунки регіональній палаті бюджетних рахунків, яка виносить постанову (*Закон № 82-594 від 10 липня 1982 р., стаття 24*) у судовому порядку.

15. Бухгалтер не може щодо своїх платіжних актів судити про своєчасність рішень, прийнятих розпорядником. Він може тільки контролювати легальність цих актів, до чого зобов'язує його особиста та грошова відповідальність. Він повинен мотивувати тимчасове припинення виплати.

Якщо бухгалтер комуни повідомляє про своє рішення тимчасово припинити сплату якогось видатку, мер може надіслати йому реквізиторський ордер. Бухгалтер негайно з ним погоджується, за винятком випадків, коли бракує наявних комунальних фондів, коли видаток підлягає сплаті з неправильно відкритих чи недостатніх кредитів або з кредитів інших, ніж ті, з яких він повинен бути відрахований, коли повністю відсутнє виправдання за зроблену послугу і не існує звільнення від сплати.

Регіональну палату бюджетних рахунків офіційно повідомляють про реквізиторський ордер.

У разі реквізиції розпорядник сам за це відповідає.

Протягом шести місяців від дня оприлюднення цього закону розпорядженням визначається перелік виправдальних документів, які бухгалтер може вимагати перед тим, як приступити до сплати. Див. розп. № 83-16 від 13 січня 1983 р. (Журнал Офісієль за 14 січня), змінене розпорядженням № 88-74 від 21 січня 1988 р. (Журнал Офісієль за 23 січня).

Див. Цирк. від 19 квітня 1983 р. (Журнал Офісієль за 31 травня N.C.) що стосується контролю бюджетних актів місцевих громад та їх публічно-правових установ.

### **ГЛАВА III. Різні положення**

16. Положення цього заголовка стосуються комунальних та міжкомунальних публічно-правових установ.

Проте до набуття чинності закону, що стосується розподілу компетенцій, передбаченого у статті 1 цього закону, публічно-правові установи та служби лікувально-оздоровчого характеру і соціального забезпечення надалі підпорядковуються правилам, які застосовувались раніше, і які випливають зі змінених законів № 70-1318 від 31 грудня 1970 р. і № 75-535 від 30 червня 1975 р. Термін дії продовжений до набуття чинності закону, який би адаптував законодавство щодо соціальних та соціально-медичних установ. Див. Закон № 86-17 від 6 січня 1986 р., С. охорона здоров'я (Закон № 83-8 від 7 січня 1983 р., стаття 119).

Крім того, до набуття чинності закону, що стосується розподілу компетенцій, передбаченого у статті 1 цього закону, будь-яке рішення комуни або комунальної чи міжкомунальної публічно-правової установи, яке обов'язково має наслідком фінансову участь держави, може останню втягнути тільки за її згодою. Вважається, що ця згода дана, якщо представник держави в департаменті не виявив свого протиставлення протягом двох місяців від дня передачі, здійсненої на підставі (Закон № 82-623 від 22 липня 1982 р.) статті 2 цього закону.

До набуття чинності закону, що стосувався б нових населених пунктів, які нині управляються відповідно до закону № 70-610 від 10 липня 1970 р., бюджетні акти міських ансамблів і комунальних синдикатів упорядкування визначаються статтями L. 255-3 та L. 256-2 Кодексу комун. Див. нижче Закон № 83-636 від 13 липня 1983 р., який змінює статут цих населених пунктів.

17. I. Положення цього заголовка стосуються комун департаментів Мозель, Нижній Рейн та Верхній Рейн, за винятком положень статті 9.

Положення щодо відновлення бюджетного балансу не стосуються ні комун з населенням більше 25 000 мешканців, ні комун, зазначених у статті L. 181-3 Кодексу комун (Закон № 82-623 від 22 липня 1982 р.). Підлягають виконанню по праву акти комун цих департаментів, які підлягали виконанню на день набуття чинності цього закону на підставі особливих положень, застосованих у цих департаментах.

II по XXII. (Скасування та зміни деяких статей Кодексу комун).

18. Регіональною палатою бюджетних рахунків, що відає комунами Майотти, є та сама, що відає комунами департаменту Реоньон.

(Закон № 85-595 від 11 червня 1985 р.) Регіональною палатою, що відає територіальною громадою та комунами Сен-П'єр і Мікелона, є регіональна палата бюджетних рахунків Іль-де-Франса.

19. Положення цього заголовка будуть поширені на комуни заморських територій одним чи кількома законами, котрі визначать

приспосовування, яких вимагає специфічність кожної з цих територій, після консультації зацікавлених територіальних зібрань.

20 і 21. (Скасування та зміни деяких статей Кодексу комун).

22. Окрім положень, передбачених попередньою статтею, скасовуються всі положення, які передбачають анулювання урядом або його представниками рішень, постанов та актів комунальної влади, і всі положення, які піддають схваленню ці рішення, постанови та акти, а також договори, укладені комунальною владою.

(Закон № 82-623 від 22 липня 1982 р.) Типові специфікації й типові регламенти, від яких до набуття чинності цього закону можна було відступати за умови схвалення урядом або його представниками, стають для комун і публічно-правових установ, про які йде мова в цьому заголовку, зразками специфікацій і регламентів.

## **МІЖ ДЕРЖАВОЮ, КОМУНАМИ, ДЕПАРТАМЕНТАМИ ТА РЕГІОНАМИ**

### **ГЛАВА І. Про фінансовий контроль**

84 по 89. Див нижче, III, 4. Палата бюджетних рахунків – Регіональні палати бюджетних рахунків

### **ГЛАВА ІІ. Про полегшення технічної опіки**

90. І. Можуть бути відмовлені комунам, департаментам та регіонам тільки:

– накази та технічні процедури, передбачені законом чи розпорядженням на підставі закону й застосовні до всіх фізичних та юридичних приватних чи державних осіб;

– накази та технічні процедури, передбачені законом чи розпорядженням на підставі закону й особливо застосовні до комун, департаментів та регіонів. Ці накази та процедури зібрані в кодексі, який для цього розроблений.

Надання державою, територіальною громадою чи регіоном, а також будь-якою організацією, яка має доручення надавати публічну послугу, позики, субсидії чи допомоги, не може підлягати наказам чи умовам, що не відповідають правилам, визначеним вище.

ІІ. Кодекс окремих наказів та технічних процедур, застосовних до комун, департаментів та регіонів, буде розроблений протягом двох років після оприлюднення цього закону.

Він визначить окремі правила, застосовні до комун, департаментів та регіонів, особливо у сферах гігієни, санітарної профілактики, безпеки, культури, урбанізму, державного будівництва, боротьби проти забруднень та шкідливих чинників й охорони природи.

Кодекс наказів та технічних процедур розробляється згідно з процедурою, передбаченою у статті 1 постанови від 2 листопада 1945 р., що стосується кодифікації законодавчих і регламентних текстів про департаментську та комунальну адміністрацію.

Усі накази (*Закон № 82-623 від 22 липня 1982 р.*) та технічні процедури, які не викладені в кодексі в термін, передбачений у першому абзаці цього параграфа, не можуть бути відмовлені комунам департаментам та регіонам, їх угрупованням, публічно-правовим установам, які від них залежать, і приватним установам, які уклали з ними угоду, за винятком шпитальних установ. Термін продовжений на два роки (*Закон № 83-663 від 22 липня 1983 р., стаття 117*).

91. У національній раді департаментських та комунальних публічних служб заснований комітет полегшення наказів та технічних процедур, який відкритий для представників регіонів за умов, визначених розпорядженням.

Цей комітет пропонує, особливо до розробки кодексу, про котрий йдеться у параграфі II попередньої статті, заходи для полегшення, спрощення, уніфікації чи адаптації до місцевих умов наказів та технічних процедур, які застосовуються до комун, департаментів та регіонів, а також до їх публічно-правових установ.

До нього звертаються за відгуком про будь-який проект щодо створення чи кодифікації наказів та технічних процедур, які головним чином застосовні до комун, департаментів та регіонів.

### **ГЛАВА III. Про зменшення витрат територіальних громад**

Положення цієї глави засновуються до комун заморських територій.

(*Закон № 83-8 від 7 січня 1983 р.*) До набрання чинності положень щодо культури в законі, згаданому в статті 4 закону № 83-8 від 7 січня 1983 р., що стосується розподілу компетенцій між комунами, департаментами, регіонами і державою, спеціальна дотація надається державою регіональним публічно-правовим установам і територіальним громадам чи їх угрупованням, щоб зменшити витрати, які впливають з їх культурної діяльності, і щоб сприяти розвитку цієї діяльності.

Ця культурна дотація включає дві частки:

70 % дотації мають на меті зменшити витрати, які впливають із культурної діяльності територіальних громад та регіональних публічно-правових установ; форми розподілу цієї частки дотації подаються Парламентові на розгляд у рамках закону про фінанси, а щодо її використання укладається угода між державою і зацікавленою громадою;

30 % дотації складають спеціальний фонд культурного розвитку, кошти котрого розподіляються між регіонами, які ними вільно ропоряджуються.

Уряд подавав парламентській асамблеї до 31 липня 1985 р. звіт про реалізацію попередніх положень.

Скасована Законом № 82-1126 від 29 грудня 1982 р., стаття 35-II.

Починаючи з 1 січня 1982 р., комунальний внесок у витрати поліції в комунах, де заснована державна поліція, анулюється.

Унаслідок цього скасовуються статті L. 132-10 та L. 183-3 Кодексу комун, а також слова: «а для комуни, поліція якої націоналізована, контингент, призначений відповідно до закону», – котрі фігурують у статті L. 221-2-6 того ж Кодексу.

96. Починаючи із 1 січня 1982 р. і до набрання чинності закону, який передбачений у статті 1 цього закону і стосується розподілу компетенцій між комунами, департаментами, регіонами й державою, остання надає спеціальну дотацію територіальним громадам, щоб компенсувати витрати, які вони на себе беруть для забезпечення функціонування публічної служби юстиції, а також витрати на устаткування і погашення позик, на які ці громади підписуються для будівництва чи відбудови будинків судів, якщо ці операції здійснюються в рамках програм устаткування, визначених за згодою держави. Ця дотація на 1982 р. дорівнювала сумі витрат, виявлених в адміністративних рахунках цих громад за 1981 бюджетний рік.

Чинність положень вищевикладеної статті 96 продовжена до вступу в силу розпорядження чи розпоряджень, передбачених у статті 4 закону № 83-8 від 7 січня 1983 р. Сума спеціальної дотації, передбаченої у статті 96, на 1983, 1984, 1985 та 1986 рр. дорівнювала відповідно сумі витрат виявлених в адміністративних рахунках цих громад за 1982, 1983, 1984 та 1985 бюджетні роки. У цю суму входять також витрати, які беруть на себе департаменти Мозель, Нижній Рейн та Верхній Рейн, щоб забезпечити житлом членів примирних конфліктних комісій, створених відповідно до закону № 82-372 від 6 травня 1982 р., який змінює деякі положення заголовка I книги V Кодексу законів про працю, що стосуються примирних конфліктних комісій (Закон № 83-8 від 7 січня 1983 р., стаття 118, змін Законом № 85-97 від 25 січня 1985 р., стаття 27-III і Законом № 86-29 від 9 січня 1986 р., стаття 8-II).

97. Територіальні громади та їх публічно-правові установи не можуть за послуги, які їм роблять зовнішні служби чи публічно-правові установи держави, виплачувати прямо, під будь-яким виглядом, відшкодування посадовим особам вищезазначених служб та публічно-правових установ держави.

Територіальні громади та їх публічно-правові установи можуть за умов, установлених розпорядженням Державної Ради, виплачувати додаткові відшкодування посадовим особам зовнішніх служб держави чи публічно-правових установ держави за послуги, зроблені цими посадовими особами особисто, поза виконанням їх обов'язків у вищезазначених службах та публічно-правових установах держави. Див. розп. № 82-979 від 19 листопада 1982 р.

*(Закон № 82-623 від 22 липня 1982 р.)* Стаття L. 423-1 Кодексу комун та стаття 7 постанови № 45-993 від 17 травня 1945 р., що стосується публічних служб департаментів та комун і їх публічно-правових установ, скасовуються.

Однак, відступи, які дозволяються на підставі вищезазначеної статті, зберігають чинність протягом шести місяців після оприлюднення цього закону.

#### **ГЛАВА IV. Перехідні та різні положення**

98.I. Положення статей 11, 12, 52, 53 та 83 цього закону не застосовні до запису і сплати за розпорядженням обов'язкових видатків, які впливають для територіальної громади, регіональної публічно-правової установи, їх угруповань та їх публічно-правових установ із рішення суду, що набрало чинності. Ці операції визначаються законом № 80-539 від 16 липня 1980 р. Див. нижче, III. 2, Державна Рада, і 2-а частина, Облік державних фінансових операцій.

II. *(Закон № 82-623 від 22 липня 1982 р.)* III. Мери, голови генеральних рад і голови регіональних рад, голови публічно-правових установ, які прикріплені до місцевої громади або об'єднують такі громади, та голови змішаних синдикатів мають право одержувати й посвідчувати для їх оприлюднення у бюро застав акти щодо речових прав, які стосуються нерухомого майна, а також орендні договори, укладені в адміністративній формі цими громадами та публічно-правовими установами.

IV. Мери комун і голови генеральних рад департаментів Мозель, Нижній Рейн та Верхній Рейн, голови публічно-правових установ, які прикріплені до місцевої громади або об'єднують такі громади, та голови змішаних синдикатів, котрі мають свою резиденцію в цих департаментах, голова регіональної ради Ельзасу, а також голова регіональної ради Лотарінгії щодо актів, які підлягають оприлюдненню в департаменті Мозель, мають право одержувати і посвідчувати для їх оприлюднення в поземельній книзі акти щодо речових прав, які стосуються нерухомого майна, а також орендні договори, укладені в

адміністративній формі цими громадами та публічно-правовими установами.

100. До 1 січня 1983 р. представник держави в департаменті чи регіоні вживає безпосередньо заходів стосовно бюджетних актів територіальних громад і регіонів, яких потрібно вжити на підставі цього закону після втручання регіональної палати бюджетних рахунків. Перед тим, як вжити цих заходів, він повинен надіслати місцевій владі, пропозиції та вимоги, передбачені цим законом.

Перші рахунки, які розглядаються регіональними палатами бюджетних рахунків, є рахунки управління на 1983 р. Рахунки попередніх бюджетних років відповідно розглядаються Палатою бюджетних рахунків або закриваються старшими скарбниками й збирачами фінансів згідно з формами розподілу компетенцій, які випливають з вищезгаданого закону № 67-483 від 22 червня 1967 р. Див. нижче, III, 4. Палата бюджетних рахунків, Регіональні палати бюджетних рахунків.

Скасована Законом № 87-565 від 22 липня 1987 р., ст. 14-1.

Будь-яке збільшення витрат, що є наслідком передачі компетенцій, які здійснюються між державою й територіальними громадами чи регіоном, відшкодовується передачею коштів. Ці кошти є рівноцінні витратам, існуючим на дату передачі, і повинні змінюватись залежно від загальної дотації на функціонування.

Створюється загальна дотація на устаткування, яка замінює специфічні інвестиційні субсидії держави. Держава надає щорічно цю дотацію за вільним використанням, комунам, департаментам та регіонам.

Закон, передбачений у статті 1 цього закону, що стосується розподілу компетенцій між комунами департаментами, регіонами й державою, установлює правила підрахування, форми розподілу цієї дотації, а також умови її зміни. Її сума не може перевищувати суму субсидій, які вона замінює.

Закон включає також положення, які дають можливість малим комунам гарантувати свою інвестиційну спроможність. Див. нижче Закон № 83-8 від 7 січня 1983 р., ст. 101.

## **ЗАГОЛОВOK V. РІЗНІ ПОЛОЖЕННЯ**

103-1. Див. нижче, 2. Департаменти, і 3. Регіони.

104 по 107. Див. нижче, 4. Місто Париж та паризький округ.

108. Див. нижче, 2. Департаменти, і 3. Регіони.

## **ЗАГОЛОВOK I. ПРО ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ТА ФОРМИ ПЕРЕДАЧ КОМПЕТЕНЦІЙ**

1. Своїми рішеннями комуни, департаменти та регіони упорядковують справи, які входять до їх компетенції.

Вони разом із державою сприяють управлінню й освоєнню території, економічному, соціальному, лікувально-оздоровчому, культурному та науковому розвитку, а також охороні навколишнього середовища та поліпшенню укладу життя.

Комуни, департаменти та регіони створюють мережу установ, яка дає можливість громадянам брати участь у місцевому житті і виражати свою відмінність.

2. Передачі компетенцій, передбачені цим законом на користь комун, департаментів та регіонів, не можуть дозволити одній із цих громад установлювати чи здійснювати опіку у будь-якій формі щодо іншої з них.

3. Розподіл компетенцій між територіальними громадами та державою здійснюється, за можливістю можна, вирізняючи ті, що доручені державі, і ті, що випали на долю комунам, департаментам чи регіонам, так, щоб кожна сфера компетенцій, а також відповідні кошти надавались повністю або державі, або комунам, або департаментам, або регіонам.

*(Закон № 92-125 від 6 лютого 1992 р.)* Комуни, департаменти та регіони фінансують, із дотриманням першості проекти, які належать до сфер компетенцій, що випали їм на долю силою закону. Рішення, які приймаються місцевими громадами щодо надання чи відмови у фінансовій допомозі іншій місцевій громаді, не можуть мати наслідком установлення чи здійснення щодо неї опіки в будь-якій формі. Ці положення застосовуються до рішень, прийнятих після 1 квітня 1991 р.

4. Положення, притаманні кожній сфері компетенцій, які є об'єктом передачі силою цього закону, наберуть чинності з дати, котра буде визначена розпорядженням не пізніше ніж через рік після дати оприлюднення цього закону. Однак, передачі компетенцій у сферах юстиції і поліції наберуть чинності з дати, котра буде визначена розпорядженням (Закон № 86-29 від 9 січня 1986 р.) не пізніше 1 січня 1987 р. для юстиції, починаючи з 1 січня 1985 р. для поліції і не пізніше (Закон № 85-97 від 25 січня 1985 р.) ніж через дванадцять місяців від цієї дати. Див. прим. під ст. 87, нижче.

*(Закон № 83-663 від 22 липня 1983 р.; Закон № 85-97 від 25 січня 1985 р.)* Подальший закон установить із дотриманням принципів, визначених цим заголовком, передачі компетенцій у сферах громадської діяльності, охорони здоров'я, портів та водних шляхів, освіти, перевезень школярів, доквілля та культурної діяльності. Див. Закон № 83-663 від 22 липня 1983 р., нижче.

Передачі компетенцій у сферах громадської діяльності, охорони здоров'я, (Закон № 83-663 від 22 липня 1983 р.; Закон № 86-972 від



19 серпня 1986 р.) морських портів та перевезень школярів мають бути закінчені не пізніше ніж через два роки після дати оприлюднення цього закону. Див. нижче, Закон № 83-663 від 22 липня 1983 р., прим. під ст. 31 (перевезення школярів) і у ст. 53 (громадська діяльність і охорона здоров'я), 2. Департаменти; ... під ст. 11 (порти та водні шляхи), 3. Регіони.

*(Закон № 83-663 від 22 липня 1983 р.; Закон № 85-97 від 25 січня 1985 р.)* Передачі компетенцій у сферах освіти, довілля та культурної діяльності повинні бути закінчені не пізніше ніж через три роки після дати оприлюднення цього закону. Див. нижче, Закон № 83-663 від 22 липня 1983 р., прим. під ст. 27-9 (освіта), 2-а частина, Освіта.

Див. також для дати набрання чинності передач компетенцій щодо сільського устаткування та земельного упорядкування примітку під ст. 31, нижче; ... щодо сільського укрупнення земельного господарства, примітку під ст. 10 закону № 62-933 від 8 серпня 1962 р. нижче, 2-а частина, Громадські роботи.

5. Передачі компетенцій, які передбачені цим законом чи законом, згаданим у другому абзаці попередньої статті, супроводжуються одночасною передачею державою комунам, департаментам та регіонам коштів, необхідних для нормальної реалізації цих компетенцій за умов, передбачених у статті 102 зміненого закону № 82-213 від 2 березня 1982 р., що стосується прав та свобод комун, департаментів та регіонів, і у статті 94 цього закону.

Витрати, які потрібні для реалізації переданих компетенцій, підраховуються до передачі вищезгаданих компетенцій.

Будь-яка нова витрата, яка випадає на долю територіальних громад у зв'язку зі зміною державою регламентним шляхом правил, що стосуються реалізації переданих компетенцій, компенсується за умов, передбачених у статті 94 цього закону. Однак, ця компенсація стосується тільки частини витрати, яка вже компенсована збільшенням у реальних термінах загальної децентралізаційної дотації, передбаченої у статті 98.

6. Якщо угруповання територіальних громад відає сферою, яка є об'єктом передачі компетенцій, ця передача здійснюється на користь цієї організації за постановою органу, що приймає рішення.

Територіальні громади можуть об'єднуватись для реалізації своїх компетенцій, створюючи громадські організації для співпраці у формах і за умов, передбачених чинним законодавством.

Територіальні громади можуть укладати між собою угоди, згідно з якими одна з них зобов'язується передавати до розпорядження іншої громади свої служби і засоби для того, щоб полегшити реалізацію її компетенцій.

7. Будь-яка передача компетенцій держави на користь департаментів та регіонів супроводжується передачею відповідних служб за умов, визначених у статтях 8 і 9.

8. Зовнішні служби держави або частини зовнішніх служб, які призначені переважно для здійснення або компетенції, що надається департаменту чи регіону силою цього закону чи закону, передбаченого у другому абзаці статті 4, або компетенції, яка нині належить департаменту чи регіону, будуть реорганізовані (*Закон № 89-19 від 13 січня 1989 р.*) протягом шести років, починаючи від дня оприлюднення закону що стосується статутних гарантій, які надаються персоналу територіальних громад, передбаченого статтею 1 вищезгаданого закону, № 82-213 від 2 березня 1982 р., щоб вони могли бути передані зацікавленій місцевій владі.

Форми й дата передачі кожної категорії служб визначаються розпорядженням.

Передача компетенцій держави місцевим громадам не може призвести до передачі департаменту чи регіону служб або частин служб, необхідних для реалізації компетенцій, які належать комунам.

(*Закон № 86-29 від 9 січня 1986 р.*) У кожному департаменті чи регіоні й для кожної служби угода, яка укладена між представником держави й головою генеральної ради і схвалена рішенням зацікавлених міністрів, визначає умови здійснення цієї статті. За браком угоди, укладеної в термін, передбачений розпорядженням, згаданим у другому абзаці, спільне рішення зацікавлених міністрів може встановити умови здійснення цієї статті, особливо перелік переданих служб.

9. У кожному департаменті й у кожному регіоні угода, яка укладена між представником держави й головою генеральної ради чи головою регіональної ради, на підставі статей 26 і 73 вищезгаданого закону № 82-213 від 2 березня 1982 р. продовжується по праву до трирічного терміну, передбаченого у статті 4 цього закону.

Зміни цієї угоди або доповнень до неї, які можуть бути необхідні на підставі цього закону або закону, передбаченого в другому параграфі статті 4, є об'єктом додаткової угоди, схваленої рішенням міністра внутрішніх справ протягом трьох місяців після оприлюднення розпорядження, яке встановлює для кожної компетенції дату набрання чинності передачі.

Інші служби держави в регіонах та департаментах, ніж ті, що згадані у вищевикладеній статті 7, які необхідні для реалізації компетенцій, переданих комунам, департаментам та регіонам, передаються до розпорядження, при потребі – зацікавленій територіальній громаді за умов, передбачених у статтях 27 і 74 вищезгаданого закону № 82-213 від 2 березня 1982 р. Те саме стосується укладення угоди, передбаченої у

статті 8 цього закону, служб держави, які повинні бути передані департаменту чи регіону.

(Зміни в текстах).

Служби держави, регіонів та департаментів можуть надавати допомогу комунам, які її просять, для реалізації їх компетенцій за умов, визначених угодою, укладеною залежно від випадку між представниками держави, головою регіональної ради чи головою генеральної ради і мером зацікавленої комуни.

13. Посадові особи зовнішніх служб держави, які безпосередньо й особисто надавали допомогу територіальній громаді для реалізації якоїсь операції, не можуть брати участь у будь-якому вигляді в здійсненні контролю легальності актів, що стосуються до цієї операції.

(Зміни в текстах).

До оприлюднення закону, який стосується статутних гарантій, що надаються персоналом територіальних громад, і який передбачений у першій статті вищезгаданого закону № 82-213 від 2 березня 1982 р., персонали служб, зазначених у попередніх статтях, визначаються статутами, які до них застосовні при оприлюдненні цього закону.

(Закон № 83-663 від 22 липня 1983 р.). Відповідальність комуни чи департаменту анулюється або зменшується, якщо влада, яка є у віданні держави, зайняла гіпотетично чи у формах, не передбачених законом, місце мера або голови генеральної ради для того, щоб вживати поліцейських заходів.

17. Витрати, які виникають унаслідок укладення договорів, призначених для гарантії територіальних громад від ризиків, що впливають із реалізації компетенцій, переданих силою цього закону, є об'єктом особливого вирахування за умов, передбачених нижчеподаною статтею 94. Щодо компенсації витрат, які виникають унаслідок укладення договорів про страхування, призначених для гарантії комун і публічно-правових установ міжкомунальної співпраці від ризиків, пов'язаних із видачею дозволів на заняття земель.

Передача компетенції має наслідком на законній підставі передачу до розпорядження громади користувача рухомого та нерухомого майна, яке служило на дату передачі компетенції для реалізації цієї компетенції.

Ця передача до розпорядження встановлюється протоколом, що складається очно між представниками громади, яка здійснювала компетенцію раніше, і громади користувача. Протокол уточнює міцність, юридичний стан, стан майна і вартість доведення його до ладу (Закон № 83-663 від 22 липня 1983 р.). Для складання цього протоколу сторони можуть звертатись за порадами до експертів, праця яких

оплачується наполовину громадою-користувачем передачі компетенції і наполовину громадою, яка здійснювала компетенцію раніше. Якщо сторони неспроможні дійти згоди, вони можуть удаватись до арбітражу голови компетентної регіональної палати бюджетних рахунків. Цей арбітраж виноситься через два місяці.

Форми цієї передачі до розпорядження уточнюються статтями 20 і 23 залежно від того, чи громада, яка здійснювала компетенцію доти, була власником чи наймачем переданого майна.

20. Якщо громада, яка здійснювала компетенцію раніше, була власником майна, що передається до розпорядження, то передача цього майна відбувається безкоштовно. Громада-користувач передачі до розпорядження бере на себе всі зобов'язання власника. Вона має всі права управління. Вона забезпечує оновлення рухомого майна, може давати дозвіл на заняття переданого майна, отримує з нього плоди і продукти. Щодо правосуддя, вона виступає замість власника та як власник.

Громада-користувач може братись за будь-які роботи щодо перебудови, зносу, надбудови чи прибудови для того, щоб забезпечити подальше використання майна.

Громада-користувач передачі до розпорядження замінює громаду-власницю щодо прав і зобов'язань, які випливають із договорів, що стосуються, зокрема, наданих позик і торговельних угод, які остання могла укласти для упорядкування, догляду та збереження переданого майна, а також для функціонування служб. Громада-власниця констатує заміщення та повідомляє про це учасників договорів.

Громада-користувач передачі до розпорядження також замінює громаду, яка здійснювала компетенцію раніше, щодо прав і зобов'язань, що впливали для останньої у відношенні до третіх осіб із надання концесій чи дозволів будь-якого характеру щодо всього чи частини переданого майна або з надання цього майна у вигляді дотації.

21. У разі повного чи часткового використання не за призначенням майна, переданого до розпорядження на підставі статей 19 і 20 цього закону, громада-власниця повертає собі всі права та зобов'язання на майно, яке використовується не за призначенням.

Громада користувач передачі до розпорядження може на її прохання стати власницею майна, що використовується не за призначенням, якщо останнє не є частиною загального добра, за ціну, яка відповідає його продажній вартості. Ця ціна може бути:

- зменшена на додану вартість, яка додається до майна за роботи, виконані громадою-користувачем передачі до розпорядження, і на витрати, котрі вона понесла внаслідок позик, узятих для придбання цього майна громадою, що здійснювала компетенцію раніше;

– збільшена на втрачену вартість внаслідок недогляду за вищезгаданим майном громадою користувачем передачі до розпорядження.

Якщо сторони не дійшли згоди щодо ціни, остання може бути встановлена суддею, який займається експропріацією.

Закон, що зазначений у першій статті вищезгаданого закону № 82-213 від 2 березня 1982 р. і який стосується розподілу коштів між державою, комунами, департаментами та регіонами, визначатиме умови, за яких майно, передане до розпорядження на підставі статті 20 цього закону зможе бути об'єктом передачі в повну власність громади користувача.

Якщо громада, яка здійснювала компетенції раніше, була наймачем майна, переданого до розпорядження, то громада-користувач передачі компетенцій успадковує всі її права та зобов'язання. Вона замінює громаду, яка здійснювала компетенції раніше, у договорах будь-якого характеру, котрі остання уклала для утримання, догляду та збереження майна, переданого до розпорядження, а також для функціонування служб. Громада, яка здійснювала компетенції раніше, констатує це заміщення та повідомляє про нього учасників договорів.

Якщо майно, про яке йшлося у статті 19, є власністю громади, що вже здійснювала компетенцію, котру цей закон підтверджує, вона бере на себе надалі без будь-якого обмеження всі права та зобов'язання власника.

Будь-яка передача компетенцій держави територіальній громаді зобов'язує останню продовжувати згідно з формами, визначеними розпорядженням Державної Ради, установа статистик, пов'язаних із реалізацією цих компетенцій.

Фінансові витрати, які випливають із цього зобов'язання для територіальних громад, компенсуються державою за умов, визначених у статтях 5 і 94.

26. Територіальні громади здійснюють компетенції, які їм властиві, щодо додержання обов'язків, покладених на них національною обороною.

У цьому відношенні передачі компетенцій, які передбачені цим законом, не є перешкодою тому, щоб державна влада могла вживати щодо територіальних громад, їх публічно-правових установ та угруповань заходів, необхідних для реалізації їх компетенцій у питанні оборони, що випливають, зокрема, із закону від 11 липня 1938 р. про загальну організацію нації на час війни, із постанови № 59-63 від 6 січня 1959 р., що стосується реквізиції майна і служб, а також із постанови № 59-147 від 7 січня 1959 р. щодо загальної організації оборони. Див. ці тексти нижче, 2-а частина, Національна оборона і Реквізиції.

На цій підставі держава розпоряджається у разі потреби, службами комун, департаментів, регіонів, їх угруповань та публічно-правових установ.

(Закон № 86-29 від 9 січня 1986 р.) Якщо представник держави вважає, що якийсь акт, ухвалений владою комун, департаментів та регіонів, який повинен або не повинен бути переданий, може істотно зашкодити функціонуванню та цілісності підприємства чи споруди, у яких зацікавлена оборона, то він може вимагати його скасування адміністративною юрисдикцією тільки з цієї причини.

Представник держави в департаменті чи регіоні видає такий акт протягом двох місяців після його передачі чи оприлюднення юридичному відділу Державної Ради, який компетентний в першій та останній інстанціях. У разі потреби він до свого клопотання додає прохання про перенесення терміну виконання рішення; голова юридичного відділу Державної Ради або державний радник, який для цього делегований, ухвалює постанову протягом сорока восьми годин.

## **ЗАГОЛОВОК II. ПРО НОВІ КОМПЕТЕНЦІЇ КОМУН, ДЕПАРТАМЕНТІВ ТА РЕГІОНІВ**

27 і 28 (Зміни в текстах).

29. Комуни можуть розробляти та схвалювати міжкомунальні хартії розвитку й освоєння, які визначають середньотермінові перспективи їх економічного, соціального та культурного розвитку, окреслюють відповідні програми дій, уточнюють умови організації та функціонування устаткування та публічних служб.

На пропозицію зацікавлених комун периметри зон, яких це стосується, устанавлюються представником держави в департаменті після відгуку генеральної ради. Якщо йдеться про населений пункт, де мешкають понад 100 000 чоловік, або про групу комун, розташованих у кількох департаментах, периметр устанавлюється представником держави в регіоні після відгуку регіональної ради і генеральних рад, яких це стосується (Закон № 84-747 від 2 серпня 1984 р., стаття 9). У регіонах Гваделупи, Гвіани, Мартініки і Реюньона периметр устанавлюється представником держави в регіоні після відзиву регіональної ради і генеральної ради, незважаючи на кількість мешканців групи комун, які об'єднані в рамках міжкомунальної хартії розвитку й освоєння.

Комуни об'єднуються для розробки своєї хартії та визначають форми узгодження з державою, регіоном, департаментом та основними професійними, економічними чи соціальними організаціями, які цього просять.

Якщо якась зона, що є об'єктом міжкомунальних хартій, становить територію з нестійкою рівновагою і з багатим природним і культурним надбанням, з ініціативи регіону і за згодою департаментів та комун, яких це стосується, вона може бути віднесена до розряду регіонального природного парку за умов, установлених розпорядженням. У цьому випадку (*Закон № 83-663 від 22 липня 1983 р.*) визначальний акт регіонального природного парку передбачає шляхи та засоби досягнення його цілей, а також статут організації, якій доручено ним управляти.

Хартії можуть бути основою угод із департаментом, регіоном чи державою для здійснення проєктів і програм, які вони визначили. У сільській місцевості міжкомунальні хартії замінюють план сільського упорядкування.

Якщо якась міжкомунальна хартія розвитку й освоєння передбачила для деяких зон застосування процедур, окреслених у статті 1. Сільського кодексу, представник держави їх здійснює після консультації з комунами, яких це стосується.

Департамент складає програму допомоги у сільському облаштуванні залежно, зокрема, від пропозицій, які йому надсилають комуни.

Ця програма в жодному разі не може призвести до того, щоб дозволити департаментам надавати позику, субсидію чи допомогу за умов, заборонених положеннями статті 90, параграф I вищезгаданого закону № 82-213 від 2 березня 1982 р.

Під час розробки своєї програми допомоги департамент бере до уваги пріоритети, визначені комунами або, у разі потреби, міжкомунальними хартіями, передбаченими цим законом.

Передача компетенцій департаментам щодо сільського облаштування й земельного упорядкування набрала чинності 15 травня 1983 р. (Розп. № 83-384 від 11 травня 1983 р., стат. 1, абз. 1; D. і A.L.D. 1983. 247).

(Зміни в текстах).

Див. нижче, 3. Регіони.

Розділ II. Про урбанізм і охорону надбання та пам'яток. 35 по 68.

Див. К. про урб. Глава VI. Про охорону надбання та пам'яток.

69 по 72. Див. нижче, 2-а частина, Історичні пам'ятники та пам'ятки.

Глава VII. Різні та перехідні положення. 73 по 75. Див. К. про урб.

Розділ III. Про житло.

76 по 80. Див. К. про житлове будівництво. 81. (Зміни в текстах).

#### **РОЗДІЛ IV. Про фахову підготовку та навчання ремеслу**

82 по 86. Див. нижче, 3. Регіони.

87. (*Закон № 83-663 від 22 липня 1983 р.*) Починаючи з дати набрання чинності розпорядження чи розпоряджень, передбачених у

статті 4 цього закону, держава бере на себе всі витрати на персонал, інвентар, найм та облаштування публічної служби юстиції.

Майно, призначене для публічної служби юстиції, яке є власністю територіальної громади або яке вона орендує, передається до розпорядження держави за умов, передбачених у статтях 19 по 23 цього закону, і згідно з положеннями наступного абзаца.

*(Закон № 85-97 від 25 січня 1985 р.)* Держава бере на себе витрати на щорічні виплати позик, передплачених територіальними громадами, щоб фінансувати придбання землі та нерухомого майна, а також роботи з будівництва й облаштування будинків, призначених для цієї публічної служби.

Держава бере також на себе витрати на щорічні виплати позик, передплачених територіальними громадами після дати набрання чинності вищезгаданого розпорядження, щоб завершити роботи з будівництва й облаштування будинків, призначених або наданих для даної публічної служби, якщо ці операції здійснювались у рамках програм устаткування, облаштування державою, або якщо вищезазначені позики були передплачені за її згодою.

Щороку витрати, передбачені в двох попередніх абзацах, констатуються в адміністративних рахунках попереднього фінансового року й відшкодовуються територіальним громадам.

Починаючи з дати набрання чинності вищезгаданого розпорядження, посадові особи територіальних громад, котрі на час оприлюднення цього закону призначені на посаду в публічній службі юстиції, можуть за їх проханням бути включені до складу державних чиновників.

Якщо вони не включені до данного складу, ці посадові особи віддаються в розпорядження держави за умов, передбачених угодою, укладеною між представником держави в департаменті та головою генеральної ради або мером. Держава відшкодовує щороку витрати, які відповідають цій передачі до розпорядження.

Положення попередніх двох абзаців можуть застосовуватись за попередньою згодою держави до посадових осіб, призначених територіальними громадами на посаду в публічній службі юстиції, після дати оприлюднення цього закону й до дати набрання чинності розпорядження чи розпоряджень, передбачених у статті 4 цього закону.

Розпорядження Державної Ради визначає форми застосування цієї статті, зокрема щодо умов включення до складу, зазначеного в четвертому абзаці, і щодо продовження операцій, які територіальні громади вже розпочали на дату вступу в силу цієї статті.

88. Установлення режиму державної поліції має законну підставу, починаючи з 1 січня 1985 р., якщо цього вимагає муніципальна рада, у комунах, які мають корпус муніципальної поліції, коли наявні умови



щодо особового складу та професійної кваліфікації або демографічного порогу, визначені розпорядженням Державної Ради. Те саме правило поширюється на комуни, у яких будуть створені такі умови після дати вступу в силу цієї статті.

89 і 90. (Зміни Кодексу комун).

91. Незалежно від положень статті 16 цього закону, комуни відповідають у цивільному порядку за збитки, завдані внаслідок здійснення компетенцій муніципальної поліції, який би не був статут посадових осіб, що до цього причетні. Однак, якщо збиток завданий повністю або частково, із вини посадової особи чи через погану роботу якоїсь служби, яка не перебуває у віданні комуни, відповідальність останньої відповідно зменшується.

Відповідальність на іншу юридичну особу, у віданні якої перебуває посадова особа чи служба, що причетна до завдання збитків, може бути покладена тільки тоді, коли ця юридична особа обвинувачується або комуною, або жертвою збитку. У протилежному випадку тільки комуна відповідає за збиток.

92. Держава відповідає в цивільному порядку за шкоду та збитки, які заподіяні внаслідок злочинів і правопорушень, скоєних відкритою силою або насильством озброєними або неозброєними натовпами чи скупченнями народу супроти осіб або майна.

Вона може подати позов на комуну, якщо на останню покладена відповідальність. Положення вищевикладеної статті 92 застосовні в територіальній громаді Майотти і на заморських територіях (*Закон № 86-29 від 9 січня 1986 р., ст. 27-III*).

Див. вище, ст. 4, для вступу в силу цих положень.

## **НА ОБЛАШТУВАННЯ**

### **РОЗДІЛ І. Про попередні умови подальших передач компетенцій**

93. Передачі компетенцій у сферах соціальної допомоги й охорони здоров'я набувають сили після перегляду розподілу витрат на соціальну допомогу й охорону здоров'я між державою й територіальними громадами, що впливає з розпорядження, виданого Державною Радою на підставі статті 191 Кодексу про сім'ю та соціальну допомогу. Цей перегляд здійснюється на основі оцінки фінансової спроможності та потреб різних департаментів залежно від податкового потенціалу кожного департаменту та від суми витрат на соціальну допомогу на кожного мешканця.

(*Закон № 83-663 від 22 липня 1983 р.*) Фінансові передачі, що впливають із цього перегляду, фінансуються на суму в 130 мільйонів франків шляхом збільшення участі держави у витратах на соціальну

допомогу департаментів, поставлених у найбільш несприятливі умови відповідно до критеріїв, зазначених у попередньому абзаці. Див. розп. № 83-1124 від 23 грудня 1983 р. (Журнал Оффісієль за 24 грудня).

## **РОЗДІЛ II. Про форми підрахунку передач витрат, що впливають із передач компетенцій, та про форми їх компенсації**

### **Пункт I. Про принципи компенсації.**

94. Фінансові витрати, що впливають для кожної комуни, кожного департаменту та регіону з передач компетенцій, визначених заголовком II цього закону і законом, згаданим у другому абзаці статті 4, є об'єктом надання державою коштів на рівноцінну суму.

Згідно зі статтею 102 вищезгаданого закону № 82-213 від 2 березня 1982 р., надані кошти є рівноцінні витратам, які понесла держава на дату передачі щодо переданих компетенцій. Ці кошти забезпечують повну компенсацію переданих витрат.

Протягом трирічного періоду, передбаченого у статті 4 цього закону, сума видатків, що впливають зі збільшень і зменшень витрат, констатується для кожної громади спільною постановою міністра внутрішніх справ і міністра бюджету після відгуку комісії, яку очолює урядова особа Палати бюджетних рахунків і до якої входять представники кожної категорії громади, якої це стосується. Форми застосування даного абзацу, зокрема, щодо процедури вирахування і складу комісії, установлюються у разі потреби розпорядженням Державної Ради.

95. Витрати, зазначені в попередній статті, компенсуються передачею державних податків і наданням загальної децентралізаційної дотації. (*Закон № 84-1209 від 29 грудня 1984 р.*)

Однак, якщо йдеться про характерну марку сплати диференціального податку на транспортні засоби або спеціального податку на приватні легкові автомобілі податковою потужністю понад 16 кінських сил, розподіл прибутку від цих податків, наданих для цієї компенсації, який підраховується у відсотках, що чинні на дату передачі компетенцій, між територіальними громадами, котрих це стосується, здійснюється, помножуючи для кожної категорії транспортних засобів прибуток, отриманий 1983 р., на співвідношення між кількістю транспортних засобів, за які ці податки були сплачені 1984 р., і кількістю тих, за які вони були сплачені 1983 р.

Для цього 1985 р. відбудеться упорядкування суми передач коштів, урахованих за 1984 р., у фінансовій компенсації нових витрат, які впливають для територіальних громад із передач компетенцій, здійснених у 1984 р., у вигляді зменшення передач коштів, що належать громадам у 1985 р.

(Закон № 83-1186 від 29 грудня 1983 р.) Якщо у рік передачі компетенцій прибуток від податків, призначених для цієї компенсації, який підраховується у відсотках, що чинні на дату передачі компетенцій, перевищує для даної громади суму витрат, які впливають із передачі компетенцій, як це констатується в міжміністерській постанові, згаданій у попередній статті, цього ж року здійснюються необхідні врегулювання.

(Закон № 84-1209 від 29 грудня 1984 р.) Для цього прибуток від податків, який надходить громаді, котрої це стосується, зменшується, на користь загального бюджету, на різницю між прибутком, підрахованим на основі відсотків, що діють на дату передачі, і вищезазначеною сумою витрат, а також половиною додатку до податкових коштів, що впливає з положень статті 14 закону про фінанси на 1984 р. № 83-1179 від 29 грудня 1983 р.

(Закон № 83-1186 від 29 грудня 1983 р.) Щодо подальших років, сума цього врегулювання змінюється за умов, визначених у статті 102 вищезгаданого закону № 82-213 від 2 березня 1982 р. Вона змінюється, у разі потреби, щоб враховувати збільшення витрат, які впливають із нових передач компетенцій.

(Закон № 83-663 від 22 липня 1983 р.) Кредити, які були раніше відкриті державному бюджетові для інвестицій, здійснюваних або фінансованих державою щодо торгових та рибальських морських портів, є об'єктом особливої допомоги в системі загальної децентралізаційної дотації. Вони розподіляються за умов, визначених розпорядженням Державної Ради, між департаментами, що виконують інвестиційні роботи або беруть участь у їх фінансуванні, відповідно до компетенцій, які їм передаються на підставі першого абзацу статті 6 закону № 83-663 від 22 липня 1983 р., котрий доповнює закон № 83-8 від 7 січня 1983 р., що стосується розподілу компетенцій між комунами, департаментами, регіонами і державою.

Ті з кредитів, які були раніше включені до державного бюджету щодо складання та втілення в життя документів про урбанізм і які відповідають переданим компетенціям, є об'єктом особливої допомоги в системі загальної децентралізаційної дотації. Вони розподіляються представником держави між комунами та угрупованнями комун кожного департаменту, які втілюють у життя документи про урбанізм, зазначені у статтях Закону 121-1 і наступних статтях Кодексу про урбанізм за умов, визначених розпорядженням Державної Ради. Див. розп. № 83-1122 від 22 грудня 1983 р.

У кінці періоду, про який йдеться у статті 4, передачі державних податків будуть становити щонайменше половину коштів, наданих державою всім місцевим громадам.

(Закон № 86-29 від 9 січня 1986 р.) Втрати податкового збору, що можуть впливати, для департаментів та регіонів зі зміни розподілу чи ставок податків після дати передачі цих податків, повністю компенсуються, громада за громадою, або наданням децентралізаційної дотації, або зменшенням урегулювань, передбачених у вищезгаданому третьому абзаці.

Сума втрати податкового збору, яку потрібно компенсувати, для кожної зацікавленої громади констатується за тих самих умов, що збільшення і зменшення витрат, про які йшлося в останньому абзаці статті 94.

Кредити, включені раніше до державного бюджету для будівництва, устаткування й роботи муніципальних бібліотек, є об'єктом особливої допомоги в системі загальної децентралізації дотації. Вони розподіляються представником держави між комунами (Закон № 88-13 від 5 січня 1988 р.) та угрупованнями комун, які мають муніципальні бібліотеки або виконують інвестиційні роботи відповідно до компетенцій, котрі їм передаються на підставі статті 61 закону № 83-663 від 22 липня 1983 р. Розпорядження Державної Ради встановлює умови застосування цього абзацу й адаптує їх у разі потреби до заморських департаментів, територіальної громади Сен-П'єр і Мікелона та територіальної громади Майотти.

95-1. (Закон № 86-29 від 9 січня 1986 р.) Якщо збір, стягнений державою 1983 р., із прав реєстрації та податку на земельну рекламу, переданих на підставі пункту I статті 28 закону № 83-1179 від 29 грудня 1983 р., який є законом про фінанси на 1984 р., вище принаймні на 15 % від середньої величини збору з тих самих прав за 1981 і 1982 рр., то сума збору з прав департаментів, що повинна компенсуватись, буде підвищена щодо 1984 фінансового року на суму, яка не може бути нижчою, ніж двадцять п'ять мільйонів франків.

Це підвищення суми збору з прав, що повинна компенсуватись, розподіляється між департаментами на 40 % відповідно до втрати загальної децентралізаційної дотації або до збільшення врегулювання, здійсненого на податковій системі, переданій на підставі другого пункту статті 95, і на 60 % відповідно до величини цієї втрати чи цього збільшення, порівняно із сумою збору з прав департаменту, що повинна компенсуватись.

Сума, яка таким чином отримана, додається до загальної децентралізаційної дотації департаменту або віднімається від вищезгаданого врегулювання.

## **Пункт II. Про загальну децентралізаційну дотацію.**

Створена загальна децентралізаційна дотація, яка записана в окремій статті державного бюджету.

У фінансовому балансі, передбаченому у статті 94 цього закону, відсутні:

кредити, які включені до глобальної дотації на устаткування відповідно до статті 101 для комун і до статті 105 для департаментів;

кошти, які передбачені у статті 113 цього закону;

кредити, які відповідають прийняттю державою на себе видатків на юстицію, передбачених у статті 96 вищезгаданого закону № 82-213 від 2 березня 1982 р.;

кредити, які відповідають скасуванню внеску комун у витрати поліції, що впливає зі статті 95 вищезгаданого закону від 2 березня 1982 р.;

витрати, які введені для держави застосуванням розділу 5 заголовка II цього закону;

кредити які відповідають прийняттю державою на себе витрат на житло вчителів шляхом створення спеціальної дотації, включеної до глобальної дотації на функціонування системи.

98. І. Протягом трирічного періоду, передбаченого у статті 4 цього закону, загальна децентралізаційна дотація забезпечує, згідно зі статтями 94 і 95, для кожної зацікавленої громади повну компенсацію витрат, які впливають із переданих компетенцій і які не компенсовані передачами податкової.

Закон про фінанси уточнює щороку за кожним заголовком і за кожним міністерством суму загальної децентралізаційної дотації.

У міру того, як передаються компетенції, для підрахунку цієї дотації наступного року вже передані витрати є об'єктом актуалізації шляхом застосування відсоткової ставки, яка дорівнює відсотковий ставці прогресії глобальної дотації на функціонування для того ж року.

У кінці цього періоду та згідно з положеннями статті 5 загальна децентралізаційна дотація, яка надається кожній громаді, змінюється щороку так само, як глобальна дотація на функціонування для всіх територіальних громад.

У регіонах, а також протягом трирічного періоду, передбаченого в статті 4, у департаментах і комунах загальна децентралізаційна дотація записана в розділі функціонування бюджету. Громади-користувачі вільно розпоряджаються цією дотацією.

Комітетові місцевих фінансів щороку доводиться до відома про умови застосування цієї статті.

99-100.

### **РОЗДІЛ III. Про глобальну дотацію на облаштування.**

101. (Закон № 85-1352 від 20 грудня 1985 р.) У державному бюджеті створена стаття, під заголовком «Глобальна дотація на облаштування комун».

У цій статті перераховані кредити державних інвестиційних субсидій, які надаються комунам та їх угрупованням адміністративного характеру і які визначаються законом про фінанси.

102. I. Глобалізація державних інвестиційних субсидій, які надаються комунам, здійснюється протягом трирічного періоду, починаючи з дня оприлюднення цього закону.

II. Протягом цього періоду глобальна дотація на облаштування змінюється за умов, передбачених у статті 108.

103. (Закон № 85-1352 від 20 грудня 1985 р.) Глобальна дотація на облаштування комун складається з двох часток, відповідні суми яких визначаються щороку (Закон № 90-1067 від 28 листопада 1990 р.) розпорядженням, виданим після відзиву комітету місцевих фінансів.

Перша частка розподіляється в департаментах метрополії між комунами з населенням понад 2 000 мешканців, комунами та угрупованнями комун, населення яких не перевищує 2 000 мешканців, які мають право на особливу допомогу, установлену статтею L. 234-13 Кодексу комун, і які зробили вибір на користь першої частки на підставі (Закон № 92-125 від 6 лютого 1992 р.) сьомого й восьмого абзаців цієї статті, між міжкомунальними синдикатами, міськими громадами, районами та іншими угрупованнями комун із населенням понад 2 000 мешканців, за винятком комун та угруповань комун із населенням від 2 001 до 10 000 мешканців, які зробили вибір на користь другої частки.

У заморських департаментах перша частка розподіляється між комунами та угрупованнями комун із населенням понад 7 500 мешканців, за винятком комун та угруповань із населенням від 7 501 до 35 000 мешканців, які зробили вибір, передбачений у сьомому абзаці цієї статті.

Друга частка розподіляється в департаментах метрополії між комунами та угрупованнями комун, населення яких не перевищує 2 000 мешканців, а також між комунами та угрупованнями комун із населенням від 2 001 до 10 000 мешканців, які зробили вибір, передбачений у сьомому абзаці цієї статті, за винятком комун та угруповань комун із населенням до 2 000 мешканців, які користуються особливою допомогою, установленою статтею L. 234-13 Кодексу комун, і які зробили вибір на користь першої частки на підставі сьомого абзацу цієї статті.

У заморських департаментах друга частка розподіляється між комунами та угрупованнями комун, населення яких не перевищує

7 500 мешканців, а також між комунами та угрупованнями комун із населенням від 7 501 до 35 000 мешканців, які зробили вибір, передбачений у сьомому абзаці цієї статті.

Комуни територіальної громади Сен-П'єр і Мікелона користуються другою часткою вищезгаданої глобальної дотації на облаштування.

Протягом трьох місяців після кожного загального оновлення муніципальних рад комуни та угруповання комун із населенням від 2 001 до 10 000 мешканців у департаментах метрополії і від 7 500 до 35 000 мешканців у заморських департаментах можуть відмовитись від переваги надання першої частки глобальної дотації на устаткування комун, щоб користуватись субсидіями, які надаються відповідно до другої частки. За тих самих умов комуни та угруповання комун, населення яких не перевищує 2 000 мешканців, які мають право на особливу допомогу, установлену статтею L. 234-13 Кодексу комун, можуть відмовитись від переваги субсидій, що надаються відповідно до другої частки, щоб користуватись наданням першої частки глобальної дотації на устаткування комун. Це рішення набирає чинності 1 січня наступного року. Воно може бути скасоване тільки протягом трьох місяців після кожного загального оновлення муніципальних рад новим рішенням, яке набирає чинності 1 січня наступного року.

*(Закон № 92-125 від 6 лютого 1992 р.)* Угруповання комун мають у своєму розпорядженні три місяці після дати свого створення, щоб використати можливості вибору, передбачені попереднім абзацом. Протягом періоду, який відділяє цю дату від дати набрання чинності їх рішення вибору, і за умови положень статті 103-5, угруповання користуються часткою, яка визначається кількістю їх населення. Відступаючи від чинних правил, можливість вибору, про яку йдеться в цьому абзаці, мають всі комуни та угруповання комун, які можуть відмовитись від переваги надання першої частки глобальної дотації на облаштування. Ці комуни та угруповання мають у своєму розпорядженні тримісячний термін, починаючи від дати вступу цього закону в силу, щоб повідомити про своє рішення, яке набере чинності 1 січня 1993 р. *(Закон № 92-125 від 6 лютого 1992 р.)*

У департаментах О-де-Сен, Сена-Сен-Дені та Валь-де-Марн, усі комуни та угруповання комун користуються наданням першої частки. Положення попереднього абзацу до них не стосовні.

Синдикати й комуна, зазначені в першому абзаці статті 103-6, не включені до розподілу, передбаченого цією статтею.

103-1. *(Закон № 85-1352 від 20 грудня 1985 р.)* Для визначення суми кредитів глобальної дотації на облаштування, які надаються для кожної з двох часток, згаданих у статті 103, створюється право на

отримання певної пайки на користь угруповань після вилучення дотації, передбаченої в першому абзаці статті 104-1. Частка цього права в глобальній дотації на облаштування комун дорівнює відношенню між сумою інвестицій, здійснених угрупованнями за останній відомий рік, і всією сумою інвестицій, здійснених всіма комунами та угрупованнями за той самий рік.

Сума цього права розподіляється між двома частками глобальної дотації на устаткування пропорційно сумі інвестицій, здійснених угрупованнями, які можуть скористатись першою чи другою часткою дотації.

*(Закон № 92-125 від 6 лютого 1992 р.)* Сума решти кредитів розподіляється між двома частками глобальної дотації на облаштування таким чином: 50 % на користь першої частки і 50 % на користь другої частки *(Закон № 88-13 від 5 січня 1988 р.)*. Ці пропорції переглядаються в кінці кожного періоду реалізації права вибору, передбаченого в статті 103.

До суми кредитів, які надаються для кожної з двох часток на підставі положень *(Закон № 88-13 від 5 січня 1988 р.)* попереднього абзацу, додаються потім кредити, які відповідають угрупованням на підставі положень другого абзацу цієї статті.

103-2. *(Закон № 85-1352 від 20 грудня 1985 р.)* Кредити, які надаються для першої частки глобальної дотації на устаткування комун, розподіляються щороку після вилучення частки, наданої для підвищень, передбачених у другому абзаці, між усіма користувачами, згаданими в другому і третьому абзацах статті 103, відповідно до інвестиційних витрат, які вони безпосередньо несуть, як вони визначені розпорядженням Державної Ради.

Частка кредитів, згаданих у вищенаведеному абзаці, сума якої визначається щороку *(Закон № 90-1067 від 28 листопада 1990 р.)* розпорядженням, виданим після відгуку комітету місцевих фінансів, слугує для підвищення дотації комун, податковий потенціал яких на кожного мешканця є нижчий принаймні на 20 % від середнього податкового потенціалу на кожного мешканця всіх комун, котрі належать до однієї й тієї ж демографічної групи, і податкове зусилля яких є вищим принаймні на 20 % від середнього податкового зусилля комун однієї й тієї ж демографічної групи *(Закон № 92-125 від 6 лютого 1992 р.)* і комун, які мають право на дотацію міської солідарності, що передбачена в статті L 234-14-1 Кодексу комун, а також для підвищення дотації, яка припадає міським громадам, районам та іншим угрупованням комун, котрі користуються кредитами першої частки. Сума підвищення у зв'язку з нестачею податкового потенціалу і проценти підвищення



відповідно до угруповань встановлюються (Закон № 90-1067 від 28 листопада 1990 р.) розпорядженням.

(Закон № 92-125 від 6 лютого 1992 р.) Податкове зусилля комуни, яка входить до угруповання комун, підраховується додаванням до суми кожного з її особистих комунальних податків тих сум, які застосовуються до відповідних основ вищезгаданих податків угрупованням, до якого вона входить.

103-3 (Закон № 85-1352 від 20 грудня 1985 р.) Форми підрахування суми частки другої частини глобальної дотації на облаштування комун, яка доручається представникові держави в кожному департаменті, встановлюються розпорядженням Державної Ради, беручи до уваги, зокрема, кількість комун у кожному департаменті, котрі можуть користуватись цією другою часткою, а також кількість їх населення, зареєстровану систему шляхів сполучень у їх загальному багатстві, яка вдвічі довша в гірських районах, та їх податковий потенціал.

Кредити частки другої частини глобальної дотації на облаштування для угруповань доручаються представникам держави в департаментах пропорційно сумі інвестицій, здійснених за останній відомий рік усіма угрупованнями кожного департаменту, який користується цією другою часткою.

Сукупність кредитів, зазначених у двох попередніх абзацах, надається представником держави в департаменті різним користувачам, які згадані в четвертому і п'ятому абзацах статті 103, у вигляді субсидій для здійснення певної операції.

Ці субсидії повинні бути повністю доведені до їх відома протягом першого кварталу календарного року; після отримання такого повідомлення комуни можуть одразу розпочинати роботи, яких стосується субсидії.

103-4. (Закон № 85-1352 від 20 грудня 1985 р.) У кожному департаменті, при представникові держави створюється комісія, що складається:

із представників мерів зацікавлених комун, населення яких не перевищує 2 000 мешканців;

із представників мерів комун, які зробили вибір, зазначений у сьомому абзаці статті 103;

із представників голів зацікавлених угруповань комун, населення яких не перевищує 2 000 мешканців або які зробили вибір, передбачений у статті 103.

У заморських департаментах поріг населення, зазначений у вищенаведених пунктах 1 і 3, дорівнює 7 500 мешканцям.

Для кожної з цих категорій члени комісії призначаються спілкою мерів департаменту.

Якщо в департаменті не існує спілки мерів або якщо їх існує декілька, члени комісії обираються пропорційним представництвом трьома сукупностями виборців, куди входять відповідно мери чи голови угруповань комун, що належать до кожної з трьох категорій, згаданих у вищенаведених пунктах 1, 2 і 3.

Представники мерів, обрані чи призначені на підставі вищеподаного пункту 1, повинні мати більшість голосів у комісії.

На кожних своїх зборах комісія призначає президію. Секретаріат комісії забезпечується службами представника держави в департаменті. Генеральний секретар префектури присутній під час роботи комісії.

Термін мандату членів комісії закінчується під час кожного загального оновлення муніципальних рад.

Комісія встановлює щороку категорії першочергових операцій і в рамках, визначених розпорядженням Державної Ради, найменші і найбільші розміри субсидій, які застосовні до кожної з них.

Представник держави в департаменті складає щороку відповідно до категорій і в рамках, установлених комісією, перелік операцій, які треба субсидувати, а також суму державної допомоги, яка їм надається. Він про це повідомляє комісію, а також департаментську конференцію з узгодження інвестицій, створену на підставі статті 18 цього закону.

Комісія, яка передбачена цією статтею, не створюється в департаментах О-де-Сен, Сена-Сен-Дені і Валь-де-Марн.

103-5. (Закон № 85-1352 від 20 грудня 1985 р.) Операції чи ряд операцій, які продовжуються на дату кожного загального оновлення муніципальних рад (Закон № 92-125 від 6 лютого 1992 р.) або на дату набрання чинності вибору, передбаченого восьмим абзацом статті 103, якщо вони були розпочаті комунами чи угрупованнями, які доти користувались першою часткою глобальної дотації на облаштування, можуть бути об'єктом, за умов, визначених розпорядженням Державної Ради, надання субсидії відповідно до другої частки, передбаченої в статті 103-3, якщо ці комуни чи угруповання перестають належати до першої частки.

Операції чи ряд операцій, які продовжуються під час загального оновлення муніципальних рад (Закон № 92-125 від 6 лютого 1992 р.) або на дату набрання чинності вибору, передбаченого восьмим абзацом статті 103 не можуть користуватись першою часткою глобальної дотації на устаткування, якщо їм раніше надавалась субсидія, передбачена у статті 103-3.

103-6. (Закон № 85-1352 від 20 грудня 1985 р.) Синдикати нового населеного пункту й комуна Валь-де-Рей користуються субсидіями на облаштування й особливою дотацією щодо облаштування, які характе-

ризуються в законі про фінанси. Ці дотації не можуть поєднуватись із глобальною дотацією на облаштування комун передбаченою у статті 101.

Якщо комуни, які розташовані всередині периметра публічно-правової установи, що слугує для упорядкування новим населенням пунктом, користуються особливими субсидіями чи глобальною дотацією, зазначеними у вищеподаному абзаці, щодо деяких своїх інвестицій, то вони не можуть отримувати, стосовно тих самих інвестицій глобальну дотацію на облаштування.

104. (Закон № 85-1352 від 20 грудня 1985 р.) Дотація включається до розділу інвестування бюджету комуни чи угруповання.

104-1. (Закон № 85-1352 від 20 грудня 1985 р.) Територіальні округи Валліс і Футуни, комуни заморських територій і територіальної громади Майотти, а також угруповання користуються часткою глобальної дотації на облаштування комун, сума якої підраховується накладанням до загальної суми глобальної дотації на облаштування комун відношення (Закон № 92-125 від 6 грудня 1992 р.), збільшеного на 20 % яке існує між населенням кожної із зацікавлених громад та публічно-правових установ і національним населенням, як це впливає з останнього перепису населення Розпорядженням Державної Ради, визначаються форми розподілу цієї частки між зацікавленими комунами й угрупованнями. Див. розп. № 86-419 від 12 березня 1986 р.

Глобальна дотація на облаштування комун територіальної громади Майотти й територіальних округів Валліс і Футуни, а також їх угруповань надається представником держави у вигляді субсидій для здійснення певної операції.

Ці субсидії повинні бути повністю доведені до їх відома протягом першого кварталу календарного року; після отримання такого повідомлення комуни можуть одразу розпочинати роботи, на які спрямовані субсидії.

105 по 107 прим. Див. нижче, 2. Департаменти.

108. Щороку закон про фінанси встановлює дотації, визначені у статтях 101 та 105 цього закону, на підставі темпів зростання валових капітало-вкладень в основний капітал державних органів, які передбачені на наступний рік, як вони оцінюються в економічному проектуванні, що подається в додатку до законопроекту про фінанси.

108. прим. (Закон № 83-1186 від 29 грудня 1983 р.) Інвестиції, для яких місцеві громади можуть отримувати не глобалізовані державні інвестиційні субсидії в рамках глобальної дотації на облаштування на підставі вищеподаних статей 101 і 105, не включені до видатків, які враховуються для підрахування сум глобальної дотації на облаштування, визначених у вищеподаних статтях 103 і 106 прим. Перелік цих державних інвестиційних субсидій устанавлюється розпорядженням Державної Ради.

**РОЗДІЛ V. Різні положення**

Платіжні кредити, що відповідають кредитам дозволів на програму, включених до дотацій, зазначених у статтях 96, 101 і 105 цього закону, виплачуються протягом періоду, який не може перевищувати три роки.

Розпорядженнями Державної Ради встановлюються у разі потреби форми застосування цього заголовка.

## **КОМЕНТАР ДО ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

### **Передумови створення Хартії**

Захист та зміцнення місцевої автономії в Європі за допомогою документа, що відображає принципи, яких мають дотримуватись усі демократичні держави Європи, є давнім бажанням прихильників місцевого самоврядування. Більш того, ще на початковому етапі було визначено, що метою такого тексту має бути захист прав тих, чия діяльність у першу чергу пов'язана з будь-якими питаннями щодо захисту місцевої автономії, а саме урядів.

Рада Європи як гарант прав людини та прихильник принципів демократичного управління, була саме тією організацією, де міг бути розроблений та прийнятий такий документ; тим паче, що ще 1957 р. вона продемонструвала своє розуміння важливого значення органів місцевого самоврядування, створивши для них на європейському рівні представницький орган, відомий як Постійна Конференція місцевих і регіональних влад Європи.

Проект Хартії було представлено на 6-й Конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеве самоврядування, які зустрічалися в Римі 6-8 листопада 1984 р. Після розгляду тексту міністри висловили одностайну згоду з принципами, що містилися в ньому. Щодо юридичної форми, якої мала набути Хартія, більшість міністрів висловилися на користь конвенції.

У світлі висновків Консультативної Асамблеї та Римської Конференції Міністрів, Комітет Міністрів затвердив Європейську Хартію місцевого самоврядування у формі конвенції в червні 1985 р. Було також вирішено, що конвенція буде відкрита для підписання з 15 жовтня 1985 р. з нагоди 20-ї пленарної Сесії КМРВС.

### **Загальні положення**

Хартія зобов'язує сторони застосовувати основні правила, які гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність органів місцевого самоврядування. Таким чином, це є демонстрація на європейському рівні політичної волі надати практичної значущості на всіх рівнях територіального управління принципам захисту демократії, виробленим під час створення Ради Європи, яка вважає своїм завданням забезпечення дотримання засад європейської демократії та захист прав людини в найширшому розумінні цього поняття. Це є відображенням переконання, що ступінь самоврядування, яку мають органи місцевого самоврядування, може вважатись основою справжньої демократії.

Хартія складається з трьох частин. Перша частина містить основні положення, які визначають принципи місцевого самоврядування. У цій частині закріплюється потреба конституційного та законодавчого визнання місцевого самоврядування, визначається концепція та встановлюються керівні принципи щодо природи та спектру повноважень органів місцевого самоврядування. Подальші статті присвячені захисту кордонів місцевих адміністративно-територіальних утворень, забезпечуючи їм можливість мати автономію стосовно утворення своїх адміністративних структур, можливості добору компетентного персоналу та визначення умов здійснення представницького мандата. Дві великі статті спрямовані на обмеження адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування та забезпечення того, щоб вони мали у своєму розпорядженні адекватні фінансові ресурси у межах, що не становлять загрозу основам їх автономії. Інші положення цієї частини стосуються права органів місцевого самоврядування на співробітництво, утворення асоціацій і застосування судового захисту інтересів місцевого самоврядування.

Частина II містить зібрання положень щодо масштабу зобов'язань, які беруть на себе сторони угоди. Із метою збереження домірного балансу між захистом основних принципів та гнучкістю, необхідною для врахування юридичних та інституціональних особливостей різних держав-членів, вона дозволяє сторонам угоди виключати певні положення Хартії з тих, які вони вважають для себе обов'язковими. Таким чином, це становить компроміс між, з одного боку, визнанням того факту, що місцеве самоврядування є важливим чинником структури й організації країни в цілому, і, з іншого боку, завданням захистити мінімум основних принципів, яких будь-яка демократична система місцевого самоврядування має дотримуватись. Більш того, зобов'язання сторін можуть поступово розширюватись, у міру того, як ті чи інші перешкоди для їх виконання будуть усуватись.

Потенційно, принципи місцевого самоврядування, викладені в Хартії, застосовуються до всіх рівнів чи категорій органів місцевого самоврядування в кожній країні-члені, а також, із відповідними змінами, до територіальних влад на регіональному рівні. Однак, із метою врахування особливих випадків, сторонам надана можливість виключати певні категорії влади з-під дії Хартії.

Хартія не передбачає створення інституційної системи контролю за її застосуванням, окрім вимоги до сторін надавати всю необхідну інформацію відносно законодавчих змін або інших заходів, здійснених із метою дотримання положень Хартії. Питання створення міжнародної системи нагляду, аналогічної до тієї, що є в Європейській Соціальній

Хартії, розглядалося. Однак, було вирішено відмовитись від складного наглядного механізму, враховуючи, що присутність у структурі Ради Європи Конгресу місцевих і регіональних влад Європи, який має безпосередні контакти з Комітетом Міністрів, забезпечить адекватний політичний контроль відповідності країн-членів вимогам Хартії.

Остання частина документа містить прикінцеві положення, подібні до тих, які часто використовуються в конвенціях, розроблених під егідою Ради Європи.

Європейська Хартія місцевого самоврядування є першим багатостороннім правовим інструментом, який визначає та захищає принципи місцевої автономії, однієї із засад демократії, захист та розвиток якої є функцією Ради Європи. Можна сподіватись, що вона зробить значний внесок у захист та поширення загальноєвропейських цінностей.

### **Текст Хартії та його коментар**

#### **Прембула**

У преамбулі наведені основні передумови, на яких базується Хартія. Головними з них є такі:

- місцеве самоврядування є суттєвим внеском до справи демократії, ефективного управління та децентралізації влади;
- органи місцевого самоврядування відіграють важливу роль у побудові Європи;
- важливо, щоб органи місцевого самоврядування створювалися на демократичній основі та мали шир. автономію.

#### **Стаття 1**

Стаття 1 містить головні зобов'язання сторін дотримуватись принципів місцевого самоврядування, викладених у Частині 1 Хартії (статті 2-11), в обсязі, передбаченому у статті 12.

#### **Стаття 2**

Ця Стаття передбачає законодавче закріплення принципів місцевого самоврядування.

Зважаючи на важливість даного принципу, надалі є необхідним його закріплення в основному документі, що визначає організацію суспільного життя в державі, – тобто в Конституції. Однак, було визнано, що для тих країн, де процедура внесення змін до Конституції вимагає згоди кваліфікованої більшості парламенту або згоди всього населення шляхом референдуму, може виявитись неможливим прийняття зобов'язання щодо включення принципу місцевого самоврядування до Конституції. Також визнано, що країни, які не мають письмової конституції, а тільки конституцію, яка складається з різних документів та джерел, можуть стикатися з певними труднощами, або взагалі не мати можливості взяти на себе таке зобов'язання.

Також слід зважати і на той факт, що у федеративних державах діяльність та статус органів місцевого самоврядування може регулюватись федеральними утвореннями, а не центральним урядом. Для федеративних держав дана Хартія жодним чином не впливає на розподіл повноважень та обов'язків між федеральним центром та федеральними республіками.

### **Стаття 3**

У даній статті викладені головні характеристики місцевого самоврядування, як вони повинні розумітися, з огляду на цілі Хартії.

#### *Параграф 1*

Термін «спроможність» відображає ідею про те, що право регулювати та керувати певними суспільними справами повинне бути підкріплене таким чином, щоб робити це ефективно. Введення фрази «у межах закону» означає, що це право і спроможність можуть бути більш точно визначені у законодавстві.

Фраза «під їх власну відповідальність» наголошує на тому, що органи місцевого самоврядування не повинні бути обмежені тільки діяльністю в ролі агента вищого рівня влади.

Неможливо абсолютно точно визначити, щодо яких саме справ органи місцевого самоврядування мають бути наділені повноваженням регулювати та керувати. Такі вирази, як «місцеві справи» та «власні справи» були відкинуті як надто розмиті та складні для інтерпретації. Традиції держав-членів Ради Європи щодо визнання тих чи інших справ такими, що належать до компетенції органів місцевого самоврядування, значно різняться. У реальному житті більшість справ мають як місцеве, так і центральне значення, і відповідальність за них може дуже відрізнятись у різних країнах та змінюватись з плином часу і навіть може бути розподіленою між різними рівнями управління. Обмеження органів місцевого самоврядування справами, які не мають більш широкого значення, може призвести до загрози їх маргіналізації. З іншого боку, є загальновизнаним, що держави зберігають за собою певні функції, такі як національна оборона. Мета Хартії – щоб органи місцевого самоврядування мали широке коло повноважень, які можна ефективно здійснювати на місцевому рівні. Визначення цих повноважень містяться у статті 4.

#### *Параграф 2*

Права місцевого самоврядування повинні реалізовуватись демократично створеними органами. Цей принцип відповідає важливому значенню, яке Рада Європи надає демократичним формам правління.

Це право, як правило, надається представницьким зборам, які мають або не мають виконавчих органів, їм підпорядкованих. Також допускається можливість здійснення прямої демократії там, де це передбачено законом.



#### **Стаття 4**

Як пояснювалось у коментарі до статті 3, неможливо, та й немає потреби, повністю перерахувати повноваження та функції, якими мають бути наділені органи місцевого самоврядування всіх країн Європи. Однак, у цій статті викладені основні принципи, на яких повинна базуватись відповідальність органів місцевого самоврядування та природа їх повноважень.

##### *Параграф 1*

Оскільки природа функцій органів місцевого самоврядування є визначальним чинником місцевого самоврядування, то в інтересах чіткості окреслення питання та юридичної визначеності необхідно ґрунтовно закріплювати в законодавстві основні повноваження органів місцевого самоврядування, а не надавати їх на ситуативній («ad hoc») основі. Зазвичай, повноваження повинні надаватись Конституцією чи іншим актом парламенту. Однак, незважаючи на використання в цьому параграфі терміну «закон», відомо, що в деяких країнах задля забезпечення ефективності парламент може делегувати деякі повноваження для виконання певних функцій, зокрема це стосується питань чи справ, які вимагають упровадження відповідно до директив Європейського Співтовариства. Але таке делегування можливе за умов, що парламент залишить за собою відповідне право щодо здійснення моніторингу застосування делегованих повноважень. Більш того, винятком також є випадок із країнами-членами Європейського Співтовариства тією мірою, якою Правила Співтовариства (які, відповідно до статті 189 Римського Договору, мають пряму дію) можуть передбачати застосування конкретних заходів на певному рівні управління.

##### *Параграф 2*

Окрім повноважень, закріплених у законодавстві за певним рівнем влади, можуть виникати й інші потреби або можливості, які потребують відповідної реакції громадських органів. Якщо сфера такої діяльності має місцевий характер і не є виключеною із загальноприйнятої в країнах-членах компетенції місцевого самоврядування, у більшості країн Європи є важливим, щоб органи місцевого самоврядування, які діють як політичні одиниці в межах власних повноважень та задля добробуту мешканців територіальних громад, мали можливість і право здійснювати власні ініціативи в таких сферах. Проте, основні правила, за якими вони можуть діяти в подібних випадках, визначаються в законі. У деяких країнах-членах, однак, органи місцевого самоврядування повинні мати законні повноваження для своїх дій. Широка свобода дій поза межами спеціальних повноважень може бути надана органам місцевого самоврядування при існуванні такої системи, яка задовольняє вимогам параграфу 2 статті 4.

### *Параграф 3*

Цей параграф визначає загальний принцип – здійснення публічних повноважень має бути децентралізованим. Цей принцип знайшов місце в багатьох документах, прийнятих у рамках Ради Європи, і, зокрема, у Висновках Лісабонської Конференції Європейських Міністрів, відповідальних за місцеве самоврядування, яка відбулася 1997 р. Згаданий принцип означає, що питання, обсяг чи природа яких не є такими, що вимагають вирішення в межах більшого територіального утворення, або не є першочерговими питаннями з огляду на досягнення ефективності чи економічності, повинні бути прерогативою найнижчого рівня управління на місцях.

Це положення, однак, не містить вимоги систематичної децентралізації функцій до такого рівня місцевого самоврядування, який, через свої величину та природу може виконувати лише обмежені завдання.

### *Параграф 4*

Цей параграф присвячений проблемі повноважень, що дублюються. Щоб чітко визначити та уникнути будь-яких тенденцій до поступового розпорошення відповідальності, повноваження мають бути повними та винятковими. Однак, у деяких сферах виникає необхідність у спільних діях різних рівнів влади, але при цьому важливо, щоб у таких випадках втручання центральної або регіональної влади відбувалось із чітким дотриманням букви закону.

### *Параграф 5*

Адміністративні структури органів місцевого самоврядування та їхня близькість до місцевих умов може сприяти виконанню ними певних функцій, основна відповідальність за які належить вищим рівням управління. Однак, важливо, щоб практика подібного делегування не поширювалась надмірним чином на сферу власних повноважень місцевого рівня, та щоб останній, коли це можливо, мав право брати до уваги місцеві обставини при здійсненні делегованих повноважень. Проте, є визнаним, що стосовно здійснення певних функцій, наприклад, у питанні надання документів, які засвідчують особу, необхідність уніфікованих правил не залишає органам місцевого самоврядування свободи діяти на власний розсуд.

### *Параграф 6*

У той час як параграфи 1-5 урегульовують питання, які перебувають у компетенції органів місцевого самоврядування, параграф 6 присвячений як цим питанням, так і тим, вирішення яких є поза межами компетенції органів місцевого самоврядування, але безпосередньо їх стосуються. У тексті передбачено, що спосіб та час проведення консультацій має визначатися таким чином, щоб органи місцевого

самоврядування отримали реальну можливість чинити вплив на результати вирішення питання, допускаючи при цьому, що проведенню консультацій можуть перешкодити надзвичайні обставини, наприклад необхідність термінового прийняття рішення. Такі консультації повинні проводитись безпосередньо з відповідним органом або органами влади, або, якщо справа стосується декількох органів місцевого самоврядування, через посередництво їх асоціацій.

#### **Стаття 5**

Пропозиції щодо зміни їх кордонів, серед яких крайнім випадком є злиття з іншими громадами, у будь-якому разі мають першочергове значення для органів місцевого самоврядування та громадян, яким вони слугують. За умов, коли стосовно більшості країн вважається нереальним очікувати, щоб місцева громада отримала право вето щодо таких змін, важливим є проведення з нею прямих чи опосередкованих попередніх консультацій. Відповідну процедуру для таких консультацій, можливо, можуть запропонувати референдуми, але у ряді країн немає необхідної законодавчої бази для їх проведення. Там, де законодавство не передбачає обов'язковості референдуму, можуть бути застосовані інші форми консультацій.

#### **Стаття 6**

##### *Параграф 1*

Текст цього параграфу торкається не стільки загальної структури органів місцевого самоврядування та їх рад, а скоріше розглядає метод організації їх адміністративних служб. У той час як центральне та регіональне законодавство можуть визначати певні загальні принципи цієї організації, органи місцевого самоврядування повинні мати можливість визначати свої власні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління. Обмежені специфічні вимоги, що містяться у відповідних центральних або регіональних законах, наприклад, щодо створення окремих комітетів або утворення певних адміністративних посад, є прийнятними, але вони не повинні бути настільки широкими, щоб істотно впливати на організаційну структуру.

##### *Параграф 2*

Окрім створення відповідних управлінських структур, для ефективної діяльності органів місцевого самоврядування дуже важливою є можливість добирати та утримувати персонал, кваліфікація якого відповідає колу повноважень цих органів. Значною мірою це залежить від спроможності органів місцевого самоврядування запропонувати достатньо сприятливі умови служби.

### **Стаття 7**

Мета цієї статті – забезпечити умови, за яких дії третьої сторони не мали змогу перешкоджати місцевим представникам виконувати свої функції, а також, щоб матеріальні питання не перешкоджали певним категоріям осіб здійснювати свою роботу. Матеріальні питання включають відповідне фінансове відшкодування витрат, понесених під час виконання службових обов'язків, та, як і належить, компенсацію за втрату заробітку і, зокрема, у випадку, коли депутати обираються для роботи на постійній основі, передбачені виплати та належний соціальний захист. У дусі цієї статті, було б також доцільним передбачити врегулювання питання повернення тих, хто обіймав свій пост на постійній основі, до нормального робочого життя після закінчення терміну їх повноважень.

#### *Параграф 3*

У цьому параграфі зазначається, що усунення місцевого виборного представника від виконання ним своїх повноважень повинно базуватись виключно на об'єктивних законних підставах, а не на ситуативних («ad hoc») рішеннях. Зазвичай, це означає, що випадки несумісності повинні бути закріплені в законі. Однак, є випадки існування сталих, неписаних правових принципів, які надають адекватні гарантії.

### **Стаття 8**

Ця стаття присвячена нагляду, що здійснюється іншими рівнями управління за діяльністю органів місцевого самоврядування. Вона не стосується ані можливості окремих осіб подавати до суду на органи місцевого самоврядування, ані призначення та діяльності омбудсмену чи іншого офіційного органу зі слідчими повноваженнями. Вищевикладене перш за все відноситься до філософії нагляду, що зазвичай асоціюється з контролем за здійсненням повноважень («controle de tutelle»), який має давні традиції в багатьох країнах. У той самий час положення цієї статті стосуються таких випадків, як вимога попередньої згоди на той чи інший крок, або затвердження рішень для набуття ними чинності, застосування повноважень скасовувати рішення органів місцевого самоврядування, контроль за рахунками тощо.

#### *Параграф 1*

Параграф 1 визначає, що для здійснення нагляду необхідне існування відповідної законодавчої бази і, таким чином, застосування ситуативних наглядових процедур («ad hoc») виключається.

#### *Параграф 2*

Адміністративний нагляд, зазвичай, повинен обмежуватися розглядом питання правомірності дій органів місцевого самоврядування, а не їх ефективності. Один значний, проте не єдиний виняток, зроблено для

випадку делегованих повноважень, коли влада, що їх делегує, може бажати здійснювати певний нагляд за тим, яким чином виконуються доручення. Це не повинно, однак, перешкоджати свободі дій органів місцевого самоврядування, як це передбачено у параграфі 5 статті 4.

*Параграф 3*

Положення даного параграфу виходять із принципу «пропорційності», згідно з яким контролюючий орган під час здійснення своїх повноважень повинен діяти таким чином, щоб якнайменше впливати на місцеву автономію, досягаючи при цьому бажаного результату.

Оскільки доступ до судового захисту від неналежного застосування засобів нагляду та контролю є предметом статті 11, детальне визначення положень щодо умов та способів дії в конкретних ситуаціях не вбачається важливим.

**Стаття 9**

Правове закріплення повноважень щодо виконання певних функцій не має сенсу, якщо місцева влада позбавлена фінансових ресурсів для їх здійснення.

*Параграф 1*

Даний параграф має на меті забезпечити, щоб органи місцевого самоврядування не могли бути позбавлені свободи вільно визначати пріоритети фінансової діяльності.

*Параграф 2*

Принцип, що розглядається, полягає в тому, що між фінансовими ресурсами місцевого самоврядування та завданнями, які воно виконує, має бути адекватне співвідношення. Цього співвідношення потрібно особливо чітко дотримуватись щодо спеціально переданих органам місцевого самоврядування функцій.

*Параграф 3*

Фундаментальним обов'язком місцевих виборних представників є пошук співвідношення між користю від забезпечених органами місцевого самоврядування послуг та податковим тягарем платників податків. Загальновизнано, що центральні або регіональні закони можуть встановлювати загальні межі щодо повноважень органів місцевого самоврядування у сфері оподаткування; однак, вони не повинні перешкоджати ефективному проходженню місцевих фінансових процесів.

*Параграф 4*

Деякі податки та джерела фінансування органів місцевого самоврядування є, за своєю природою або з практичних причин, відносно не чутливими до впливу інфляції та інших економічних чинників. Надмірна залежність від таких податків та ресурсів може створити труднощі для органів місцевого самоврядування, оскільки вартість

надання послуг прямо залежить від зміни економічних факторів. Однак, є визнаним, що навіть у випадку відносної динамічності джерел надходжень, автоматичного зв'язку між витратами та зміною обсягу капіталу може й не бути.

#### *Параграф 6*

Коли перерозподілені ресурси розподіляються відповідно до критеріїв, визначених у законодавстві, то положення даного параграфу будуть виконані, якщо з органами місцевого самоврядування будуть проводитись консультації під час підготовки відповідного законодавства.

#### *Параграф 7*

Пакетні дотації, або навіть дотації для конкретних секторів економіки є більш бажаними, із точки зору свободи дій місцевого самоврядування, ніж дотації, виділені на окремі проекти. Було б нереалістично очікувати, що всі дотації на конкретні проекти будуть замінені на загальні дотації, особливо для основних капіталовкладень, але сильна залежність від подібних ресурсів буде обмежувати свободу дії органів місцевого самоврядування з фінансових питань. Однак, частка, представлена дотаціями в загальному фінансовому потенціалі, значно варіюється між різними країнами, і велика частка спеціалізованих дотацій по відношенню до загальних дотацій може вважатись нормальною, якщо дотації в цілому становлять невелику частку від загальних надходжень.

Друге речення параграфу 7 статті 9 підкреслює, що надання спеціалізованих дотацій не скасовує свободи органів місцевого самоврядування проводити свою політику в межах їхньої компетенції.

#### *Параграф 8*

Для органів місцевого самоврядування є дуже важливим, щоб вони мали змогу брати позики для здійснення інвестицій. Однак, можливі джерела такого фінансування неминуче залежать від структури ринку капіталу кожної окремої країни; процедур та умов доступу до таких джерел, які можуть бути визначені в законодавстві.

### **Стаття 10**

#### *Параграф 1*

Цей параграф присвячений співробітництву між органами місцевого самоврядування на функціональній основі, зокрема, із метою підвищення ефективності через спільні проекти, або виконання завдань, які вони не в змозі виконати самостійно. Подібне співробітництво може призводити до створення консорціумів або федерації органів влади, хоча правова база для створення таких органів може бути визначена у законодавстві.

#### *Параграф 2*

Параграф 2 присвячений асоціаціям, чії цілі є більш загальними, ніж функціональні, яких стосується параграф 1, та метою яких є

представлення інтересів усіх органів місцевого самоврядування окремого рівня або всіх органів місцевого самоврядування регіонального чи національного рівня. Право на участь в асоціаціях такого типу не передбачає визнання законного статусу цієї структури центральним урядом.

Для інструменту Ради Європи такого типу є загальноприйнятим, що право на участь в асоціаціях національного рівня супроводжується паралельним правом на участь у міжнародних асоціаціях, діяльність більшості з яких спрямована на сприяння європейській єдності втих напрямках, які відповідають цілям статуту Ради Європи.

Однак, стаття 10.2 залишає за державами-членами вибір шляхів законодавчого або іншого характеру, за допомогою яких цей принцип буде впроваджуватися.

### *Параграф 3*

Безпосереднє співробітництво з окремими органами місцевого самоврядування інших країн теж повинно дозволятися, однак шляхи такого співробітництва мають відповідати правовим вимогам, які можуть існувати в кожній країні та знаходитись в межах відповідних повноважень органів місцевого самоврядування.

Особливо актуальними в цьому відношенні є положення Європейської Рамкової Конвенції щодо транскордонного співробітництва між територіальними громадами та владами (від 21 травня 1980 р., ETS No. 106), хоча деякі форми співпраці не повинні обмежуватися лише прикордонними регіонами.

### **Стаття 11**

Щодо засобів правового захисту мається на увазі доступ органів місцевого самоврядування до:

а. відповідного суду, або

б. еквівалентного, незалежного, законного органу, який має повноваження вирішувати та надавати відповідні консультації щодо того, чи відповідає та чи інша дія, бездіяльність, рішення, або інший адміністративний акт закону.

Як приклад: у країні можливо використати надзвичайний вид правового захисту, що називається зверненням щодо повторного судового розгляду, хоча адміністративні рішення не є об'єктом звичайного подання до суду. Такий правовий захист, що застосовується у випадку, коли рішення базується на вочевидь помилковому тлумаченні закону, відповідає вимогам цієї статті.

### **Стаття 12**

Формулювання принципів місцевого самоврядування, закладене в Частині 1 Хартії, мало на меті узгодити широкий спектр правових систем

та структур місцевого самоврядування, що існують у країнах-членах Ради Європи. Однак, є загальноновизнаним, що окремі уряди все-таки можуть стикатись із конституційними або практичними перепонами при приєднанні до деяких положень Хартії.

Ця стаття стосується затвердження системи «обов'язкового мінімуму», уперше використаної в Європейській Соціальній Хартії та яка визначає, що від Сторін Європейської Хартії місцевого самоврядування вимагається вважати для себе обов'язковими принаймні двадцять із тридцяти пунктів Частини 1 Хартії, із яких принаймні десять пунктів мають належати до мінімуму з чотирнадцяти основних принципів. Однак, оскільки максимальною метою залишається імплементація всіх положень Хартії, Сторони спеціально наділені правом розширювати свої зобов'язання, коли вони вважатимуть це за можливе.

### **Стаття 13**

У принципі, вимоги, викладені в Частині 1 Хартії, стосуються всіх категорій або рівнів органів місцевого самоврядування в кожній країні-члені. Вони також потенційно застосовуються і до регіональної влади, де вона існує. Однак спеціальна правова форма чи конституційний статус певних регіонів (зокрема, у федеративних державах) можуть перешкоджати їм відповідати тим самим вимогам, що й місцеві влади. Більш того, в одній чи двох країнах-членах існує категорія органів місцевого самоврядування, які через свій невеликий розмір мають тільки незначні або консультативні функції. Із метою врахування подібних виняткових випадків стаття 13 дозволяє Сторонам Хартії виключати певні категорії влад із-під дії Хартії.

### **Стаття 14**

Ця стаття має на меті сприяти моніторингу застосування Хартії окремими сторонами, зобов'язуючи останніх надавати відповідну інформацію Генеральному Секретарю Ради Європи. Особливо за умов відсутності спеціального органу, відповідального за нагляд за дотриманням Хартії, дуже важливо, щоб інформація щодо змін у законодавстві або інших заходів, які мають суттєвий вплив на місцеву автономію, як це визначено в Хартії, була доступною для Генерального Секретаря.

### **Статті 15-18**

Прикінцеві положення, що містяться у статтях 15-18, сформульовані за принципом прикінцевих положень конвенцій і договорів, укладених у рамках Ради Європи.



### **Міжнародно-правові договори Ради Європи з питань місцевої та регіональної демократії**

Досягнення більшого єднання між країнами-членами Ради Європи задля збереження та втілення в життя ідеалів і принципів демократії досягається шляхом розробки та прийняття багатосторонніх міжнародних договорів. Серед них чільне місце посідають документи, що визначають законодавчі орієнтири та політику в галузі місцевої і регіональної демократії.

*Європейська Хартія місцевого самоврядування (1985).*

Хартія набула чинності 1988 р. та спрямована на захист принципу ефективного місцевого самоврядування як основного складового елементу демократії. Вона є моделлю для впровадження демократії на місцевому рівні (Закон України «Про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування» було прийнято 15 липня 1997 р.. Хартія набула чинності для України 1 січня 1998 р.)

*Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (1980).*

Конвенція набула чинності 1981 р. та визнає за місцевою й регіональною владою право співпрацювати поза національними кордонами в межах їх внутрішньодержавних повноважень із питань створення спільних громадських служб, будівництва спільних об'єктів або охорони довкілля. Вона включає моделі угод стосовно регіонального транскордонного планування, економічного розвитку, охорони навколишнього середовища (Конвенція набула чинності для України 22 грудня 1993 р.).

*Рамкова конвенція про захист національних меншин (1995).*

Конвенція набула чинності 1998 р. та стосується питань освіти, засобів масової інформації та використання національних мов. Вона також містить загальні положення, зокрема з питань недискримінації та рівності між меншинами й загальною частиною населення, свободи встановлення контактів із тими, хто мешкає в інших країнах (Закон України «Про ратифікацію Рамкової конвенції про захист національних меншин» було прийнято 9 грудня 1997 р.).

*Європейська Хартія регіональних мов та мов меншин (1992).*

Хартія набула чинності 1998 р. і спрямована на збереження та захист регіональних мов та мов меншин. Сфера її застосування поширюється на законодавство, школи, громадське, культурне, економічне і соціальне життя та засоби масової інформації. (Конвенція набула чинності для України 1 січня 2006 р.).

*Європейська конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні (1992).*

Конвенція встановлює принцип, згідно з яким іноземним громадянам гарантуються громадянські та політичні права, включно з правом брати участь у виборах.

*Європейська Хартія міст (1992).*

Хартія прийнята Радою Європи у вигляді рекомендації та визначає права громадян в європейських містах. Вона є практичним посібником із питань міського управління, регулюючи такі питання, як умови проживання, архітектура в містах, міський транспорт, енергетика, спорт та дозвілля, забруднення міст та безпека на вулицях.

*Європейська Хартія участі молоді у суспільному житті на місцевому і регіональному рівні (1992).*

Хартія закріплює принципи, що сприяють залученню молоді до процесу прийняття рішень, безпосередньо впливають на її життя і заохочують молодь займати активну позицію в тих змінах, що відбуваються в їх містах чи регіонах.

*Європейська конвенція щодо ландшафтів (2002).*

Містить вимоги до представників державної влади вживати на місцевому, регіональному, національному та міжнародному рівнях політичних кроків та заходів для захисту існуючого ландшафту країн Європи.

Сьогодні на порядку денному Комітету Міністрів Ради Європи розробка таких документів:

- проекту Хартії гірських районів, де закріплені принципи діяльності, спрямовані на дотримання балансу в розвитку та збереженні гірських районів;
- проекту Європейської декларації регіональної демократії;
- доповнень до Європейської Хартії про місцеве самоврядування.

Робота Рада Європи з розширення та вдосконалення загальноєвропейського правового поля і, зокрема, упровадження ефективних систем управління на місцевому і регіональному рівні продовжується. Її мета – побудова спільної Європи на принципах дотримання прав людини, верховенства права та демократії.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Абрамов П. Н. Волостные земства / П. Н. Абрамов // Исторические записки. – М., 1961. – Т. 69.
2. Баймуратов М. А. Муниципальная власть : актуальные проблемы становления и развития в Украине : [монография] / М. А. Баймуратов, В. А. Григорьев. – Одесса : «Юридична література», 2003. – 244 с.
3. Барабашев Г. В. Местное самоуправление / Г. В. Барабашев. – М. : Изд-во МГУ, 1996. – 352 с.
4. Барабашев Г. В. Муниципальные органы современного государства (США, Великобритания) / Г. В. Барабашев. – М., 1971. – 280 с.
5. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні : [монографія] / О. В. Батанов. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 260 с.
6. Безверхнюк Т. М. Державне управління на регіональному рівні та державне регулювання регіонального розвитку : змістовне наповнення й ресурсне забезпечення / Т. М. Безверхнюк // Теорія та практика державного управління. – Вип. 3 (15). – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. – С. 146–153.
7. Безобразов В. П. Земские учреждения и самоуправление / В. П. Безобразов. – М., 1874. – 52 с.
8. Білоконь М. В. Органи державного управління та місцеве самоврядування в Російській імперії в другій половині XIX століття (на матеріалах Лівобережної України) : історико-правове дослідження : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових вчень» / М. В. Білоконь. – Х., 2002. – 20 с.
9. Болдирев С. В. Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / С. В. Болдирев. – Х., 2003. – 22 с.
10. Борденюк В. Місцеве самоврядування як форма децентралізації державної влади : конституційно-правові аспекти / В. Борденюк // Вісник НАДУ. – 2004. – № 3. – С. 420–431.
11. Бориславська О. Конституційно-правові засади місцевого самоврядування в Україні : проблеми реалізації / О. Бориславська // Вісник Львівського ун-ту. Серія юридична. – 2004. – Вип. 39. – С. 187–193.

12. Ведель Ж. Административное право Франции / Ж. Ведель ; [пер. с фр. Л. М. Энтин ; под ред. М. А. Крутоголова] – М. : Прогресс, 1973. – 512 с
13. Великий глумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. Б. Т. Бусел. – К. : Ірпінь : ВТФ «Перун», 2004. – 1440 с.
14. Веселовский Б. Б. Земство и земская реформа / Б. Б. Веселовский. – Петроград, 1918.
15. Вовк С. Місцеве самоврядування : сенс, тенденції, перспективи / С. Вовк // Самоврядування та самоорганізація територіальних громад : матеріали наук.-практ. конф. (Львів, 24-25 червня 1999 р.). – Львів, 1999.
16. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. – Вип. 1. – 2 (6-7). – К., 1994.
17. Гармиза В. В. Подготовка земской реформы 1864 года / В. В. Гармиза. – М. : Изд-во МГУ, 1957. – 263 с.
18. Гарнер Д. Великобритания : центральное и местное управление / Д. Гарнер ; [пер. Н. А. Шульженко, В. Л. Энтин] – М. : Прогресс, 1984. – 367 с.
19. Герасименко Г. А. Земское самоуправление в России / Г. А. Герасименко. – М. : Наука, 1990. – 418 с.
20. Гнейст Р. История государственных учреждений Англии / Рудольф Гнейст ; [пер. с нем. ; под ред. С. А. Венгерова]. – М. : Тип. В. Ф. Рихтера, 1885. – 859 с.
21. Григорьев С. Местное управление в Великобритании / С. Григорьев // Вопросы экономики. – 1991. – № 5 – С. 52–62.
22. Грицяк І. Місцеве самоврядування України в історії і сучасності / І. Грицяк // Вісник УАДУ. – 1996. – № 1. – С. 53–67.
23. Гронский П. П. Децентрализация и самоуправление / П. П. Гронский. – М., 1917.
24. Декларація про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради України. – 1990. – № 31. – С. 429.
25. Домбровський О. Не «під себе», а задля розвитку громад / О. Домбровський // Урядовий кур'єр. – 2003. – 9 квіт.
26. Дробот І. О. Нормативне гарантування місцевого самоврядування в Україні : ретроспективний аспект [Електронний ресурс] / І. О. Дробот // Теоретичні та прикладні питання державотворення : Електронне наукове фахове видання Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України. – 2008. – Вип 3. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/index.html>.

27. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек ; [испр. и доп. по 2-му нем. изд. С. И. Гессеном]. – [2-е изд.] – СПб., 1908. – 598 с.
28. Емельянов Н. А. Местное самоуправление : международный опыт / Н. А. Емельянов. – Тула, 1996. – 112 с.
29. Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России / Н. П. Ерошкин. – М., 1968.
30. Етика державних службовців. – К.: Асоціація державних службовців, 1999. – 44 с.
31. Європейська Хартія про місцеве самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. – Вип. 1–2 (6–7). – К., 1994. – С. 70–77.
32. Європейська Хартія про місцеве самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України // Місцеве самоврядування. – К., 1997. – № 1–2. – С. 90–94.
33. Євтушенко О. Н. Земська реформа другої половини ХІХ століття в Російській імперії як компроміс між самодержавством і регіонами / О. Н. Євтушенко // Наукові праці : Науково-методичний журнал. – Т. 65. – Вип. 52. Політичні науки. – Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2007. – С. 137–141.
34. Жукова Л. А. Земское самоуправление и бюрократия в России : конфликты и сотрудничество, 1864-1917 гг. / Л. А. Жукова. – М., 1998.
35. Жукова Л. А. Проблема взаимодействия властных структур и земского самоуправления в пореформенной России 1864-1918 г. / Л. А. Жукова. – М., 1995.
36. Зайончковский П. А. Российское самодержавие в к. ХІХ ст. / П. А. Зайончковский – М. : Наука, 1970. – 326 с.
37. Закон в английском праве / И. Ю. Богдановская ; [отв. ред. Н. С. Крылова]. – М. : Наука, 1987 – 141 с.
38. Иностранное конституционное право / [под ред. В. В. Маклакова]. – М. : Юрист, 1996. – 512 с.
39. Історично-правові аспекти становлення та розвитку місцевого самоврядування : світовий і український досвід. – К., 1999.
40. Історія держави і права України : академічний курс : у 2 т. / В. Д. Гончаренко, А. Й. Рогожин, О. Д. Святоцький та ін. ; [за ред. В. Я. Тація, А. Й. Рогожина]. – К., 2000.
41. Карышев Н. А. Земские ходатайства : 1865-1884 гг. / Н. А. Карышев. – М. : Издание книжного магазина А. А. Ланга. – 1900. – 272 с.

42. Кнемайер Ф. Л. Организация местного самоуправления в Баварии (основные структуры, особенности, недостатки) / Ф. Л. Кнемайер // Государство и право. – М., 1995. – № 4. – С. 107–121.
43. Ковнір Н. М. Земські клопотання 60-80-х років XIX століття (частина I) / Н. М. Ковнір // Науково-теоретичний і громадсько-політичний альманах «Грані». – 2004. – № 4 (36) липень-серпень. – Дніпропетровськ. – С. 25–29.
44. Конституции зарубежных государств. – М., 1997.
45. Конституция Российской Федерации. – М. : «Известия», 1995.
46. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1995. – № 18. – Ст. 133.
47. Конституційні акти України. 1917-1920. Невідомі конституції України. – К. : Філософська і соціологічна думка. – 1992. – 272 с.
48. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
49. Конституція України. – К. : Парламент. вид-во, 1996. – 72 с.
50. Корнієнко М. І. Державна влада і місцеве самоврядування : актуальні питання теорії і практики / М. І. Корнієнко // Українське право. – 1995. – № 1 (2). – С. 68–77.
51. Корф Н. А. Как наше земство зарождалось и подрастало / Н. А. Корф // Русская мысль. – 1881. – № 3. – С. 58–97.
52. Крупник А. Склад і класифікація організацій третього сектору в Україні / А. Крупник // Актуальні проблеми політики : зб. наук. пр. – Одеса : Юрид. літ., 2001. – Вип. 11. – С. 201–216.
53. Крылова Н. С. Английское государство / Н. С. Крылова. – М., 1988.
54. Кузовова Н. М. Місто Миколаїв у системі земського самоуправління / Н. М. Кузовова // Історія. Етнографія. Культура. Нові дослідження. V Миколаївська обласна краєзнавча конференція. – Миколаїв : Атол, 2004. – 155–157.
55. Кузь В. Г. Основи національного виховання / В. Г. Кузь, Ю. Д. Руденко, З. О. Сергійчук. – Умань, 1993. – 217 с.
56. Кутафин О. Е. Муниципальное право Российской Федерации : [учебник] / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. – М. : Юристъ, 1997. – 428 с.
57. Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву / Н. И. Лазаревский. – СПб. : Типография акционерного общества «Слово», 1910. – Т. 2 : Административное право. Часть 1 : Органы управления. – 280 с.
58. Лаптева Л. Е. Земские учреждения в России / Л. Е. Лаптева – М. : Изд-во ИГиПРАН. – 1993. – 133 с.

59. Малиновський В. Я. Державне управління : [навчальний посібник] / В. Я. Малиновський. – [2-ге вид., доп.] – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
60. Мамут Л. С. Гражданское общество и государство : проблема соотношения / Л. С. Мамут // Общественные науки и современность. – 2002. – № 5. – С. 94–103.
61. Медушевский А. Реформы и контрреформы в истории России XVIII-XIX вв. / А. Медушевский // Вестник высшей школы. – 1990. – № 4.
62. Местная администрация : полномочия, структура, отношения с другими органами власти в соответствии с Конституцией США. – М., 1992.
63. Местная власть в Испании : управление финансами. – М., 1994.
64. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ [Электронный ресурс] // Российская газета. – 2003. – Режим доступа : <http://www.rg.ru/2003/10/08/zakonsamouprav.html>.
65. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный Закон № 154-ФЗ от 28 августа 1995 года [Электронный ресурс] // Законы РФ. – Режим доступа : <http://femida.info/11/fzoopoms001.htm>.
66. Общие сведения об административном праве Франции / Ж.-Б. Оби, О. Бо, Ж.-М. Бесе и др. ; Министерство иностранных дел ; Межведомственная Комиссия по Странам Центральной и Восточной Европы (МКСЦВЕ). – 2-е изд. – М. : Издается Посольством Франций в Москве, 1993. – 158 с. – (Российско-Французская Серия «Информационные и Учебные материалы» ; № 9).
67. Организация административной власти во Франции / Посольство Франции в Москве ; Министерство иностранных дел ; Межведомственная Комиссия по Странам Центральной и Восточной Европы. – 2-е изд. – М. : Французская Организация Технического Сотрудничества, 1993. – 132 с. – (Российско-Французская Серия «Информационные и Учебные материалы»).
68. Основы социальной работы : [учебник] / отв. ред П. Д. Павленок. – М. : Инфра-М, 1997. – 368 с.
69. Остром В. Демократия и самоуправление / В. Остром // Государство и право. – 1994. – № 4.
70. Пархоменко В. Стратегічне планування розвитку громади : [практичний посібник] / В. Пархоменко, В. Прошко, П. Мавко. – Львів : «СПЛОМ», 2002. – 160 с.

71. Петров Ф. А. Органы самоуправления в системе самодержавной России : земство в 1864-1879 гг. / Ф. А. Петров // Великие реформы в России 1856-1874 годов : сб. ст. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1992. – С. 203–221.
72. Покровский И. А. История римского права / И. А. Покровский. – М. : Статут, 2004. – 540 с.
73. Політична історія України : [посібник] / за ред. В. І. Танцюри. – К. : Видавничий центр «Академія», 2001. – 487 с.
74. Політологічний енциклопедичний словник : [навч. посібник для студентів вузів] / [ред. О. М. Швидак] – К. : Генеза, 1997. – 400 с.
75. Полное собрание законов Российской империи. Собрание II. Т. XXXIX. Ст. 41144. – СПб., 1867.
76. Положение о губернских и уездных Земских учреждениях. Утверждено Указом Александра II 1 января 1864 г. [Электронный ресурс] // Российский общеобразовательный портал – Режим доступа : [http://historydoc.edu.ru/catalog.asp?ob\\_no=14334&cat\\_ob\\_no=12304](http://historydoc.edu.ru/catalog.asp?ob_no=14334&cat_ob_no=12304).
77. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України № 2487/6 від 10.07.2010 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 35–36. – Ст. 491.
78. Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР «Про бюджетну систему Української РСР» // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 26. – Ст. 195.
79. Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад : Указ Президента України № 1194/95 від 30.12.1995 р. [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1194%2F95>.
80. Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях : Указ Президента № 430/94 від 06.08.1994 р. // Урядовий кур'єр. – 1994. – 11 серпня.
81. Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР : Закон Союзу Радянських Соціалістичних Республік № 1417-І від 09.04.90 р. [Електронний ресурс] // Закони України : Інформаційно-правовий портал. – Режим доступу : [http://uazakon.com/documents/date\\_7k/pg\\_iunmsn.htm](http://uazakon.com/documents/date_7k/pg_iunmsn.htm).
82. Про затвердження Положення про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР : Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 17 жовтня 1975 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1975. – № 44. – Ст. 479.



83. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280 від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
84. Про місцеві державні адміністрації : Закон України № 586-14 від 9 квітня 1999 р. // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 18. – С. 3–22.
85. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон України № 2234-12 від 26.03.92 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 28. – Ст. 387/23, 378/51.
86. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування в Україні : Закон УРСР № 533-12 від 07.12.1990 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 2. – Ст. 5.
87. Про об'єднання громадян : Закон України № 2460-12 від 16.06.92 р. // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
88. Про органи самоорганізації населення : Закон України № 2625-III від 11.07.2001 р. // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 48. – 254 с.
89. Про Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію та Положення про районну, районну у містах Києві та Севастополі державну адміністрацію : Указ Президента України № 760/95 від 21.08.1995 р. [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=760%2F95>.
90. Про Представника Президента України (зі змінами, внесеними відповідними законами України) : Закон України № 2167-12 від 05.03.92 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 23. – Ст. 336.
91. Про Примірне положення про голів і президії місцевих Рад народних депутатів Української РСР : Постанова Президії Верховної Ради Української РСР // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1990. – № 12. – Ст. 193.
92. Про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування : Закон України № 452-97 ВР від 15.07.1997 р. // Уряд. кур'єр. – 1997. – 24 липня.
93. Про формування місцевих органів влади і самоврядування : Закон України № 3917-XII від 03.02.1994 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1994. – № 22. – Ст. 144.
94. Пухтинський М. Концептуальні засади трансформації територіальної організації влади, місцевого самоврядування // Проблеми формування добросовісного, належного місцевого врядування : збірник матеріалів та документів / [заг. ред. М. Пухтинського]. – К. : Атіка 2008. – С. 350–358.

95. Пэюнэнен А. Исполнительная власть в Финляндии. Государство и право / А. Пэюнэнен – 1992. – № 7.
96. 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. на здобуття наук. ступеня канд. істор. наук. – Запоріжжя, 2002. – 20 с.
97. Рындрюнский П. Г. Утверждение капитализма в России в 1850-1880 гг. / П. Г. Рындрюнский – М. : Наука, 1978. – 294 с.
98. Свешников М. И. Основы и пределы самоуправления / М. И. Свешников. – СПб., 1892.
99. Сенцов А. А. Борьба народных масс за демократизацию местного управления в России накануне Октября / А. А. Сенцов // Советское государство и право. – 1984. – № 6. – С. 110–111.
100. Социальная работа / [под ред. В. И. Курбатова]. – Ростов-на-Дону, 1999. – 460 с.
101. Субтельний О. Україна : історія / О. Субтельний. – К. : Либідь, 1993. – 720 с.
102. Татищев С. С. Император Александр II : его жизнь, царствование, судьба / С. С. Татищев. – М., 1996.
103. Тетерский С. В. Введение в социальную работу : [уч. пособ.] / С. В. Тетерский. – М. : Академический Проект, 2000. – 494 с.
104. Тимофеева Е. П. Местное самоуправление : историографический обзор / Е. Тимофеева // Мир человека. – 2007. – № 3. – С. 7.
105. Токвиль А. Демократия в Америке / А. Токвиль ; [пер. с франц. / предисл. Гарольда Дж. Ласки]. – М. : Издательство «Весь Мир», 2000. – 560 с.
106. Токвиль А. Демократия в Америке / А. Токвиль. – К., 1999.
107. Токвиль А. Демократия в Америке / А. Токвиль. – М. : Прогресс, 1992. – 554 с.
108. Транин А. А. Местные органы Франции / А. А. Транин // Местные органы в политической системе капитализма. – М., 1985. – С. 118–143.
109. Холостова Е. И. Генезис социальной работы в России ; Е. И. Холостова. – М., 1995.
110. Холостова Е. И. Социальная работа. Теоретико-методологические аспекты / Е. И. Холостова // Социальная работа. – 1994. – Вып. 6.
111. Хрестоматія з історії держави і права України : [навч. посібник] для юрид. вищих навч. закладів і фак. : у 2 т. / [за ред. В. Д. Гончаренко]. – 2-е вид., перероб. і доп. – Т. 1 : 3 найдавніших часів до початку XX ст. – К., 2000.

112. Цветкова Г. О сущности местного самоуправления [Электронный ресурс] / Г. Цветкова // Управленческое консультирование. – 1999. – № 2. – Режим доступа : <http://www.dialogvn.ru/uk/1999/p02/s99-2-01.htm>.
113. Цибуленко Л. О. Діяльність органів самоврядування Одеси, Миколаєва, Херсона щодо формування і розвитку муніципальної земельної та виробничої власності в кінці ХІХ – на початку ХХ століття : дис. на здобуття наук. ступеня канд. історичних наук / Л. О. Цибуленко. – Дніпропетровськ, 2001. – 22 с.
114. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування і громадянське суспільство : проблема співвідношення / Г. В. Чапала // Право України. – 2004. – № 2. – С. 127–132.
115. Чичерин Б. Н. Бюрократия и земство / Б. Н. Чичерин // Вопросы политики. – М., 1905. – С. 86–87.
116. Штимпфл Г. Местное самоуправление / Г. Штимпфл, Х. Шоллер. – М., 1995. – 209 с.
117. Шумянкoва Н. В. Муниципальное управление : [учеб. пособие] / Н. В. Шумянкoва – М. : Экзамен, 2002. – 640 с.
118. Шутов А. Ю. Земские выборы в истории России (1864-1917 гг.). Реформа земской избирательной системы в России 1890 г. / А. Ю. Шутов. – М., 1997.
119. Щебетун И. С. Организационно-правовые гарантии местного самоуправления в Украине : [монография] / И. С. Щебетун. – Донецк : Дельта, 2002.

*Навчальне видання*

**О. Н. ЄВТУШЕНКО  
Т. В. ЛУШАГІНА**

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ:  
ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА СТАНОВЛЕННЯ**

*Навчальний посібник*

---

Редактор *С. Куришко*.

Технічний редактор, комп'ютерна верстка *М. Шевчук*.  
Друк *О. Полієцова*. Фальцювально-палітурні роботи *Ю. Шаповалова*.

Підп. до друку 17.04.2013 р.

Формат 60x84<sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Папір офсет.

Гарнітура «Times New Roman». Друк ризограф.

Ум. друк. арк. 18,36. Обл.-вид. арк. 16,80.

Тираж 50 пр. Зам. № 3418.

Видавець і виготовлювач: ЧДУ ім. Петра Могили.

54003, м. Миколаїв, вул. 68 Десанників, 10.

Тел.: 8 (0512) 50-03-32, 8 (0512) 76-55-81, e-mail: vrector@chdu.edu.ua.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3460 від 10.04.2009 р.