

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**ЧЕРНІГІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНОЛОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**

**Методичні вказівки до практичних занять  
та самостійної роботи за навчальним модулем  
Н.003.3.10 «Система органів місцевого самоврядування»  
для студентів спеціальності 8.15010002 «Державна служба»  
всіх форм навчання**

**ЗАТВЕРДЖЕНО:**

на засіданні кафедри менеджменту  
та державного управління  
Протокол № 7 від.13.01.14

**Чернігів ЧНТУ 2014**

Державне управління. Методичні вказівки до практичних занять та самостійної роботи за навчальним модулем Н.003.3.10 «Система органів місцевого самоврядування» для студентів спеціальності 8.15010002 «Державна служба» всіх форм навчання / Укладачі: Бутко М.П., Оліфіренко Л.Д., Олійченко І.М., Дітковська М.Ю.,– Чернігів: ЧНТУ, 2014. – 180 с.

- Укладачі:                    БУТКО МИКОЛА ПЕТРОВИЧ, доктор економічних наук, професор  
                                      ОЛІФІРЕНКО ЛІЛІЯ ДМИТРІВНА, кандидат технічних наук, доцент  
                                      ОЛІЙЧЕНКО ІГОР МИХАЙЛОВИЧ, доктор наук з державного управління, професор  
                                      ДІТКОВСЬКА МАРИНА ЮРІЇВНА, кандидат наук з державного управління, доцент
- Відповідальний за випуск:    БУТКО МИКОЛА ПЕТРОВИЧ, завідувач кафедри менеджменту та державного управління, доктор економічних наук, професор
- Рецензент:                    ЛЬЧУК    ВАЛЕРІЙ    ПЕТРОВИЧ, доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів Чернігівського національного технологічного університету

## Зміст

<b>Вступ</b> .....	4
<b>1 Практичне заняття № 1</b> Суть поняття «місцеве самоврядування» у чинному законодавстві України.....	8
<b>2 Практичне заняття № 2</b> Конституційно-правові засади місцевого самоврядування в Україні.....	16
<b>3 Практичне заняття № 3</b> Сучасна система місцевого самоврядування в Україні.....	28
<b>4 Практичне заняття № 4</b> Формування органів місцевого самоврядування.....	46
<b>5 Практичне заняття № 5</b> Завдання та повноваження посадових осіб та органів місцевого самоврядування.....	63
<b>6 Практичне заняття № 6</b> Зарубіжний досвід організації міського самоврядування.....	74
<b>7 Практичне заняття № 7</b> Діяльність органів місцевого самоврядування та громадськості у галузі екології та природних ресурсів.....	86
<b>8 Практичне заняття № 8</b> Гарантії місцевого самоврядування. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування.....	106
<b>9 Практичне заняття № 9</b> Місцеве самоврядування в зарубіжних країнах.....	127
<b>Додаток А</b> .....	144
<b>Додаток Б</b> .....	152
<b>Додаток В</b> .....	158
<b>Додаток Г</b> .....	173
<b>Додаток Д</b> .....	175
<b>Перелік посилань</b> .....	179

## Вступ

Принцип місцевого самоврядування є однією з найважливіших ознак будь-якої демократичної держави. Це питання є також досить актуальним і для України, де навіть після прийняття закону «Про місцеве самоврядування в Україні» залишилося багато складних проблем щодо практичної реалізації теоретичних положень.

Сьогодні особливого значення набувають питання удосконалення управління на місцевому і регіональному рівнях. Головною метою цього процесу є побудова децентралізованої моделі організації влади, спроможної в умовах ринкової економіки результативно та ефективно впливати на процеси соціально-економічного і культурного розвитку територій, забезпечувати якісний рівень надання управлінських послуг населенню на рівні європейських стандартів, здатної до самовдосконалення і саморегуляції.

У результаті посилення ролі регіонів у вирішенні економічних, соціальних, екологічних і інших питань актуалізується зростаюча потреба у висококваліфікованих регіональних управлінцях, які володіють теорією і практикою регіонального і місцевого управління, вміють працювати в умовах жорсткої конкуренції, здатні оцінити соціально-економічний, природно-ресурсний, науково-технічний, демографічний, інформаційний потенціал свого регіону.

На регіональному рівні актуальною є підготовка фахівців, які ідентифікують специфіку свого регіону, уміють керувати інноваційними процесами, володіють методами і процедурами управління, в тому числі – регіонального управління, управління у кризових і надзвичайних ситуаціях.

У системі демократичного правління значна роль належить місцевому самоврядуванню. Воно є тією сферою публічної діяльності, у якій може взяти участь кожний громадянин. Провідним принципом самоврядування є організаційне і функціональне відокремлення його органів від структур державної влади: взаємовідносини між ними регулюються лише законом. У

цьому сенсі воно є проміжною ланкою, важливим каналом взаємозв'язку між державою і громадянським суспільством, належачи радше до другого, ніж до першої.

Демократичний устрій базується на створенні такої системи влади й управління, за якої громадяни мають усі можливості для реалізації своїх прав і свобод. Держава і громадянське суспільство здатні забезпечити такі умови, якщо їхні інститути однаково сильні і врівноважені один одним. При цьому важливо з'ясувати, чи робить держава кроки назустріч своїм громадянам, і чи докладають зусиль самі громадяни для того, щоб поліпшити своє становище.

Є чимало питань, які об'єктивно можуть бути ефективно вирішені лише на державному рівні із залученням централізованих засобів і ресурсів. До таких проблем варто віднести:

- забезпечення територіальної цілісності і незалежності держави;
- створення єдиної правової бази;
- розробка і впровадження зовнішньої державної політики;
- конституційне визнання та гарантії основних прав і свобод громадян;
- прийняття і реалізація державних програм (в області науки, культури, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, правопорядку і безпеки) та місцевими громадами. І саме тут повинні бути створені умови для реалізації гарантованих державою прав та свобод, забезпечена можливість упорядкованого проживання. Щодня тут необхідно дбати про безпеку людей, надавати медичну допомогу, забезпечувати можливість одержання освіти, створювати робочі місця, надавати транспортні, торгові, побутові і комунальні послуги.

Все це має бути компетенцією самоврядних територіальних формувань держави, функцією її адміністративно-територіальних одиниць.

Важливим чинником підвищення рівня добробуту громадян України є ефективне самоврядування як на місцевому, так і на регіональному рівнях. На сьогодні райони та області реалізують найстійкіші соціально-економічні,

політичні і культурні зв'язки з іншими адміністративно-територіальними утвореннями, що входять до їх складу. Самодостатнє місцеве самоврядування на регіональному рівні здатне забезпечити задоволення спільних потреб жителів сіл, селищ, міст, що входять до складу відповідних областей та районів.

Місцеві органи влади є важливою складовою демократичної, правової державності в Україні. Їх належне функціонування забезпечує децентралізацію влади, розширення можливостей участі громадян в управлінні державою, реалізацію права населення відповідної території самостійно вирішувати в межах Конституції та законів України питання місцевого значення. У зв'язку з цим проблеми місцевої влади, взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, визначення організаційно-правових форм їх співпраці переходять у розряд ключових.

З метою надання студентам цілісного світогляду та вміння застосовувати отримані знання у всіх сферах життєдіяльності суспільства на практиці саме пропонується курс «Державне управління».

Розуміючи, що навчальний процес має складну структуру, для його організації необхідно використовувати різні методи навчання. Найоптимальнішою вважаємо таку структуру викладання цього модуля, яка складається з лекцій та практичних занять.

Для здійснення самоконтролю студентами, а також для контролю їх знань з боку викладачів розроблені та запропоновані для використання тести та завдання з навчального модуля Н.003.3.10 «Система органів місцевого самоврядування»

Увагу зосереджено на функціонуванні органів місцевого самоврядування, організаційно-правових засадах діяльності посадових осіб цих органів влади, історичних та міжнародних аспектах розвитку місцевого самоврядування.

Зазначимо, що практичне заняття (ПЗ) з цієї дисципліни є етапом оволодіння знань та вміння їх застосовувати у процесі практичної діяльності державних органів влади та місцевого самоврядування. Виконання ПЗ ґрунтується на оптимальному використанні перевірених практикою теорії державного управління та права, теорії управління, основи правового забезпечення та регулювання суспільних відносин, економічному аналізі проектних рішень за умов застосування як традиційних, так і новітніх методик формування внутрішнього та зовнішнього середовища держави.

У процесі виконання практичних робіт також виникає потреба у деталізованій розробці окремих теоретичних організаційних, структурних, інформаційних, методичних рішень, що пропонуються. Тому здійснюваний вибір виду управлінського рішення значним чином обумовлюється попереднім вибором відповідного методу оцінки ефективності застосування і може бути представлений різним алгоритмом.

У даному методичному посібнику одночасно надається інформація стосовно організації самостійної роботи над матеріалом дисципліни «Державне управління», її змістом та правовим забезпеченням ефективного функціонування органів державного управління та місцевого самоврядування.

Для детальнішого вивчення місцевого самоврядування, а також для вирішення тестів і задач рекомендуємо ознайомитись із запропонованою фаховою літературою та основними нормативно-правовими актами.

# 1 Практичне заняття № 1

## Суть поняття «місцеве самоврядування» у чинному законодавстві України

### 1.1 Мета роботи:

- надати студентам знання з концептуальних засад місцевого самоврядування;
- виявити мету запровадження, місце та значення місцевого самоврядування шляхом аналізу чинного законодавства України;
- надати допомогу у самостійній оцінці змісту місцевого самоврядування у відповідності до вимог Європейської хартії;
- розвинути у студентів аналітичне мислення.

### 1.2 Теоретичні відомості

**Місцеве самоврядування** – багатогранне політико-правове явище, і як об'єкт конституційно-правового регулювання виступає в якості:

- засади конституційного ладу в Україні, тобто є одним із найважливіших принципів організації та функціонування влади у суспільстві загалом, і в державі зокрема, а також необхідним атрибутом будь-якого демократичного ладу;
- специфічної форми народовладдя (ст. 5 Конституції України) [1];
- права жителів відповідної територіальної одиниці (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення.

**Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади (жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селищ, міст) самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.**



*Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст* (ст. 2) [4].

Основоположним принципом, викладеним в Європейській Хартії місцевого самоврядування [15], що була схвалена Комітетом міністрів країн Ради Європи 1985 р. і ратифікована Україною 15 липня 1997 р., є автономія.

**Правова автономія** органу місцевого самоврядування полягає в тому, що він має власні повноваження, визначені в національному законодавстві і у міру можливості в Конституції (ст. 2) [15], а також має право на правовий захист для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування, які утілені в конституції чи національному законодавстві. (ст. 11)[15].

**Організаційна автономія** полягає в тому, що органи місцевого самоврядування мають можливість визначати свої власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління (ст. 6)[15].

**Фінансова автономія** місцевого самоврядування полягає у праві його інституцій володіти та розпоряджатись власними коштами, достатніми для здійснення їх функцій та повноважень (ст. 9)[15].

До **основних принципів місцевого самоврядування**, відповідно до ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що є найважливішими ознаками будь-якої демократичної держави, належать:

- **народовладдя:** носієм суверенітету й єдиним джерелом влади в Україні є народ, що здійснює її безпосередньо та через органи державної влади і місцевого самоврядування;
- **законність** в організації та діяльності інституцій місцевого самоврядування, що забезпечується чинним законодавством України;

- **гласність**, що забезпечує відкритий характер діяльності органів місцевого самоврядування і систематичну інформацію населення про неї;
- **колегіальність**, яка означає таку організацію та функціонування відповідного колективного органу, до складу якого входить певна кількість осіб, вибраних персонально у визначеному законом порядку, і питання, що належать до його компетенції, вирішуються більшістю голосів на засадах колективного обговорення;
- **поєднання місцевих і державних інтересів**, яке відбувається внаслідок реалізації спільних зусиль органів місцевої влади;
- **виборність**: органи місцевого самоврядування формуються шляхом вільних виборів, що здійснюються на основі загального, рівного і прямого виборчого права таємним голосуванням терміном на 5 років;
- **правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність** у межах повноважень, визначених чинним законодавством;
- **підзвітність та відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами**;
- **державна підтримка та гарантія місцевого самоврядування**, що виявляється у наданні територіальним громадам та їхнім органам владно-управлінських повноважень згідно із ст. 7 Основного Закону;
- **судовий захист прав місцевого самоврядування** відповідно до ст. 145 Основного Закону.

Наука про місцеве самоврядування починалася від спроби відповісти на запитання: чи здійснює територіальна громада та її інституції окрему, відмінну від державної, владу, чи вона виконує функції та повноваження інституцій держави? Але оскільки однозначної відповіді немає, існують та продовжують впливати на практику державотворення, зокрема й України, дві основні теорії місцевого самоврядування: державницька та громадівська. 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 само невід'ємним і невідчужуваним правом, як і природні права та основи свободи людини, що дані їй від народження.

**Громадівська теорія місцевого самоврядування**, що прийшла на зміну теорії вільної громади, була започаткована практикою державотворення США. Прихильники громадівської теорії місцевого самоврядування розглядають його первинні суб'єкти – громади, як самостійне джерело такої публічної влади, яка не належить державі, а є самостійною, «муніципальною». Право на місцеве самоврядування є природним та 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».

**Державницька теорія місцевого самоврядування**, що була започаткована у магдебурзькому праві та знайшла своє втілення 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 – ідея децентралізації частини державної виконавчої влади, її деволуції на рівень територіальних

спільнот громадян (громад, комун, територіальних колективів) та тих інституцій, які вони обирають. Прихильники цієї теорії виступають лише за певну правову, організаційну та фінансову автономію місцевого самоврядування та його інституцій стосовно центральних та місцевих інституцій державної влади. Вони також розглядають місцеве самоврядування як засіб здійснення державних функцій за допомогою недержавних за своєю суттю суб'єктів (місцевого населення та його інституцій). Відповідно до цієї теорії органи місцевого самоврядування діють за принципом: «Дозволено те, що передбачено законом».

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. Тому ті справи, які мають здійснювати інституції місцевого самоврядування, мають також поділитись 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.

Науковці [30, с. 732] виділяють й інші підходи до вивчення місцевою самоврядування, а саме:

- П.Ж.Прудон ототожнював *самоврядування з анархією*;
- Р.Моль, О.Васильчиков, В.Лешков, насамперед, висувають недержавну, переважно *господарську природу діяльності муніципалітетів*;
- з погляду теорії самоврядних одиниць, як юридичних осіб, місцеве самоврядування є *«продуктом самообмеження держави»* (Г.Єллінек), 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) виходить із можливості соціалістичної еволюції буржуазного місцевого самоврядування як одного із 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 знайшли своє втілення у міжнародних документах Європейській Хартії місцевого самоврядування та Всесвітній декларації місцевого самоврядування.

Започатковане ще в період Київської Русі, місцеве самоврядування України пройшло досить-таки складний та суперечливий історичний шлях. До того ж упродовж століть постійно відчувало вплив різних політичних культур, зумовлений особливим геополітичним положенням нашої держави. Науковці [18], зокрема, виділяють 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, і аж до середини XIV століття;
- другий період, або ж період європеїзації, що характеризувався поєднанням місцевих форм самоврядування з елементами

західноєвропейської організації самоврядування (місто Магдебург), починався з середини XIV ст. і закінчувався у першій половині 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;

- 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 досягнув у XIX ст. та на початку XX століття;
- четвертий період є спробою українізації місцевого самоврядування, початком якого потрібно вважати 20-і рр. XX ст., і який триває дотепер.

Починаючи з 1991 р., в Україні нарешті відновлені спроби українізувати як місцеве самоврядування, так й інші сфери суспільного життя. Ціла низка законів та підзаконних актів, ухвалених за часів незалежності України, певним чином, дає змогу українському місцевому самоврядуванню розвинути та вдосконалити через певний період пошуку свою власну модель.

### **1.3 Практична частина**

1. Ознайомитися з теоретичними відомостями за тематикою теоретичного заняття.
2. Відповісти на контрольні запитання п. 1.4 практичного завдання.
3. Виконати тестові завдання п 1.5.

#### **1.4 Питання для самоперевірки та аудиторного контролю знань**

1. Місцеве самоврядування – це...
2. Місцеве самоврядування діє в ...
3. Територіальною основою місцевого самоврядування в Україні є...
4. Територіальною основою регіонального самоврядування в Україні є...
5. Суб'єктами місцевого самоврядування в Україні є...

6. Місцеве самоврядування в Україні може здійснюватись...
7. Особливістю статусу місцевого самоврядування та територіального представництва в Україні є...
8. Адміністративно-територіальна одиниця –
9. Децентралізація влади –
10. Деконцентрація влади –

### **1.5 Тести для самоперевірки знань**

1. Місцеве самоврядування в Україні це – :
  - 1) гарантоване державою право територіальної громади вирішувати питання місцевого значення
  - 2) реальна здатність територіальної громади вирішувати питання місцевого самоврядування
  - 3) обов'язок територіальної громади вирішувати питання місцевого самоврядування.
2. Фінансова автономія місцевого самоврядування – це право:
  - 1) самостійно формувати бюджет;
  - 2) володіти та розпоряджатися власними коштами;
  - 3) розпоряджатися коштами ДБ в межах своїх повноважень.
3. На скільки років обираються органи місцевого самоврядування?
  - 1) 4 років;
  - 2) 5 років;
  - 3) 6 років.
4. Права місцевого самоврядування захищаються:
  - 1) центральними органами виконавчої влади;
  - 2) Президентом;
  - 3) в судовому порядку.
5. Яка територія місцевого самоврядування знайшла своє втілення в Європейській хартії місцевого самоврядування?
  - 1) державницька;
  - 2) громадівська;
  - 3) громадівсько-державницька.

## 2 Практичне заняття № 2

### Конституційно-правові засади місцевого самоврядування в Україні

#### 2.1 Мета роботи:

- набуття практичного вміння складати статут територіальної громади та визначення функцій статуту, визначення основних структурних елементів статуту;
- оцінювання значення статуту для кожного із суб'єктів територіальної громади, а також пошук шляхів залучення його до написання та прийняття цього документа;
- набуття організаційних навичок щодо визначення шляхів, способів і часу для обговорення статуту.

#### 2.2 Теоретичні відомості

Із прийняттям 28 червня 1996 року **Конституції України** (зі змінами [1]) майже закінчився шестирічний пошук моделі місцевого самоврядування у країні. Положення Основного закону вивели місцеве самоврядування на рівень одного з провідних інститутів демократичного конституційного ладу. Про це засвідчує хоча б те, що місцевому самоврядуванню присвячений не тільки XI розділ Конституції, а також статті 5, 7, 13, 19, 38, 40, 71, 118 та низка інших.

Відповідно до ст. 5 **Конституції України** *«Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування»* (Рисунок 2.1).

Стаття 7 Конституції трактує, що *в Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування*, тобто держава не тільки визнає та гарантує його на рівні Основного Закону, а й розглядає місцеве самоврядування, як фундаментальну засаду устрою держави та суспільства.

*Місцеве самоврядування (ст. 140) є правом територіальної громади жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селищ та міст самостійно вирішувати питання місцевого*



*значення в межах Конституції і Законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому Законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.*

Загальні засади формування органів місцевого самоврядування та обрання його головних посадових осіб викладені у **ст. 141 Конституції України** (Рисунок 2.1).

*Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування, як вказано у ст. 142, є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є власністю територіальних громад, сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних та обласних рад.*

Територіальні громади села, селища, міста, або утворені ними органи відповідно до ст. 143:

- управляють майном, що є в комунальній власності;
- затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання;
- затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання;
- встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону;
- забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів;
- утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації й установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю;
- вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Обласні та районні ради виконують аналогічні функції на своєму рівні.

**Органи місцевого самоврядування (ст. 144) в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.** Цей принцип є важливою гарантією, закріпленого Основним Законом, права територіальних громад на місцеве самоврядування, тобто на самостійне вирішення питань місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Відповідно до ч.2 ст. 144 Конституції **рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.** Зупиняти дію актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у визначеному порядку, з одночасним зверненням до суду, мають право місцеві державні адміністрації, на які відповідно до ст.119 Конституції покладається забезпечення її виконання та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, законності та правопорядку, дотримання прав і свобод громадян на відповідній території.

*Право місцевого самоврядування на захист своїх законних прав та інтересів відповідно до ст. 145 здійснюється у судовому порядку.*

Ст. 146 вказує, *що інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом.* У питаннях місцевого самоврядування Конституція України є досить гнучким політико-правовим документом: чимало питань становлення та розвитку місцевого самоврядування залишає для регулювання окремими законами.

Важливим етапом став прийнятий Верховною Радою України **Закон «Про місцеве самоврядування в Україні»** від 21.05.97 р., який відповідно до Конституції України визначає систему, гарантії реалізації та захисту місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правовий статус та відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, врегульовує інші питання. Структура цього Закону є

традиційною і, зокрема, він складається з невеликої преамбули та 80 самостійних статей, які згруповані у такі п'ять розділів:

- Загальні положення.
- Організаційно-правова основа місцевого самоврядування.
- Матеріальна та фінансова основа місцевого самоврядування.
- Гарантії місцевого самоврядування та відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування.
- Прикінцеві та перехідні положення.

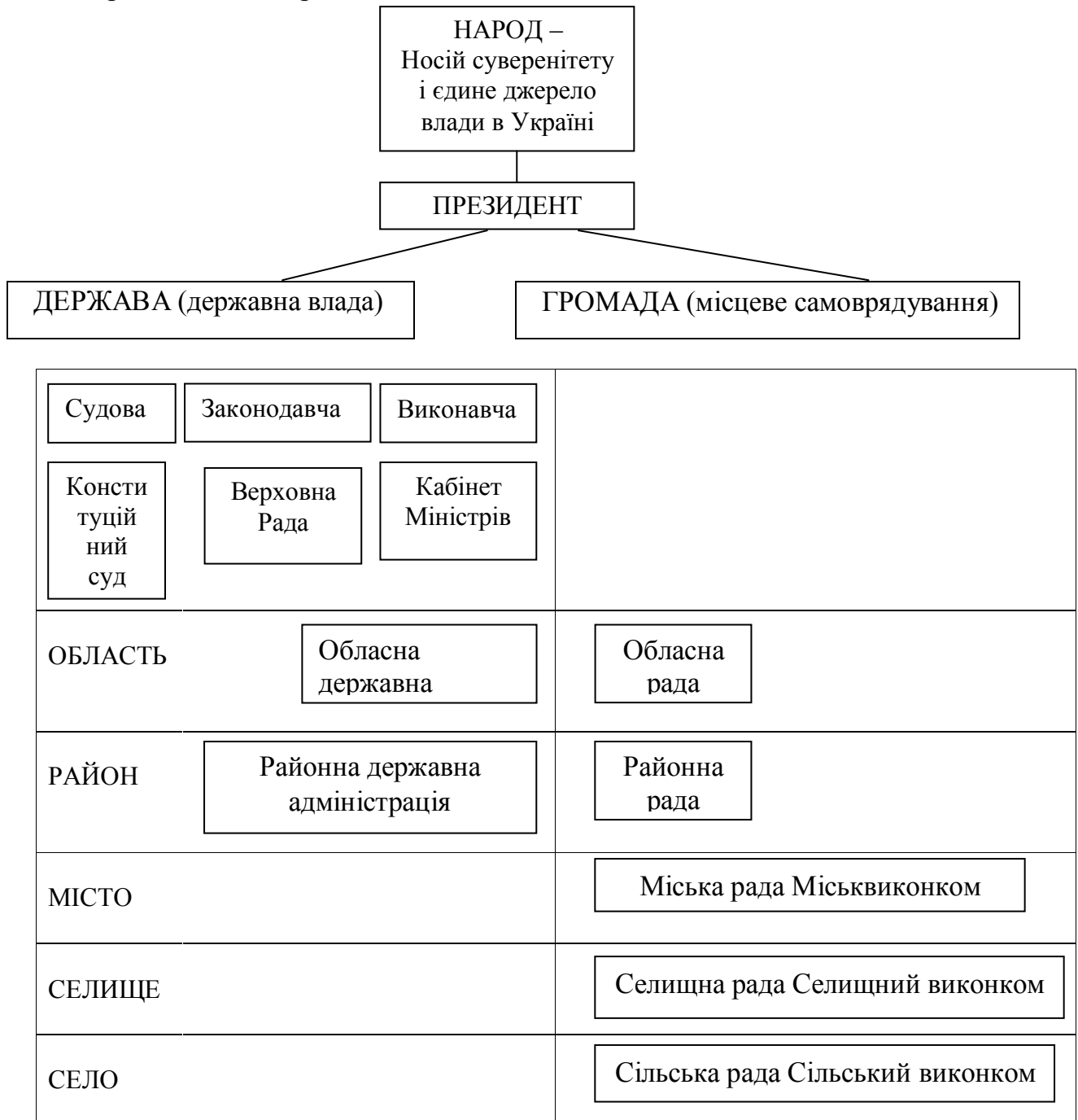


Рисунок 2.1 – Територіальна організація влади в Україні

У першому розділі: «Загальні положення» викладені тлумачення основної термінології, суть місцевого самоврядування та право громадян на участь у ньому, основні принципи місцевого самоврядування та форми місцевої демократії, загальні засади місцевого самоврядування.

У другому розділі цього Закону визначений правовий аспект організаційно-правової основи місцевого самоврядування, а саме:

- повноваження сільських, селищних, міських рад;
- повноваження виконавчих комітетів рад;
- повноваження сільських, селищних, міських голів;
- повноваження районних та обласних рад;
- порядок формування, організація роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

У третьому розділі Закону конкретизуються конституційні засади матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, закріплена самостійність місцевих бюджетів, принципи їх формування.

У четвертому розділі Закону викладені положення, які, визначають гарантії місцевого самоврядування (ст. 71), відповідальність його органів та посадових осіб, умови та порядок дотермінового припинення повноважень структурних елементів місцевого самоврядування.

Останній, п'ятий розділ Закону розкриває прикінцеві та перехідні положення, які були необхідні для певного етапу розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» є важливим і необхідним кроком у створенні надійної правової бази для місцевого самоврядування. Сучасна модель його вимагає і надалі осмислення цього явища, а також пошуку більш досконалих альтернатив не тільки на регіональному рівні, – у районах та областях, але й у містах.

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [9] від 07.06.2001 року регулює правові, організаційні, матеріальні та

соціальні умови реалізації громадянами України права на службі в органах місцевого самоврядування, визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі, в органах місцевого самоврядування. *Служба в органах місцевого самоврядування* – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом (ст. 1) [9].

Структура Закону охоплює такі розділи:

- загальні положення;
- правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування;
- проходження служби в органах місцевого самоврядування та службова кар'єра;
- припинення служби в органах місцевого самоврядування;
- матеріальне та соціально-побутове забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування;
- відповідальність за порушення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування;
- прикінцеві та перехідні положення.

Відповідно до ст. 19 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» вперше у сучасній історії місцевого самоврядування України, з 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 всередині 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 хартийний 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 (таблиця 2.1).

Таблиця 2.1 – Структура статуту територіальної громади міста

<b>Назва розділів</b>	<b>Зміст розділів статуту</b>
<b>1</b>	<b>2</b>
<i>Загальні положення</i>	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
<i>Розділ 1</i> Місто та його адміністративно-територіальний устрій	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

Продовження таблиці 2.1

1	2
<p><i>Розділ 2</i></p> <p>Міське співтовариство (громада) та його роль у міському врядуванні</p>	<p>Структура міської громади, її суб'єкти. Політичні партії, громадські організації, житлово-комунальні об'єднання громадян Способи вираження думки міської громади. Засоби ЗМІ, як засіб вираження її інтересів. Міські вибори. Суспільний контроль за виборами. Міська правова ініціатива. Звертання громадян в органи місцевого самоврядування</p>
<p><i>Розділ 3</i></p> <p>Структура й організаційні основи діяльності міської ради</p>	<p>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</p>
<p><i>Розділ 4</i></p> <p>Принципи і система міського самоврядування</p>	<p>Принципи, мета, функції та компетенція міського самоврядування. Система міського самоврядування. Гарантії і 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</p>
<p><i>Розділ 5</i></p> <p>Міська муніципальна служба</p>	<p>Структура міської муніципальної служби. Службовці місцевого самоврядування. Статус муніципального службовця. Відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування</p>
<p><i>Розділ 6</i></p> <p>Матеріальна та фінансова основи міського самоврядування</p>	<p>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</p>
<p><i>Розділ 7</i></p> <p>Міська політика: зміст, основні напрямки, засоби</p>	<p>Поняття міської політики. її принципи та елементи, засоби реалізації. Міські програми. Участь у міській політиці суб'єктів міської громади</p>

Інші автори [22] пропонують більш детальну **структуру статуту села (селища)**:

#### Розділ I

1.1 Загальна характеристика села (селища).

1.2 Територіальна громада села (селища).

1.3 Правова основа статуту.

1.4 Організаційно-правова, матеріальна та фінансова основи місцевого самоврядування.

Відносини місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями.

#### Розділ II

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

2.2 Форми участі громадян у місцевому самоврядуванні.

2.3 Місцевий референдум.

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

2.5 Загальні збори громадян за місцем проживання.

2.6 Місцеві ініціативи.

2.7 Громадські слухання.

2.8 Взаємодія органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян.

#### Розділ III

3.1 Система органів самоорганізації населення.

3.2 Порядок формування органів самоорганізації населення.

#### Розділ IV

4.1 Відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою.

4.2 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 Києва та Севастополя, 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.

Відповідно до Концепції адміністративної реформи (1998р.) найважливішим результатом її має бути докорінна зміна на рівні територіальних громад, які завдяки реалізації визначених концепцією завдань отримують нові можливості розвитку і зможуть задовольнити свої потреби. У цьому сенсі основною метою реформи є створення такої системи, за якої громадяни сіл, міст, районів та областей зможуть вирішувати більшість справ самостійно, на місці, у рамках їх власних можливостей та ресурсів, без зайвого залучення до вирішення цих питань центрального уряду. Йдеться про систему, в якій є як найбільше самоврядування та якнайменше вказівок зверху.

Метою реформування місцевих органів виконавчої влади є гармонійне поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів із врахуванням особливостей територіального розвитку; сприяння становленню та розвитку місцевого самоврядування на основі чіткого функціонального

розмежування з повноваженнями виконавчої влади. Права та можливості мають бути жорстко пов'язані між собою. Таким чином, місцевим органам самоврядування необхідно мати у своєму розпорядженні ресурси, достатні для забезпечення громадської служби, згідно з вимогами місцевої громади та стандартами, передбаченими публічним правом.

### **2.3 Практичне завдання**

1. Ознайомитися з теоретичними відомостями за тематикою теоретичного заняття.
2. Відповісти на контрольні запитання п. 2.4 практичного завдання.
3. Виконати тестові завдання п. 2.5.

### **2.4 Питання для самоперевірки та аудиторного контролю знань**

1. Нормативно-правові документи, що регулюють діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні...
2. Служба в органах місцевого самоврядування це ...
3. Вирішувати питання місцевого самоврядування – це право чи обов'язок
4. Спільні інтереси територіальних громад реалізують ...
5. Управління об'єктами спільної власності належить до компетенції...
6. Форми волевиявлення громадян ...
7. Статут територіальної громади ...
8. Документи, що подаються для реєстрації статуту ...
9. Перспектива розвитку місцевого самоврядування в Україні ...
10. Мета реформування системи місцевого самоврядування та територіального устрою ...

## 2.5 Тести для самоперевірки знань

1. Територіальні громади села, селища, міста, або утворені ними органи управляють майном, що є в:
  - 1) приватні власності ;
  - 2) комунальні власності;
  - 3) державній власності.
2. Хто має право зупиняти дію актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб?
  - 1) місцеві державні адміністрації;
  - 2) прокуратура;
  - 3) суд.
3. Документ нормативно-процедурного характеру, який віддзеркалює характерні риси взаємовідносин в середині територіальної спільноти – це:
  - 1) хартія місцевого самоврядування;
  - 2) договір територіальної громади;
  - 3) статут територіальної громади.
4. Якого виду статуту територіальної громади не існує?
  - 1) нормативного;
  - 2) декларативного;
  - 3) директивного;
  - 4) диспозитивного.
5. Хто здійснює реєстрацію статутів територіальних громад сіл, селищ, міст?
  - 1) районними управліннями юстиції;
  - 2) районними державними адміністраціями;
  - 3) державною реєстраційною комісією при ОДА.

## **3 Практичне заняття № 3**

### **Сучасна система місцевого самоврядування в Україні**

#### **3.1 Мета роботи:**

- Набуття вмінь ефективної організації роботи органів місцевого самоврядування;
- формування уміння визначення проблемних аспектів управління, що часто є поштовхом для подальшого розвитку громади;
- аналіз проблем місцевого самоврядування та набуття навичок формулювання висновків та пропозицій для їх вирішення, налагодження партнерства між усіма суб'єктами територіальної громади.

#### **3.2 Теоретичні відомості**

Система місцевого самоврядування є важливим складником територіальної організації влади будь-якої демократичної за своїм розвитком 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 [25].

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 [25].

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.

У жовтні 2010 року відбулися вибори депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів. У результаті сформувалися відповідна структура та склад органів місцевого самоврядування в Україні. Сьогодні систему місцевого самоврядування складають: 24 обласні, 490 районів, 459 міст, 118 районів у містах, а також 885 селищ міського типу, 28450 сіл. Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус. Як окремі адміністративно-територіальні одиниці виділяють 10278 сільради.

Зміни адміністративно-територіального устрою України представлені у таблиці 3.1.

**До елементів місцевого самоврядування**, що складають його систему відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», належать:

- територіальна громада;
- сільська, селищна, міська рада;
- сільський, селищний, міський голова;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської рад;

- районні (в місті) ради, які створюються у 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.

Таблиця 3.1 – Адміністративно-територіальний устрій України

Роки	Автономна республіка Крим	Області	Округи	Райони		Міста		Селища міського типу	Сільські ради
				Сільські	У містах	Всього	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	180	885	10278

Останніми роками поняття «територіальна громада», «громада» вийшло на новий ступінь свого розвитку, до того ж, воно все частіше використовується у різного рівня нормативних документах: від місцевих актів до Конституції України. Необхідність як теоретичного, так і практичного осмислення поняття, суті територіальних громад зумовлена невідкладними потребами розвитку суспільства. Концепція громади, що безпосередньо пов'язана з місцевим самоврядуванням була також предметом уваги вітчизняних правників, політиків і громадських діячів XIX ст., зокрема, М. Драгоманова, М. Грушевського, Р. Лащенко, С. Шелухіна та інших. Дж. Хілер у 1955р., дослідивши 94 визначення громад, зробив

висновок, що, незважаючи на розбіжності, більшості з них властиві такі ознаки: соціальна взаємодія, площа і загальний зв'язок [27].

Значний вплив на формування територіальних громад та розвиток стійких внутрішніх зв'язків їх членів здійснюють і політико-адміністративні чинники. Політична влада перетворює звичайну сукупність жителів, потенційну громаду – в реальну. До того ж, необхідно зауважити, що роль політичної влади у створенні територіальних громад настільки велика, що вона не тільки може створювати, але і руйнувати, роз'єднувати існуючі громади на кілька, або ж своєю діяльністю чи її ж відсутністю призводити до послаблення зв'язків як з 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;
- територіальна основа 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 і свободами, а також виконують такі ж обов'язки, як і громадяни України. 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, проведення місцевих референдумів, 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) [4].*

*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) [4].*

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

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

**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.

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 [4] 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 (*Рисунок 3.1*). 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 виключне право приймати рішення від імені територіальної громади.

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 конституюються 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) [4]*.

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.

Органи самоорганізації населення – це також представницькі органи і 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, а також органи самоорганізації громадян, – ради або громадські комітети, інші органи, що створюються, відповідно, в 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) [4] 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.

**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.

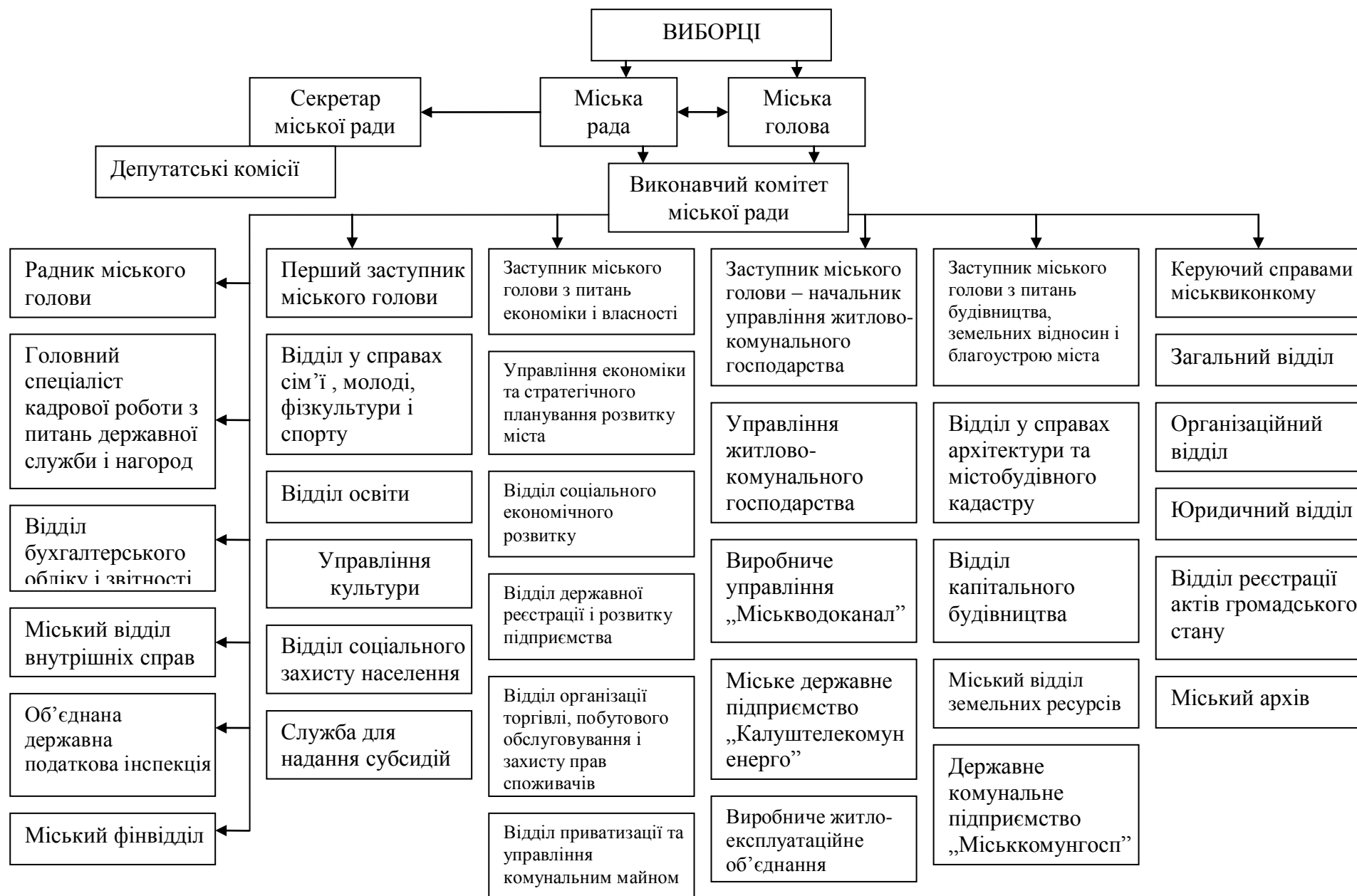


Рисунок 3.1 – Структура органів міського самоврядування (приклад)

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 у місті радою, у межах затверджених нею структури та штатів, з метою здійснення повноважень, що належать до компетенції рад (ст.54) [4] (*Рисунок 3.2*). 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) [9]. Отже, це 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 [9].

У таблиці 3.2 представлено класифікацію посад державних службовців та службовців 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. Як зауважують науковці [9], 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. Це, зокрема. Асоціація міст України, Українська асоціація місцевих та регіональних влад, Асоціація демократичного розвитку і самоврядування України, Всеукраїнське об'єднання місцевого та регіонального розвитку, Ліга історичних міст України, Фонди підтримки місцевого самоврядування та інші. Органи місцевого самоврядування та їх асоціації можуть також входити і до міжнародних асоціацій.

*Асоціація демократичного розвитку і місцевого самоврядування України* – незалежна, неурядова, неприбуткова громадська організація, зорієнтована на підтримку місцевого самоврядування як однієї з головних засад побудови громадянського суспільства в Україні, зміцнення її державності та демократичних основ. Створена після перших в історії України демократичних виборів на нарадах представників місцевих рад у містах Дніпродзержинськ (17.08.1990) та Житомир (22.09.1990) під назвою «Асоціація демократичних рад і демократичних блоків у радах».

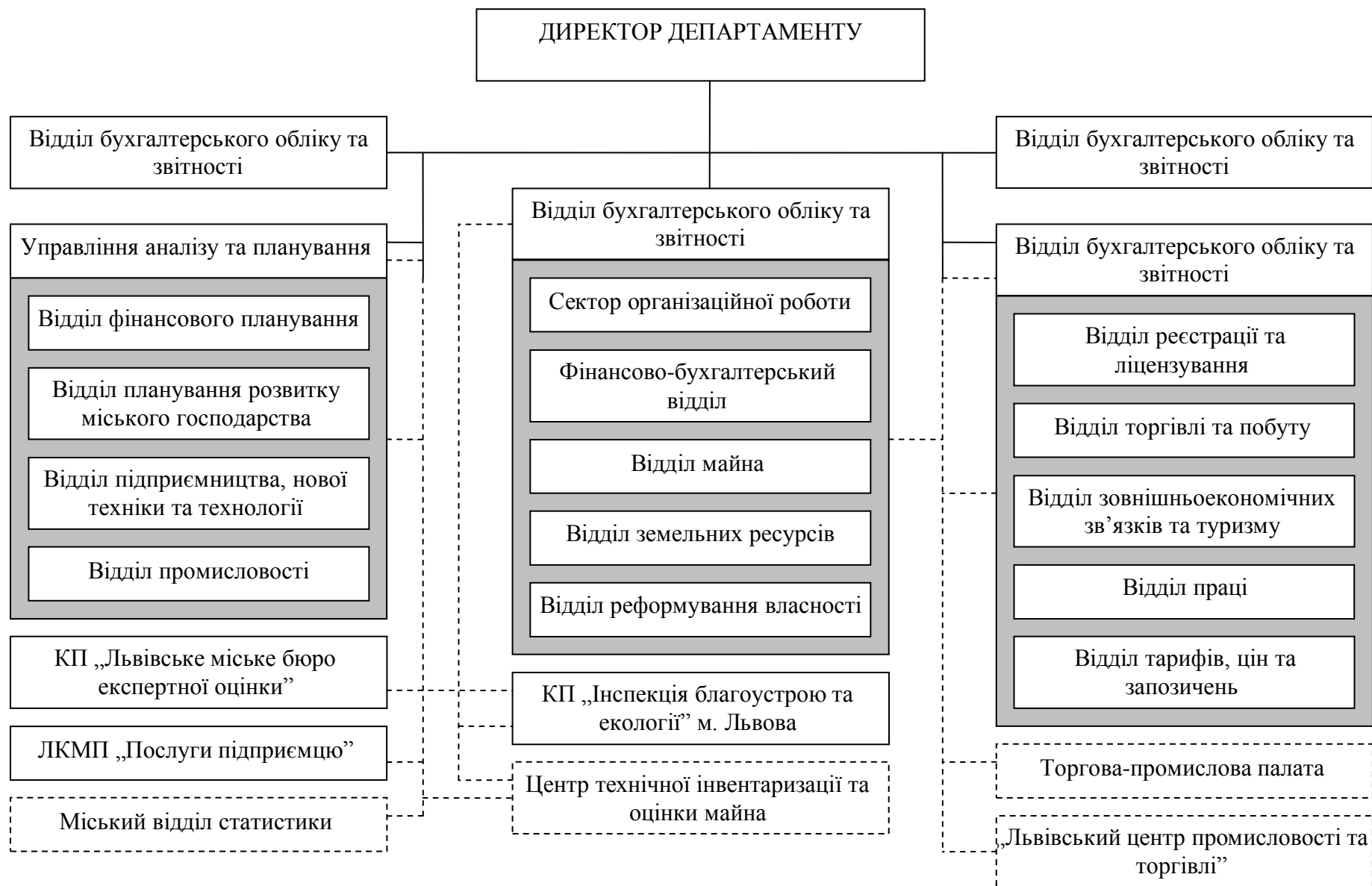


Рисунок 3.2 – Структура департаменту економічної політики та ресурсів міської ради (приклад)

*Асоціація міст України* – всеукраїнська недержавна організація голів міст країни, метою якої є розвиток та утвердження у державі правових засад місцевого самоврядування. Створена у червні 1992 р. Станом на 2012 р. її склад – 557 українських міст, селищ і сіл. До організаційної структури Асоціації міст України належать: секції (великих міст; середніх та малих міст; з 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.

*Асоціація сільських, селищних та міських рад України* – всеукраїнське недержавне об'єднання найчисленнішої в Україні ланки органів місцевого самоврядування – сільських, селищних та міських голів. Утворена 26.12.1996р. у м. Київ.

Однак, необхідно мати на увазі, що асоціаціям, спілкам та іншим об'єднанням органів місцевого самоврядування не можуть передаватись повноваження цих органів, оскільки вони не здійснюють функції місцевого самоврядування, хоча їх діяльність сприяє більш ефективному виконанню завдань та функцій місцевого самоврядування.

Міське самоврядування в місті Києві 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" [6] від 15 січня 1999 року.

Таблиця 3.2 – Класифікація посад державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування

Категорія	Ранги	Посади державних службовців, що відносяться до категорій, рангів	Орган, що присвоює ранг	Посади службовців органів місцевого самоврядування, що відносяться до відповідних категорій, рангів	Орган, що присвоює ранг
1	2	3	4	5	6
I	1 2 3	Перші заступники міністрів, Голови державних комітетів, керівники ЦОВВ зі спеціальним статусом; Голови ОДА; Керівники і перші заступники АПУ, Секретаріатів ВРУ і КМУ	Президент України	Голови обласних рад, Київський та Севастопольський міські голови	Рада, відповідним рішенням
II	3 4 5	Заступники керівників АПУ, Секретаріатів ВРУ і КМУ, Перші заступники голів державних комітетів і голів ОДА	КМУ	Міські голови міст, обласних центрів, м. Сімферополя; заступники голів обласних рад та Київського і Севастопольського міських голів	Рада, відповідним рішенням
III	5 6 7	Керівники структурних підрозділів, завідувачі секторів АПУ, секретаріатів ВРУ і КМУ, заступники голів ОДА, голови РДА; начальники окремих управлінь, що не належать до структури ОДА	Керівник державного органу	Перші заступники міських голів (міст - обласних центрів) з виконавчої роботи, секретарі цих рад, міські голови міські обласного значення, голови райрад і районних у містах рад; керуючі справами виконавчих апаратів обласних та Севастопольської міської ради	



Продовження таблиці 3.2

1	2	3	4	5	6
IV	7 8 9	Спеціалісти АПУ, Секретаріатів ВРУ і КМУ; заступники начальників окремих управлінь, керівники управлінь і відділів ОДА, перші заступники голів РДА	Керівник державного органу	Голови постійних комісій із питань бюджету обласних рад, Київської та Севастопольської міських рад; керівники управлінь і відділів виконавчого апарату обласних рад, секретарі міських рад міст обласного значення	Рада відповідним рішенням голові. Голова обласної, районної, районної і місії ради; міський, селищний. Сільський голова заступникам та іншим спеціалістам
V	9 10 11	Спеціалісти Міністерств, державних комітетів, інших ЦОВВ, заступники керівників управлінь, відділів, служб ОДА, спеціалісти апарату цих адміністрацій, заступники голів РДА	Керівник державного органу	Міські голови міст районних центрів; селищні і сільські голови, заступники голів районних рад. керуючі справами виконавчих апаратів районних рад, керуючі справами виконавчих комітетів районних у містах рад	
VI	11 12 13	Спеціалісти управлінь, відділів, служб ОДА; Керівники управлінь, відділів, служб РДА	Керівник державного органу	Заступники міських голів міст районного значення; сільських, селищних голів, головні бухгалтери, спеціалісти правління міських рад	

Кінець таблиці 3.2

1	2	3	4	5	6
VII	13 14 15	Спеціалісти РДА, їх управлінь, відділів, служб	Керівник державного органу	Консультанти голів районних рад, спеціалісти виконкомів районних рад, спеціалісти сільських, селищних рад	

Система місцевого самоврядування (ст. 7) у місті Києві охоплює:

- територіальну громаду міста;
- міського голову;
- міську раду;
- виконавчий орган міської ради;
- районні ради;
- виконавчі органи районних рад у місті;
- органи самоорганізації населення.

Київська міська рада, районні у місті ради (ст. 9) [6], що є юридичними особами, діють як представницькі органи. Київська міська рада утворює дорадчий орган: Президію Київської міської ради, що готує узгоджені пропозиції та рекомендації з питань, які передбачається внести на розгляд ради (ст. 12) [6]. Президія діє на основі Положення про неї, яке затверджується Київською міською радою; рішення її мають рекомендаційний характер. До складу цієї Президії належать;

- міський голова;
- заступник голови у роботі з радами;
- голови постійних комісій ради;
- уповноважені представники депутатських груп і фракцій.

Київська міська рада утворює секретаріат ради (ст. 14) [6], що здійснює організаційно-правове, інформаційно-аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів, сприяє здійсненню

Київською міською радою взаємодії з міською державною адміністрацією та районними радами у місті Києві. Структура, чисельність, визначена відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України, та витрати на утримання встановлюються радою за поданням міського голови. Секретаріат за посадою очолює заступник міського голови – секретар міської ради, який обирається радою з числа її депутатів і здійснює функції та повноваження на постійній основі.

Відповідно до п. 5, ст. 1 цього Закону столичний статус міста Києва покладає на органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади додаткові обов'язки та гарантує цим органам надання з боку держави додаткових прав (ст. 22) [6]. Київський міський голова, який обирається шляхом прямих виборів відповідно до Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 14 січня 1998р. „окрім загальних, здійснює також і додаткові повноваження (ст. 17) [6].

У Законі України «Про столицю України – місто-герой Київ» [6] врегульовано також матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування у місті Києві (ст.ст. 18, 19); визначено гарантії забезпечення здійснення містом Києвом столичних функцій та відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також місцевої державної адміністрації (ст.ст. 20, 21); передбачено особливості взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади у місті Києві з іншими органами влади, підприємствами, представництвами (ст.ст. 24, 25).

Органи місцевої влади у м. Севастополі функціонують відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

А Указ Президента «Про положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію та Положення про районну, районну у містах Києві та Севастополі державну адміністрацію» від 21.08.1995 № 759 втратив чинність відповідно до Указу Президента від 05.03.2002 № 218.

### **3.3 Практична частина**

1. Ознайомитися з теоретичними відомостями за тематикою теоретичного заняття.
2. Відповісти на контрольні запитання п. 3.4 практичного завдання.
3. Виконати тестові завдання п. 3.5.

#### **3.4 Питання для самоперевірки та аудиторного контролю знань**

1. Система місцевого самоврядування в Україні включає....
2. Суть статусу сільських, селищних, міських рад...
3. Сутність статусу районних та обласних рад...
4. Елементами системи місцевого самоврядування є...
5. До виконавчих органів місцевого самоврядування належать...
6. Територіальна громада -
7. Представницький орган місцевого самоврядування –
8. Органи самоорганізації населення формуються –
9. Особливості функціонування Київської та Севастопольської міських рад визначаються...
10. Система регіонального самоврядування...

#### **3.5 Тести для самоперевірки знань**

1. Територіальна громада – це...
  - 1) жителі об'єднанні постійним проживанням у межах села, селища, міста;
  - 2) добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр;
  - 3) жителі, об'єднанні 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.
2. До територіальної громади можуть належати:
  - 1) лише громадяни України;

- 2) громадяни України та особи без громадянства;
  - 3) громадяни України, іноземці та особи без громадянства, що постійно проживають у межах села, селища, міста.
3. Що є первинним суб'єктом місцевого самоврядування:
- 1) територіально громада;
  - 2) представницький орган місцевого самоврядування;
  - 3) органи самоорганізації населення.
4. Засідання виконавчого комітету проводяться:
- 1) завжди відкрито та гласно;
  - 2) тільки в закритій формі;
  - 3) відкрито та гласно, за винятком розгляду питань, які складають державну таємницю.
5. Посадова особа органів місцевого самоврядування – це
- 1) професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів;
  - 2) керівники та заступники керівників, інші державні службовці, на яких законними або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих консультативно-дорадчих функцій;
  - 3) визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено коло службових повноважень.
6. Посади державних службовців, що відносяться до 4 та 5 рангу призначаються
- 1) Президентом України;
  - 2) Кабінетом міністрів України;
  - 3) Керівником державного органу.

## **4 Практичне заняття № 4**

### **Формування органів місцевого самоврядування**

#### **4.1 Мета роботи:**

- визначити основні положення і норми Закону «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»;
- визначення функцій посадових осіб в системі органів місцевого самоврядування, порядку їх обрання та звільнення;
- визначення функцій органів місцевого самоврядування – місцевих рад, порядку їх формування та функціонування;
- ознайомлення з порядком формування виконавчих органів місцевого самоврядування.

#### **4.2 Теоретичні відомості**

Основні положення формування органів місцевого самоврядування, викладені у Законі України «Про вибори депутатів ВРУ АРК місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [5]. У ньому визначені засади, особливості та порядок підготовки і проведення виборів депутатів сільських, селищних, міських (надалі – місцевих рад), районних у містах, районних, обласних рад, а також сільських селищних, міських голів.

Вибори депутатів місцевих рад, а також їх голів відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права, шляхом таємного голосування (ст. 1). Депутати рад обираються на 5 років, голови районної у місті, районної та обласної рад обираються на 5 роки.

У статті 12 Закону України «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) на яких протягом останнього року накладалися адміністративні стягнення за вчинення корупційних правопорушень;

3) які мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку, 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 і відповідальністю за виконання цих повноважень. Такими посадами в органах місцевого самоврядування, відповідно до ст. 3 [9], 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 у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

*Посада* – це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця органу влади (органу державної влади, органу місцевого самоврядування) та його апарату, підприємства, установи чи організації, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень. Посада обумовлює коло функціональної діяльності працівника та його службовий статус.

***Вибірні 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 на 5 роки, їх статус та повноваження визначені та закріплені ст.141 Конституції України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Маючи самостійний статус, сільський, селищний, міський голова належить разом із територіальною громадою, утворюваною нею радою, її виконавчими органами до системи місцевого самоврядування цих адміністративно-територіальних одиниць. Повноваження сільського, селищного, міського голови починаються з моменту оголошення виборчою комісією на пленарному засіданні ради відповідного 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 достроково, 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. За Конституцією УРСР 1978р. ця посада була у виконкомах обласних, районних, міських, районних у містах, селищних і сільських радах народних депутатів. Тепер відповідно до ст. 141 Конституції та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997р.) у системі виконавчих органів рад утворюється виконавчий комітет



сільської, селищної, міської ради, який очолює за посадою відповідно сільський, селищний, міський голова.

***Виборні посади, на які особи обираються відповідною радою (голови та заступники голови районної, районної у 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 відповідної ради з числа її депутатів на термін повноважень ради, очолюють виконавчий апарат районної та обласної ради, їх повноваження визначаються Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997).

*Голова районної у місті ради* – посадова особа районної у місті ради, що обирається з числа її депутатів у межах терміну повноважень ради і одночасно є головою її виконавчого комітету. Основні повноваження голови районної у місті ради: організує виконання рішень ради та виконавчого комітету; формує підрозділи ради та затверджує Положення про них, призначає та звільняє їх працівників згідно з чинним законодавством; визначає і змінює працівникам ранги службовця органу місцевого самоврядування; видає розпорядження в межах наявних повноважень; несе персональну відповідальність за стан та діяльність відповідної районної ради. Голова районної у місті ради виконує свої обов'язки до обрання голови ради нового скликання.

*Заступники голови районної, обласної, районної у місті ради* обираються відповідною радою у межах терміну її повноважень шляхом таємного голосування. Обраний голова відповідної ради представляє кандидатури для обрання на посаду заступника голови ради з числа її депутатів. Порядок обрання та дострокове звільнення заступника голови визначені у ст. 56 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997). Заступники голови ради здійснюють повноваження до обрання, з

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.

Оскільки у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» не конкретизується *порядок обрання заступників міського голови, членів виконавчого комітету*, то ці та інші питання, пов'язані із 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. Щодо цих кандидатур готують обґрунтовані висновки і за необхідності роблять доповіді на пленарних засіданнях. Претенденти на посади заступників міського голови виступають на пленарному засіданні, відповідають на запитання і обговорюються на пленарному засіданні. 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 і 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. Вибори секретаря сільської, селищної та міської рад, вимоги та повноваження його, як посадової особи органів місцевого самоврядування, викладені у ст. 50 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Порядок

обрання секретаря ради, а також умови та порядок дострокового припинення повноважень, визначаються відповідною радою і закріплюються в регламенті її роботи, або статуті територіальної громади. Секретар сільської ради може за рішенням ради одночасно здійснювати повноваження секретаря виконавчого комітету відповідної ради.

***Вибірні 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, в обговоренні цих кандидатур, беруть участь тільки депутати міської ради. Подальша процедура прийняття та звільнення членів виконавчого комітету аналогічна 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 питань 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.*

***Посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України***

*Керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради* призначаються на посаду та звільняються з неї сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради одноособово, а у випадках, передбачених законом – за погодженням з відповідними органами виконавчої влади (ст. 54 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

У випадку, коли районні ради у містах відсутні – міська рада може формувати територіальні виконавчі органи (на прикладі м. Львів це районні у містах адміністрації). *Голови районних у місті адміністрацій* призначаються на посаду міським головою. Голови районних у місті адміністрацій набувають повноважень із моменту призначення і припиняються вони міським головою.

*Заступники голови районної у місті адміністрації* призначаються на посаду міським головою за погодженням з відповідними головами районних адміністрацій. Вони виконують обов'язки, визначені головами відповідних районних адміністрацій і несуть персональну відповідальність за стан справ на дорученій їм ділянці роботи.

*Керівники відділів та інших структурних підрозділів районних у місті адміністрацій* призначаються на посаду та звільняються з неї головами відповідних районних у місті адміністрацій. Ці керівники очолюють відповідні підрозділи і несуть персональну відповідальність перед головами відповідних районних у місті адміністрацій за виконання покладених на ці підрозділи завдань.

Рішення про загальний склад *місцевої ради*, що має обиратись, приймається відповідною радою поточного скликання не пізніше, як за 75 днів до дня виборів (прикінцеві положення) [5]. Право громадян України брати участь у місцевих виборах визначено та закріплено ст. 3-4 чинного Закону «Про вибори депутатів ВРУ АРК місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [5].

*Загальний склад ради* – кількісний склад депутатів ради, визначений радою відповідно до закону, [5] ст.16 а саме у п. 4 цієї статті визначені умови загального складу місцевих рад. Так загальний склад сільської, селищної, міської, районної у місті ради, районної, обласної має становити в адміністративно-територіальних одиницях з кількістю населення:

- до 1 тисячі – від 12 до 16 депутатів включно;
- від 1 тисячі до 3 тисяч жителів – від 16 до 20 депутатів включно;
- від 3 тисяч до 5 тисяч жителів – від 20 до 30 депутатів;
- від 5 тисяч до 20 тисяч жителів – від 30 до 36 депутатів;
- від 20 тисяч до 50 тисяч жителів – від 36 до 46 депутатів включно;
- від 50 тисяч до 100 тисяч жителів – від 36 до 50 депутатів;
- від 100 тисяч до 250 тисяч жителів – від 40 до 60 депутатів;
- від 250 тисяч до 500 тисяч жителів – від 50 до 76 депутатів;
- від 500 тисяч до 1 мільйона жителів – від 60 до 90 депутатів;
- від 1 мільйона до 2 мільйона жителів – від 76 до 120 депутатів;
- понад 2 мільйона жителів – від 76 до 150 депутатів.

Термін повноваження ради – 5 років (п.7 ст. 45 [9]). *Правомірний склад ради* – кількість депутатів, обраних до відповідної ради, повноваження яких визнано і не припинено в установленому порядку, яка становить не менш як 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 [9]).

Типова структура міської ради та її виконавчих органів представлена на рисунку 4.1 та в додатку Г.

Місцеві ради, в 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.

**Обласні та районні ради** мають іншу природу, оскільки вони не є представницькими органами обласних та районних громад і відповідно до Конституції України тільки представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Конституція безпосередньо не визначає спосіб формування районних та обласних рад, але відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»[4] та Закону «Про вибори депутатів ВРУ АРК місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [5] вони обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права, шляхом таємного голосування. Загальний склад обласної, районної ради визначається самостійно відповідною радою в межах цих законів.

Так, загальний склад сільської, селищної, міської, районної у місті, обласної районної ради визначається із врахуванням кількості жителів адміністративно-територіальних одиниць, які входять до складу району села, селища, міста, району у місті, області і, загалом, не повинна перевищувати 150 депутатів. Територіальні громади повинні мати у районній раді рівну кількість депутатських мандатів.

Відповідно до ст.2 [5] вибори депутатів сільських рад проводяться за мажоритарною системою відповідної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділяється вся територія відповідного села, селища.

Вибори депутатів міських рад проводяться за позиційною системою: депутати обираються за виборчими списками кандидатів у депутати (далі виборчі списки) від організацій політичних партій, виробничих блоків

організацій політичних партій у багатомандатному окрузі, межі якого збігаються з межами міста згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм.

Вибори депутатів районних, районних у містах рад проводяться за пропозиційною системою: депутати обираються за виборчими списками від організацій політичних партій, виробничих блоків організації політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі.

Вибори депутатів обласних рад, міст Києва і Севастополя проводяться також за пропозиційною системою.

Вибори сільських, селищних, міських голів проводяться за мажоритарною виборчою системою відповідної більшості в єдиному одномандатному окрузі, межі якого збігаються з межами села, селища, міста.

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 і 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 об'єднань. Особливості функціонування Київської та Севастопольської міських рад визначаються окремими законами, нормативно-правовими актами про ці міста.

**Формування виконавчих органів місцевого самоврядування** передбачено у ст. 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»

(Рисунки 4.2, 4.3). Після закінчення повноважень ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради її виконавчий комітет здійснює свої повноваження до сформування нового складу виконавчого комітету. Враховуючи важливість цієї частини статті, затвердження персонального складу, зазвичай, відбувається на першій сесії відповідної ради, однак законодавчого врегулювання, на якій конкретно сесії – немає.



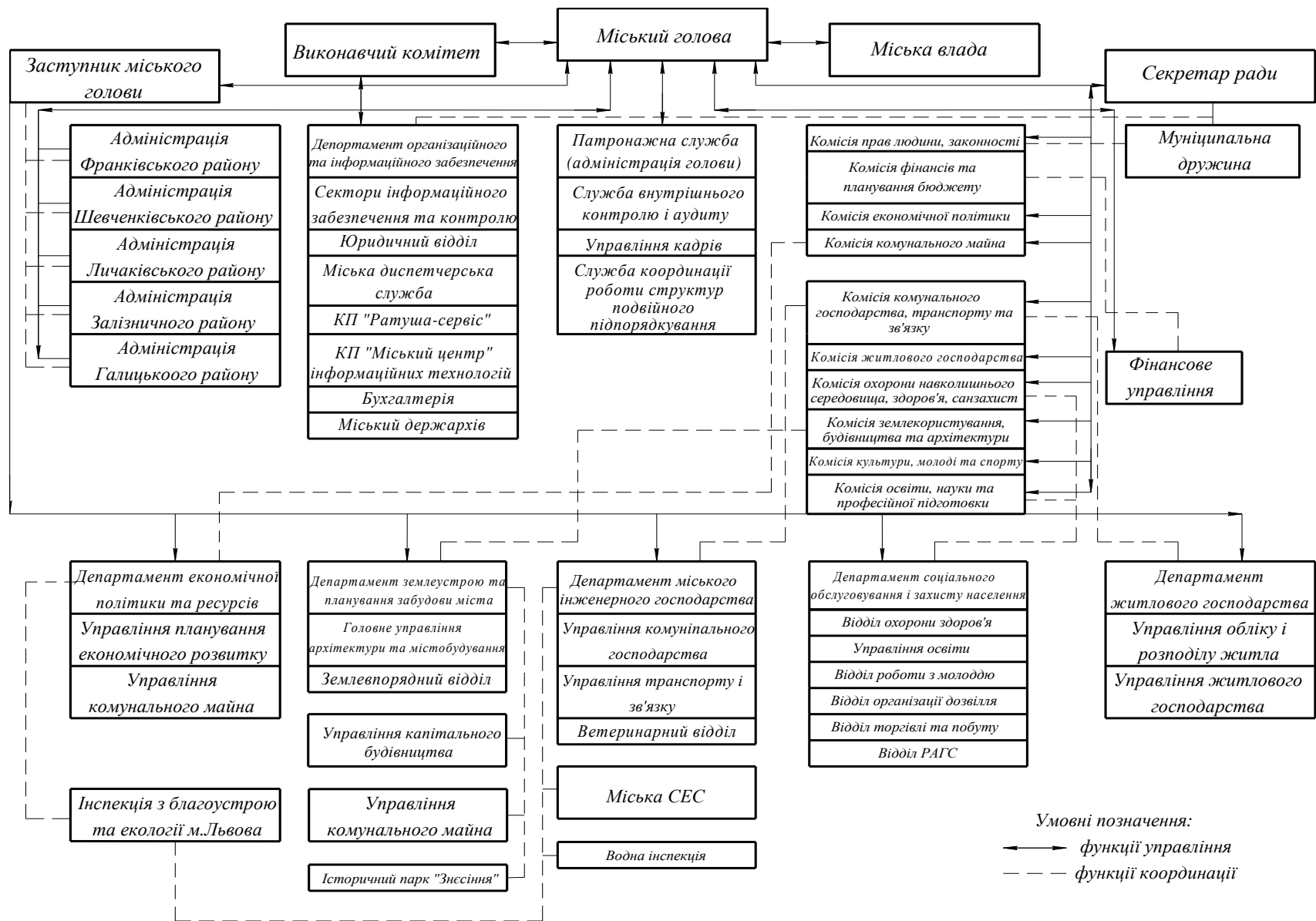


Рисунок 4.1 – Структура міської ради та її виконавчих органів (приклад)

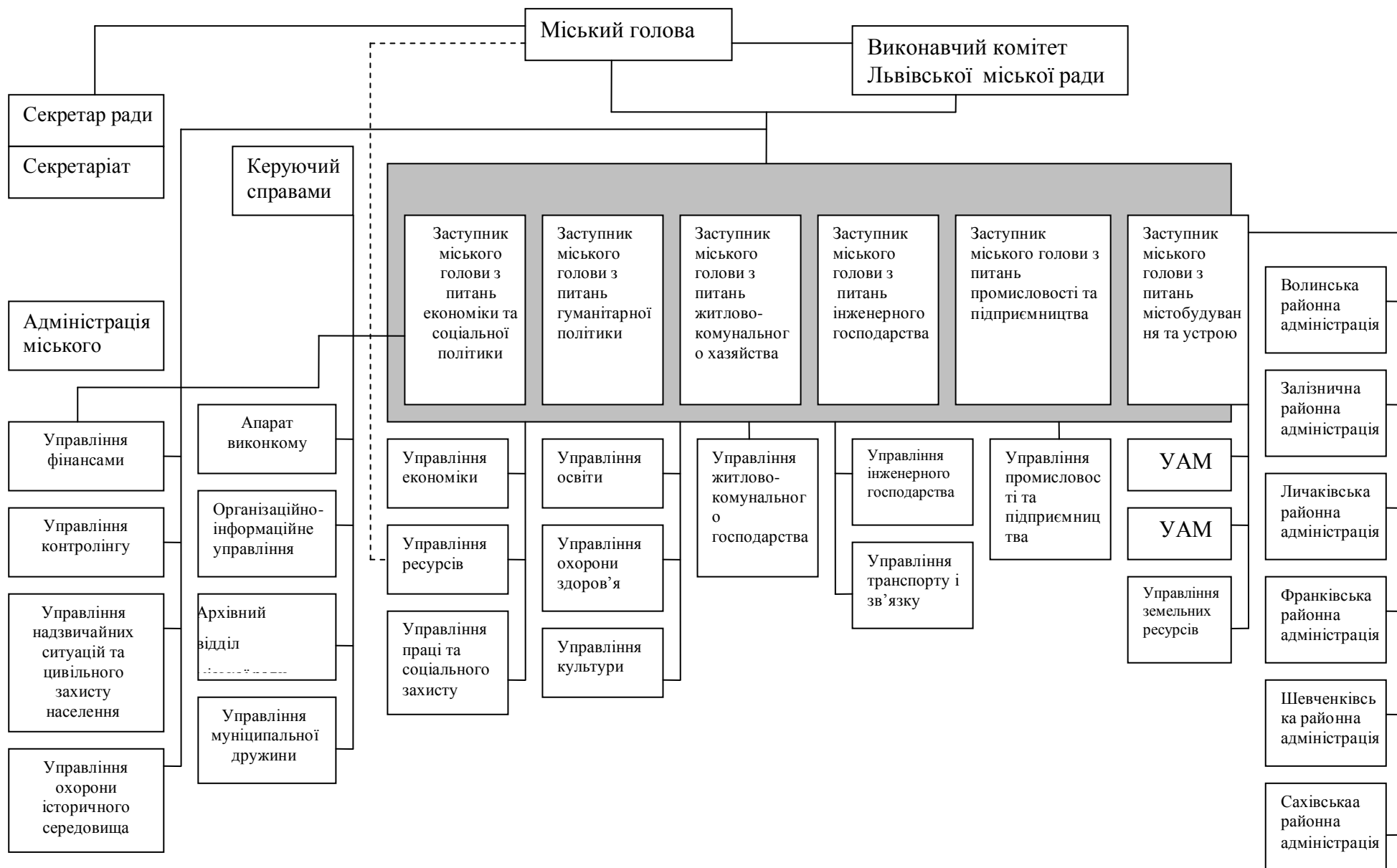


Рисунок 4.2 – Типова структура органів самоврядування (приклад)

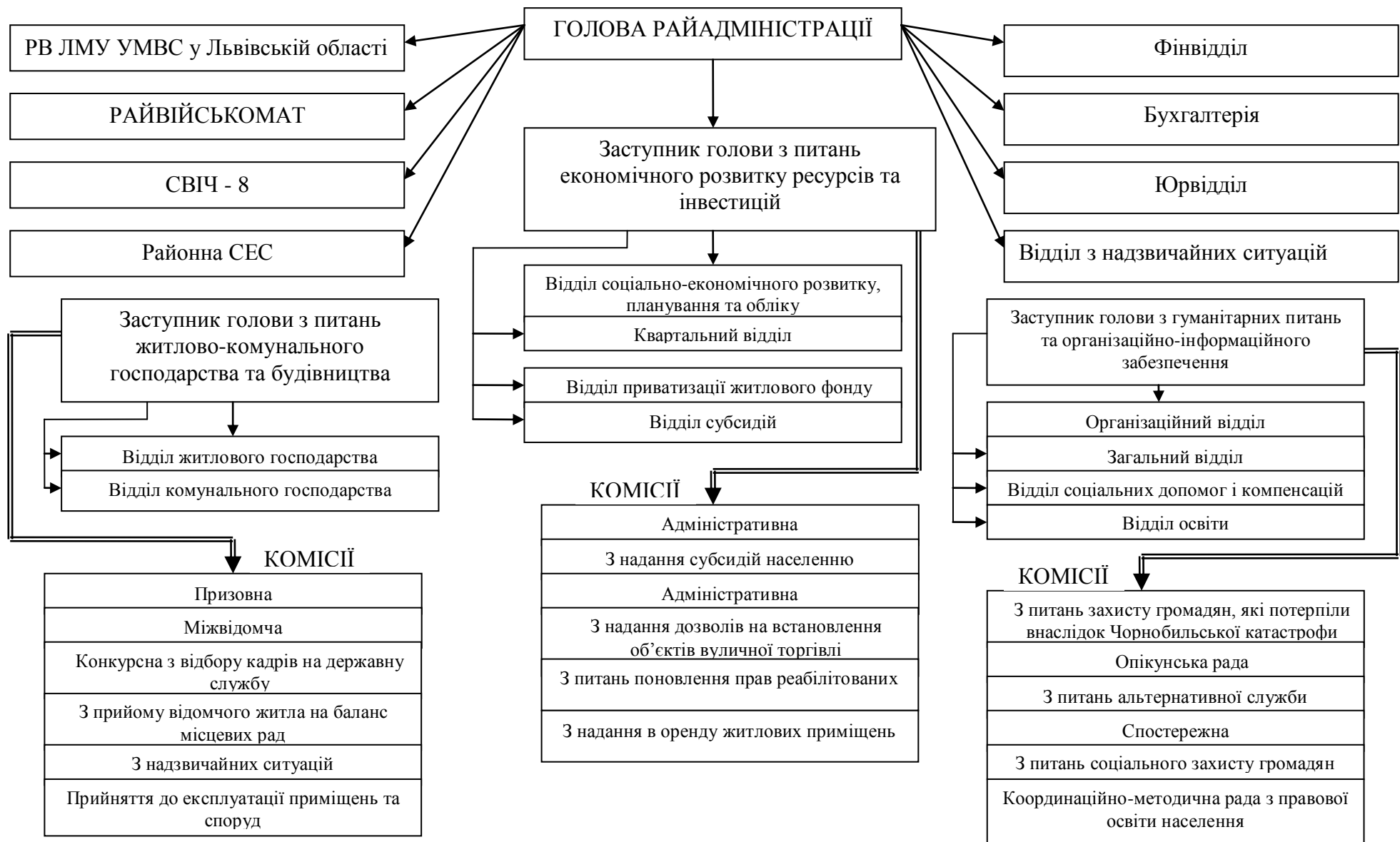


Рисунок 4.3 – Типова структура районної адміністрації

Виключно, 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 і міськими головами;
- кількісний склад визначається радою, а персональний – затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови.

До складу виконкому ради (п. 3 ст. 51) 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 (п. 4 ст. 51). Тим самим, посилюються гарантії обрання вказаної посадової особи до складу виконавчого комітету. До складу виконкому не можуть входити депутати сільських, селищних і міських рад (п. 9 ст. 51) [9].

Створення виконавчого комітету районної (у місті) ради нерозривно пов'язане із створенням самої районної ради. Тобто, у 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 (п. 3 ст. 11) [9].

Відповідно до ст. 54 Закону 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 їй виконавчому комітету, відповідному голові (*Рисунки. 4.1, 4.2*). Положення про відділи, управління та інші виконавчі органи ради затверджуються відповідною радою.

### **4.3 Практичне завдання**

1. Студенти, розділяються на групи, уявляють і представляють інтереси певних партій, соціальних верств населення (за своїм вибором). Формують та відстоюють інтереси за визначеними проблемами, виходячи із статусу цих груп; знаходячи рішення щодо їх вирішення.
2. Умовно оцінюють практичну діяльність кандидатів у депутати (депутатів), ролі яких виконують студенти за умовами практичного заняття.
3. Виконати тестові завдання п. 4.5.

### **4.4 Питання для самоперевірки та аудиторного контролю знань**

1. Склад ради...
2. Статус районних, обласних рад...
3. Органи самоорганізації населення формуються шляхом ...
4. Сесія ради скликається у міру необхідності, але не менше як

раз(ів).....на квартал.

5. Загальний склад ради визначається...
6. Посадова особа місцевого самоврядування...
7. У випадку відмови (неможливості) голови сільської, селищної, міської ради скликати сесію ради, сесія скликається ...
8. У випадку відмови (неможливості) голови районної у місті, районної, обласної ради скликати сесію ради, сесія скликається...
9. Сесія ради є правомочною, якщо в її пленарному засіданні бере участь більше .... депутатів від \_\_\_\_\_ складу ради.
10. Постійні комісії –

#### **4.5 Тести для самоперевірки знань**

1. Забезпечує підготовку матеріалів на розгляд виконавчого комітету ради:
  - 1) секретар сільської, селищної, міської ради;
  - 2) керуючий справами виконкому;
  - 3) заступник голови відповідної ради.
2. У своїй діяльності сільський, селищний та міський голова підзвітний підконтрольний:
  - 1) раді вищого рівня;
  - 2) КМУ;
  - 3) територіальній громаді, яка його обрала.
3. Посадова особа в системі органів місцевого самоврядування, що представляє спільні інтереси територіальних громад:
  - 1) голова районної та обласної ради;
  - 2) сільський, селищний, міський голова;
  - 3) голова виконавчого комітету місцевої ради.
4. Районна та обласна рада мають у своїй структурі:
  - 1) дорадчі органи;
  - 2) виконавчі органи;
  - 3) виконавчий апарат.

## **5 Практичне заняття № 5**

### **Завдання та повноваження посадових осіб та органів місцевого самоврядування**

#### **5.1 Мета роботи:**

- проведення аналізу щодо ролі та ефектів органу чи посадової особи в системі міського самоврядування;
- ознайомлення студентів з основними функціями та повноваженнями органів місцевого самоврядування та посадових осіб територіальної громади;
- набути певних умінь і навичок щодо самостійного визначення органів міського врядування, або посадової особи територіальної громади міста;
- набути практичного вміння визначати та характеризувати взаємозв'язки між підсистемами органів міської влади та містом, оцінювати їх взаємодію, передбачати негативний вплив та знайти оптимальне вирішення щодо вирішення виявлених проблем.

#### **5.2 Теоретичні відомості**

Основне завдання органів місцевого самоврядування – це вирішення ними, під свою відповідальність, частини публічних справ у межах діючого законодавства України та в інтересах місцевого населення.

Компетенція, у перекладі з латинської (*competere*) – добиваюся, відповідаю, підходжу. Якщо 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 і чітко визначити не тільки завдання, а й компетенції тих чи інших органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Послідовний розподіл обов'язків має продовжуватись і в межах кожного органу місцевого самоврядування. Залежно від складності структури повинен бути і відповідний послідовний та суцільний розподіл обов'язків та завдань із метою уникнення дублювання та паралелізму в роботі, некомпетентності працівників, конфліктних ситуацій. Однак, зрозуміло і 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. Йдеться про те, що керівник (голова відповідної ради), 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 із колом повноважень як посадової особи, так і відповідного органу місцевого самоврядування.

Що ж 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 і так змінюють характер повноважень, що необхідно розглядати відносини між рівнями повноважень



як загалом, так і зокрема, у самій системі місцевого самоврядування, так і між нею та системою органів виконавчої влади.

За В.Д.Біленчуком [16] повноваження місцевого самоврядування – це визначені Конституцією та законами України, іншими правовими актами права та обов'язки територіальних громад, органів місцевого самоврядування із 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.

Чинне законодавство наділяє сільські, селищні та міські ради відповідними функціями та повноваженнями, які є основою їх практичної діяльності та закріплені в ч.2 та ч.3 ст. 143 Конституції та у ст. 25 і ст. 26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Визначаючи повноваження, Закон про місцеве самоврядування у ст. 25 виділяє загальну компетенцію сільської, селищної та міської рад, в межах якої вони правомочні розглядати та вирішувати питання, віднесені Конституцією та законами України до їх відання.

У ст. 26 Закону про місцеве самоврядування виділена виключна компетенція сільських, селищних та міських рад, тобто ті питання, які вирішуються виключно на їх пленарних засіданнях. Закон про місцеве самоврядування закріплює виключну компетенцію цих рад, гарантуючи їх діяльність від втручання інших органів самоврядування та виконавчої влади. До виключної 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.

Повноваження виконавчих органів рад розмежовані як за функціями управління, так і за окремими галузями та сферами їх діяльності (гл.2) [4]. Окрім цього, законодавство поділяє повноваження виконавчих органів рад на власні та делеговані.

Власні повноваження або самоврядні – ті, які виконками здійснюються 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 і 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) [1]. Отже, делеговані повноваження надаються як радам, так і їх виконавчим комітетам.

Однак, аналізуючи гл.2 розділу II Закону [4] 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), в міру необхідності, але не рідше одного разу на місяць, і є

правомочними, якщо в них беруть участь більше половини від загального складу виконавчого комітету.

На засідання виконавчого комітету ради виноситься, 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 вносяться у виключних 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 засідання 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 визначаються Законом «Про місцеве самоврядування». Сільський, селищний та міський голова є одноосібним представником територіальної громади. Він не може бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність із 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 важливіших функцій та повноважень сільських, селищних і міських голів можна виділити наступні:

- організація виконання нормативно-правових актів;
- управління муніципальним апаратом;
- забезпечення розробки і виконання місцевого бюджету;
- представництво територіальної громади, ради та виконкому;
- організація діяльності ради та її виконкому тощо.

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 та відповідної ради. Відповідно до закону голови сільських, селищних, міських рад несуть персональну відповідальність перед територіальними громадами, їх представницькими органами, державою.

Районну адміністрацію очолює голова районної ради в місті, який обирається (п. 1 ст. 55) [4] 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;
- видає розпорядження в межах повноважень районної адміністрації;
- розпоряджається коштами та майном відповідно до чинного законодавства;
- утворює і затверджує склад комісій районної адміністрації, розглядає висновки та пропозиції цих комісій із питань, віднесених до їх компетенції та у випадках, передбачених законодавством, приймає відповідні розпорядження;
- сприяє депутатам різних рівнів, обраним на території району, в 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.

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 (ст. 43 – питання, що вирішуються на пленарних засіданнях, ст. 44 – делегування повноважень рад відповідним місцевим державним адміністраціям).

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 контрольно-наглядових функцій стосовно місцевого самоврядування та його органів, а й беруть на себе також певний обсяг повноважень із 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, а, 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 компетенції 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 важливого як теоретичною, так і практичною проблемою на сучасному етапі та потребує подальшого вирішення.

### **5.3 Практичне завдання**

1. Ознайомитися з теоретичними відомостями за тематикою теоретичного заняття.
2. Відповісти на контрольні запитання п. 5.4.
3. Виконати тестові завдання п. 5.5.

### **5.4 Питання для самоперевірки та аудиторного контролю знань**

1. Повноваження місцевого самоврядування це...
2. За структурою повноваження місцевого самоврядування включають:
3. Статус голови обласної та районної ради...
4. Статус сільського, селищного, міського голови...

5. Власні повноваження...
6. Делеговані повноваження...
7. Виключна компетенція місцевих рад ...
8. Рішення про проведення закритого пленарного засідання може прийняти...
9. Регламент роботи відповідної ради затверджується не пізніше
10. Персональний склад виконавчого комітету ради затверджується.... за пропозицією...

### 5.5 Тести для самоперевірки знань

1. До повноважень сільських, селищних, міських рад відносять
  - 1) обрання на посади та звільнення секретаря ради;
  - 2) прийняття рішення про проведення місцевого референдуму;
  - 3) ініціювати внесення змін до Конституції України;
  - 4) затвердження місцевого бюджету.
2. Власні повноваження – це:
  - 1) ті, які виконками здійснюють самостійно і під свою відповідальність;
  - 2) надані виконкомом окремі повноваження органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування.
3. Голова районної обласної. Районної у місті ради призначається:
  - 1) Президентом України;
  - 2) Прем'єр-міністром України;
  - 3) не призначається, а обирається всенародно;
  - 4) обирається відповідною радою.



4. Строк повноважень сільських, селищних, міських районних у містах рад:
  - 1) 4 роки;
  - 2) 5 років;
  - 3) 6 років;
  - 4) 7 років.
5. Місцеві бюджети:
  - 1) включаються до державного бюджету України;
  - 2) не включаються до Державного бюджету України.

## 6 Практичне заняття № 6

### Зарубіжний досвід організації міського самоврядування

#### 6.1 Мета роботи:

- ознайомлення з формами функціонування організації систем управління містом;
- проведення досвіду функціонування комунальної власності, як сфери управлінської діяльності міської влади.

#### 6.2 Теоретичні знання

Вирішення міських проблем пов'язане з умовами формування та потенційними можливостями фінансового забезпечення міського самоврядування. Із збільшенням розмірів міст. їх функціонального навантаження ускладнюється і фінансовий інструментарій регулювання розвитку міст.

Щодо форм організації систем управління містом, методів і а механізмів їх впливу на розвиток міста то у кожній із країн вони мають свої особливості.

У *Франції* 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. З метою уникнення такого поєднання багато функцій із 1983 року були передані до місцевого самоврядування. Комуни обирають свої комунальні (муніципальні ради) шляхом виборів, що відбуваються кожні шість років у середині терміну між виборами в регіоні. Закон встановлює чисельність муніципальних радників залежно від кількості населення комуни (*таблиця 6.1*).

Вибори проводяться за мажоритарною системою в два тури за закритими списками комун з населенням понад 30 тис. осіб та за відкритими

списками для інших комун. Радником (депутатом) може стати будь-який платник податків комуни, але закон встановлює правила не виборності та несумісності мандатів.

Таблиця 6.1 – Чисельність муніципальних радників в залежності від кількості населення комуни

Кількість населення (чоловік)	Муніципальна рада (радників)
Менше 100	9
100...499	11
500... 1499	15
1500...2499	19
10000... 19999	33
понад 299999	69
Ліон	73
Марсель	101
Париж	163

Рада визначає політику комуни, затверджує бюджет, встановлює податки. До того ж, вона може створювати комітети для розробки проектів та консультацій у певних сферах діяльності. Комунальна або муніципальна рада обирає свого голову, виконавчого та номінального голову – мера, виключно з числа радників шляхом таємного голосування за мажоритарною системою в два тури. Рада також обирає із 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 обнародування законів та інших нормативних актів держави і стежить за їх виконанням;
- реєстрація 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 самому 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 із 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 31.12.1982р. У цих містах існує два рівні самоврядування: рівень комуни та рівень міського району (чи групи районів), кожний із 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 не має у своїй назві слова «муніципальний», оскільки вона є Генеральною радою департаменту Сени, так як межі міста та департаменту – збігаються.

З метою недопущення конфліктів між районами та містом, над рішенням ради району існує подвійний контроль. Першою ланкою якого – міський мер, який може вимагати повторного розгляду 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 у такому контролі є право представника держави, префекта департаменту, вчиняти такі дії, що дозволені і мером міста.

Щодо міського управління *Німеччини*, то вони мали ознаки самоврядування вже у XIIIст. Сьогодні правовий статус органів місцевого самоврядування, порядок їх утворення та функціонування визначається у 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:

➤ південно-німецький (Баден-Вюрттенберг, Баварія):

- бургомістр обирається населенням у результаті загальних виборів 1 раз у 6 або 8 років, одночасно є головою муніципальної ради та одночасно керівником адміністрації;
- громадяни обирають муніципальну раду одночасно із бургомістром прямими виборами;
- муніципальна рада обирає завідувачів відділів, які підпорядковуються розпорядженням бургомістра.

➤ північно-німецький (Нижня Саксонія, Північний Рейн-Вестфалія):

- громадяни обирають муніципальну раду, яка обирає зі свого складу вибирає 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 муніципальною директором.

➤ Магістратний (Гессен, Шлезвіг-Гольштейн – тільки для великих міст, Бремен): в основі управління – колегіальне керівництво, яке здійснює керівник та його заступники.

- громадяни обирають на прямих виборах міські збори (представницький органи);
- міські збори вибирають 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.
  - бургомістерський або рейнський (Рейнланд-Пфальц, Шлезвіг-Гольштейн для адміністративних районів і малих міст (до 10000 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 проект рішень ради з питань статуту розвитку та персоналії.

Самоуправління нових федеральних земель:

- громадяни прямими виборами обирають муніципальну раду;
- муніципальна рада обирає голову, правління або президію, до яких входить і бургомістр;
- бургомістра на 5 років обирає муніципальна рада яка також обирає і завідувачів відділів;
- у містах з населенням більше 100000 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.

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, у встановленні правил торгівлі, забудови, благоустрою, у плануванні забудови населених пунктів, нагляд за дотриманням законодавства з охорони природи тощо [21].

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 загальною виборчого права і на своєму першому засіданні вона обирає мера і 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.

В *Угорщині* муніципалітети представлені виборними радами. У муніципалітетах, де мешканців менше ніж 10000 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 можуть мати виконавчі функції та переважно носять дорадчий характер. Головний адміністратор призначається радою на невизначений термін. Комісій в угорських радах немає.

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 у 1988 році був прийнятий закон, відповідно до якого на торгах комунальними послугами повинні були забезпечуватись такі

їх види, як: сміттєприбиральні 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 змінюється 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 держави полягає у 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 із 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 Societies) 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) виключно 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..

З метою подолання труднощів як в організації систем управління містом, так і у сфері комунального господарства, Україні доцільно скористатися досвідом зарубіжних країн.

### **6.3 Практичне завдання**

1. Ознайомитися з теоретичними відомостями за тематикою теоретичного заняття.
2. Підготувати доповіді за прикладами організація міського самоврядування країн, територій, регіонів, міст, ЄС, Дальнього Сходу, штатів Північної Америки (Канада, США) і країн Південної Америки та інших.
3. Відповісти на контрольні запитання п. 6.4 практичного завдання.
4. Виконати тестові завдання п. 6.5.

### **6.4 Питання для самоперевірки та аудиторного контролю знань**

1. Система управління містом ...
2. Комуна у Франції ...
3. Статус французьких міст Париж, Марсель та Ліон визначаються...
4. Типи структур міських органів влади Німеччини...
5. Суть загальнодержавних повноважень, делегованих органам муніципального самоврядування...
6. Органи міською врядування Іспанії...

7. Органи міської влади Польщі...
8. Суть комунальної власності...
9. Особливості залучення приватного сектору у сферу міського благоустрою полягають у...
10. Особливості формування житлово-комунального господарства ...

### **6.5 Тести для самоперевірки знань**

1. Адміністративно-територіальною одиницею у Франції є:
  - 1) Магістрат;
  - 2) Комуна;
  - 3) Муніципальна комісія;
  - 4) Муніципальна рада.
2. Які міста Франції мають спеціальний статус:
  - 1) Париж, Марсель, Тулуза;
  - 2) Париж, Марсель, Ліон;
  - 3) Бордо, Марсель, Ліон;
  - 4) Париж, Бордо, Марсель.
3. В якій країні найбільша частка приватних підприємств у сфері комунального господарства:
  - 1) Англія;
  - 2) Франція;
  - 3) Угорщина;
  - 4) Польща.
4. «Житло за низьку плату» знаходиться у:
  - 1) Франція;
  - 2) Англія;
  - 3) США;
  - 4) Польща.

5. В якій країні правовий статус органів місцевого самоврядування, порядок їх утворення та функціонування визначається конституціями та законодавством окремих земель:

- 1) Польща;
- 2) Угорщина;
- 3) США;
- 4) Німеччина.

## **7 Практичне заняття № 7**

### **Діяльність органів місцевого самоврядування та громадськості у галузі екології та природних ресурсів**

#### **7.1 Мета роботи:**

- ознайомлення з сучасним станом соціально-екологічних проблем: глобальними, регіональними, місцевими;
- проведення аналізу щодо компетенції та повноваження місцевих рад у сфері екології та природних ресурсів, суть екологічного правопорушення;
- визначення ролі екологічних інспекторів та набувають навичок складання актів і протоколів про екологічні правопорушення, інших документів у цій сфері.

#### **7.2 Теоретичні відомості**

Загалом зниження рівня людського життя в Україні безпосередньо пов'язано з екологічним станом. Без усвідомлення і врахування цього аспекту неможливо ефективно вирішувати соціально-економічні, політичні, культурні проблеми розвитку як міст, так і регіонів, зокрема, держави загалом.

Місцеві ради та їх виконавчі органи повинні вирішувати безліч екологічних проблем: забруднення атмосферного повітря, поверхневих та підземних вод неочищеними або недостатньо очищеними каналізаційними стоками, накопичення відходів. Тільки впродовж року в Україні утворюється близько мільярда тонн промислових та побутових твердих відходів, з яких лише 10% переробляється. Площі сміттєзвалищ, сховищ, териконів уже займають майже 160 тисяч гектарів, а загальний обсяг накопичених відходів складає близько 25 млрд. тонн.

Як зауважують С.Дорогунцов та А.Федорищева, у містах сконцентровано 67,9% всього населення. На сучасному етапі економічна

цільність розвитку міст входить у суперечність з екологічними чинниками. Загалом показник забезпеченості жителів міст України зеленими насадженнями складає 36.1 м<sup>2</sup>/чол. Для сучасних міст властиві такі негативні явища як: інтенсивне антропогенне навантаження, значний техногенний потенціал промисловості, енергетики, комунального господарства, порушення мікрокліматичного режиму, тощо. Дедалі зростає конфліктність між господарською діяльністю та навколишнім середовищем. Так, в середньому державні показники викидів шкідливих речовин в атмосферне повітря складають 10,9 т/км<sup>2</sup> і 140,1 кг/чол. Зокрема на одного жителя у 2005р. кількість викидів цих шкідливих речовин складала в Івано-Франківській області 181,3 кг/чол., Дніпропетровській – 336,6 кг; Луганській – 244,8; Запорізькій – 205,1; Полтавській – 103,0. Тому, як слушно зауважують фахівці: «Для досягнення балансу інтересів регіональна політика держави має бути визначена політикою місцевої влади. Безвиразність інтересів на рівні місцевих органів управління служить перешкодою розв'язанню проблем міста».

Відповідно до Концепції сталого розвитку населених пунктів, схваленої постановою Верховної Ради України від 24.12.1999р. № 1359-ХІУ, одними із основних напрямків державної політики щодо забезпечення сталого розвитку населених пунктів є:

- узгодженість соціального, економічного, містобудівного та екологічного аспектів розвитку населених пунктів та оточуючих територій;
- раціональне використання земельних, водних, рекреаційних та інших природних ресурсів, створення умов для їх відновлення;
- поліпшення санітарно-гігієнічного та екологічного стану населених пунктів, створення безпечних для життя і здоров'я людини умов, впровадження сучасних систем збирання, вилучення, переробки та знешкодження відходів;
- проведення наукових досліджень, які б сприяли вирішенню соціально-

економічних, екологічних та інших питань забезпечення сталого розвитку населених пунктів.

У доповіді Міжнародної комісії з навколишнього природного середовища вказується, що для досягнення стану сталого розвитку-необхідна наявність таких передумов:

- політичної системи, здатної забезпечити участь громадськості у прийнятті рішень;
- економічної системи, що може забезпечити розширене виробництво, зорієнтоване на збереження еколого-ресурсної бази та технічний прогрес;
- соціальної системи, здатної знімати напруження, що виникає внаслідок негармонійного розвитку суспільства;
- технологічної системи, що стимулювала б постійний пошук нових рішень;
- міжнародної системи, що сприяла б підтримці існуючих та налагодженню нових зв'язків;
- гнучкої адміністративної системи, здатної до функціонування у нових умовах.

Сталий розвиток означає розвиток без нанесення збитків основним екологічним, соціальним та економічним процесам, а також системам, від яких ці процеси залежать. У нашій державі більшість із вказаних передумов знаходяться на початковому етапі свого розвитку. Тому питання формування екологічної політики кожного підприємства, організації, що в сукупності складають відповідну політику міста, а відтак і регіону та держави потребують свого вирішення. Ці завдання можна виконати шляхом **вироблення концепції екологічної політики** кожного міста, району зокрема. Що це дасть для органів місцевого самоврядування? Насамперед, це:

- інтеграція цілей сталого розвитку в міську політику;
- вдосконалення системи управління на місцях;



- регулювання діяльності виконавчих органів у сфері захисту довкілля;
- можливість розвивати інтеграційний підхід до вирішення різного роду завдань;
- вироблення критеріїв оцінки стану навколишнього середовища та відповідність їх міжнародним стандартам;
- залучення громадськості до цього процесу, підвищення її екологічної культури;
- проведення оцінки, моніторингу та інформування громадськості про стан довкілля.

Однак, необхідно пам'ятати найважливішу умову, а саме: відповідність чинному законодавству України, що наділяє місцеві ради повноваженнями – правами й обов'язками, які впливають із завдань та функцій цих інституцій на відповідних територіях. Компетенції та повноваження у сфері реалізації екологічної політики, а саме ті, що торкаються організації діяльності з питань охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, організації екологічної освіти, екологічного виховання громадян тощо зосереджені у Конституції України ст.13 [1], ст.16 та Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» (25.06.1991).

Законодавство наділяє міські ради функціями керівництва, забезпечення, організації, контролю тощо. Через реалізацій функцій у сфері екології та природних ресурсів розкривається призначення цих інституцій, не тільки як представницьких органів. Саме ці аспекти втілюються у конкретні напрямки і види діяльності рад щодо виконання поставлених завдань.

Чинне законодавство наділяє місцеві ради відповідними функціями та повноваженнями, які є основою їх практичної діяльності та закріплені в ч. 1 ст. 143 Конституції та у ст. ст. 25 і 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Метою управління є реалізація законодавства,

контроль за додержанням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, досягнення узгодженості дій державних і громадських органів у галузі охорони довкілля. Місцеві ради несуть відповідальність за стан навколишнього природного середовища на своїй території і в межах своєї компетенції відповідно до ст. 15 вище згаданого Закону «Про охорону навколишнього природного середовища»:

- забезпечують реалізацію екологічної політики України, екологічних прав громадян;
- дають згоду на розміщення на своїй території підприємств, установ і організацій у порядку, визначеному законом;
- затверджують з урахуванням екологічних вимог проекти планування і забудови населених пунктів, їх генеральні плани та схеми промислових вузлів;
- видають (переоформлюють, видають дублікати, анулюють) дозволи на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення у випадках, передбачених законом;
- затверджують місцеві екологічні програми;
- організовують вивчення навколишнього природного середовища;
- створюють та визначають статус резервних, в тому числі й валютних, фондів для фінансування програм та інших заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;
- організовують в разі необхідності проведення екологічної експертизи;
- забезпечують інформування населення про стан навколишнього природного середовища, функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем;
- організовують роботу по ліквідації екологічних наслідків аварій, залучають до цих робіт підприємства, установи та організації, незалежно

від їх підпорядкування та форм власності, і громадян;

- приймають рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні;
- здійснюють контроль за дотриманням законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

Відповідно до ст. 19 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» виконавчі та розпорядчі інституції органів місцевого самоврядування:

- здійснюють реалізацію рішень відповідних рад;
- координують діяльність підприємств, установ та організацій, розташованих на території відповідно села, селища, міста, незалежно від форм власності та підпорядкування;
- організовують розробку місцевих екологічних програм;
- затверджують за поданням обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, а на території Автономної Республіки Крим – органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища для підприємств, установ та організацій ліміти використання природних ресурсів, за винятком ресурсів загальнодержавного значення, ліміти скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, за винятком скидів, що призводять до забруднення природних ресурсів загальнодержавного значення або навколишнього природного середовища за межами відповідно села, селища, міста, та ліміти на утворення і розміщення відходів;
- організують збір, переробку, утилізацію і захоронення відходів на своїй території;
- формують і використовують місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища у складі місцевих бюджетів;

- погоджують поточні та перспективні плани роботи підприємств, установ та організацій з питань охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів;
- забезпечують систематичне та оперативне інформування населення, підприємств, установ, організацій та громадян про стан навколишнього природного середовища, захворюваності населення;
- організовують екологічну освіту та екологічне виховання громадян;
- приймають рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення.

Місцеві ради можуть здійснювати й інші повноваження відповідно до законодавства України. Згідно із ст. 26 [9] місцеві ради:

- надають згоду на розміщення на відповідній території нових об'єктів, сфера екологічного впливу діяльності яких, згідно з діючими нормативами, включає таку територію;
- приймають у межах, визначених законом, рішення з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність.

Важливі повноваження мають виконавчі комітети міських рад (за винятком міст районного підпорядкування) щодо координації дій на відповідній території місцевих спеціально уповноважених державних органів управління з охорони природи – територіальних органів Міністерства екології та природних ресурсів України, Державного комітету України по земельних ресурсах, Державного комітету України по водному господарству, Державного комітету лісового господарства України (ч.2 ст. 33) [4]. Ця координація, що реалізує через інституцій, повинна об'єднувати зусилля численних органів, які здійснюють управлінські функції в галузі екології та природних ресурсів, а саме для:

- розробки міських екологічних програм;
- узгодження лімітів природокористування на території міст;

- ініціювання здійснення комплексних перевірок виконання природоохоронного законодавства на підприємствах тощо.

Особлива роль у прийнятті рішень з питань екології та природних ресурсів належить сільському, селищному та міському голові, який гарантує здійснення відповідних повноважень органів місцевої виконавчої влади, дотримання вимог законодавства у цій сфері, організовує роботу відповідної ради та їх виконавчого комітету, підписує їх рішення, виконує інші координуючі, виконавчо-розпорядчі та контролюючі функції.

Існує твердження, що захист довкілля є доброю школою демократії. Ця думка знаходить своє підтвердження у **впливі громадськості на прийняття рішень** щодо захисту довкілля. У чинному законодавстві України існує низка положень, які надають громадськості право брати участь у процесі прийняття рішень у сфері захисту довкілля. Проте, механізм реалізації цього процесу на сьогодні не є чітко визначений у ст. 9 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» вказані права громадян на:

- участь в обговоренні та внесення пропозицій до проектів нормативно-правових актів, матеріалів щодо розміщення, будівництва та реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, внесення пропозицій до органів державної влади та місцевого самоврядування, юридичних осіб, що беруть участь в прийнятті рішень з цих питань;
- участь у розробці та здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального та комплексного використання природних ресурсів;
- вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) та вільне отримання, використання, поширення та зберігання такої інформації, за винятком обмежень, встановлених законом;
- участь у проведенні громадської екологічної експертизи тощо.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» є першим законодавчим документом, який містить відомості про громадську екологічну експертизу. Зокрема, у ст. 30 цього Закону вказано, що:

- громадська екологічна експертиза здійснюється незалежними групами спеціалістів з ініціативи громадських організацій, а також місцевих органів виконавчої влади за рахунок їх власних коштів або на громадських засадах;
- громадська екологічна експертиза проводиться незалежно від державної екологічної експертизи;
- висновки громадської екологічної експертизи можуть враховуватись органами, які здійснюють державну екологічну експертизу, а також органами, що заінтересовані у реалізації проектних рішень або експлуатують відповідний об'єкт.

Екологічна експертиза – це процес прийняття рішень, в яких оцінюється екологічний ризик та можливості його попередження. Дія чинного Закону України «Про екологічну експертизу» (1995р.) значно розширює можливості участі громадян у процесі прийняття рішень у сфері екологічної експертизи об'єктів:

- шляхом виступів у засобах масової інформації, подання письмових зауважень, пропозицій та рекомендацій, включення представників громадськості до складу експертних комісій, груп для проведення громадської екологічної експертизи;
- суб'єкти екологічної експертизи проводять публічні слухання або відкриті засідання;
- підготовка висновків екологічної експертизи та прийняття рішень щодо подальшої реалізації об'єкта екологічної експертизи здійснюється з урахуванням громадської думки.

Цей закон визначає, що громадська екологічна експертиза може здійснюватись у будь-якій сфері діяльності, що потребує екологічного

обґрунтування (ст. 16). Отже, громадська екологічна експертиза може здійснюватись стосовно тих об'єктів, що і державна. Зважаючи на те, що сфера громадської екологічної експертизи є необмеженою чинним законодавством, можна зробити висновок про можливість її проведення також щодо проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів, які регулюють відносини в галузі забезпечення екологічної безпеки, охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів, діяльності, що може негативно впливати на стан довкілля. Однак, як зауважують фахівці необхідно зважати на те, що в Україні законопроекти, зазвичай, не публікуються, і доступ до них широкого загалу громадськості – обмежений, як і участь у роботі законодавчих органів. Що ж стосується підзаконних нормативних актів уряду, то вони доводяться до відома громадськості шляхом публікації після прийняття відповідним державним органом. Тому громадська екологічна експертиза цих нормативно-правових актів є, певною мірою, тільки декларацією.

У третьому розділі Закону «Про екологічну експертизу» вказано на розмежування компетенцій різних органів у галузі екологічної експертизи. До того ж визначено, що компетенція зареєстрованих органів об'єднань громадян (громадських формувань) у галузі екологічної експертизи визначається їх статутними документами відповідно до законодавства України. Чинне законодавство України визначає механізми реалізації прав громадян для здійснення екологічної експертизи:

- *включення представників громадськості до складу спеціальних створюваних комісій Мінекології та природних ресурсів України на місцях із проведення державної екологічної експертизи, що є оптимальною можливістю для отримання достовірної інформації про об'єкт експертизи, для формування аргументованої позиції громадськості впливати на прийняття рішення, а також її захисту на відповідному рівні.*

- Однак, у Законі не визначено статус цих представників громадськості, тобто: чи на них поширюється статус експерта екологічної експертизи, чи вони обмежені тільки правами та функціями спостерігачів;
- *інформування громадськості про об'єкти державної екологічної експертизи.* Відповідно до ст.10 цього Закону замовники екологічної експертизи об'єктів, що в процесі реалізації (будівництва, експлуатації тощо) можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, зобов'язані оголосити через засоби масової інформації про проведення екологічної експертизи у спеціальній Заяві про екологічні наслідки діяльності.

Еколого-експертні органи чи формування після завершення екологічної експертизи повідомляють про її висновки через засоби масової інформації.

Однак, як зауважують фахівці, вказані вимоги не завжди виконуються і, в багатьох випадках, через недостатність інформації участь громадськості є формальною:

- законодавчого закріплення в ст.11 Закону України «Про екологічну експертизу» *можливості проведення публічних слухань або відкритих засідань*, що є в законодавстві України новим. Громадськість може також виступати в засобах масової інформації, подавати письмові зауваги, пропозиції та рекомендації тощо;
- *оскарження висновків державної екологічної експертизи*, що дає можливість громадськості протистояти незаконним і необґрунтованим рішенням, а також порушенням порядку проведення державної екологічної експертизи.

Зі змісту ст. 44 Закону «Про екологічну експертизу» випливає, що питання про спростування висновків державної екологічної експертизи можуть ставити тільки юридичні особи, які подають обґрунтовану заяву до відповідних місцевих рад, органів державної виконавчої влади, органів державної екологічної експертизи та інших інституцій, які приймали рішення



про проведення такої експертизи. У випадку відмови у розгляді заяви – вони вправі звернутися до суду.

Однак таке визначення кола осіб, як у ст.44, обмежує права громадян, вступає у протиріччя із загальними нормами права, і тому не може бути перешкодою реалізації громадянами їх прав на звернення за оскарженням висновку державної екологічної експертизи до суду.

Таким чином, внесення вказаних доповнень до закону України «Про екологічну експертизу» дало б змогу уникнути тих чи інших непорозумінь, що пов'язані з реалізацією громадської екологічної експертизи. Однією із таких проблем є також необхідність чи доцільність реєстрації громадської екологічної експертизи в органах місцевого самоврядування. Якщо керуватись у цьому випадку:

- тим, що з числа об'єктів екологічної експертизи вилучаються ті відомості, які складають державну, комерційну та іншу таємницю;
- ймовірною відсутністю положення у статуті громадської організації про можливість проведення нею громадської екологічної експертизи;
- принципом екологічної експертизи (ст. 6) про гарантування безпечного для життя та здоров'я людей навколишнього природного середовища, то такий захід є необхідним та прийнятним.

У цьому випадку виникає низка інших, нерегульованих чинним законодавством проблем, а саме: чи реєстрація громадської екологічної експертизи має здійснюватись за місцем її реалізації, або реєстрації громадської екологічної організації, що здійснюють екологічну експертизу? Якого характеру має бути взаємодія між організаціями, що здійснює громадську екологічну експертизу й органами регіонального та державного рівнів? Чи необхідна регламентація такої взаємодії?

У Законі «Про екологічну експертизу» вказано про рекомендаційний характер висновку громадської екологічної експертизи і, до того ж, він може:

- висвітлюватись у засобах масової інформації;

- надсилатись місцевим органам влади та зацікавленим особам;
- враховуватись органами, які приймають рішення стосовно реалізації об'єкта, а також під час проведення державної експертизи.

Однак у чинному законодавстві не визначено механізму надання цьому висновку юридичної сили, що дозволяє нехтувати думкою громадськості під час прийняття рішень щодо об'єкту екологічної експертизи. Окрім цього, знижується вагомість проведення громадської екологічної експертизи, порушується один із принципів екологічної експертизи про врахування громадської думки (ст. 6). Тому доцільно детально регламентувати процедуру затвердження висновків громадської екологічної експертизи державними органами.

Серед принципів екологічної експертизи у прийнятому Законі не визначений такий, як принцип презентації потенційної екологічної небезпеки будь-якої господарської діяльності, а це означає, що замовник об'єкту експертизи зобов'язаний надати вагомі докази безпеки його запланованої діяльності. У цьому випадку, не громадськість, і не органи екологічної експертизи мають шукати небезпеку, а сам замовник відповідає за надану інформацію. На відміну від українського, у російському законодавстві про екологічну експертизу цей принцип – закріплений.

Необхідно зауважити, що фінансування громадської екологічної експертизи здійснюється за рахунок коштів об'єднань громадян, громадських природоохоронних та інших фондів, а також цільових добровільних грошових внесків громадян, підприємств, установ та організацій. За умови, якщо громадськість або ж ті інституції, що здійснюють екологічну експертизу не мають достатніх ресурсів для її проведення, – процедура державної екологічної експертизи втрачає свою прозорість, тим самим сприяючи виникненню безвихідних ситуацій, екологічних конфліктів тощо.

Не вказано у законі, а також і в межах діючого нормативно-правового забезпечення екологічної експертизи, перелік документів, які надаються в

обов'язковому порядку для громадської екологічної експертизи. Що, відповідно, не тільки перешкоджає процесові громадської екологічної експертизи, стримує його, але й може призвести до складання неправильного остаточного висновку.

Види громадського впливу на процес прийняття рішень у сфері екологічної політики можуть ранжуватись у широких межах; від найпростішого оголошення (реклами) до активного залучення до певного типу громадської організації. Окрім участі громадськості у державній та громадській екологічній експертизах, існує широкий спектр засобів контролю та впливу на цей процес, а саме:

- участь у проведенні оцінки впливу на довкілля (ОВД);
- референдум;
- збори за місцем проживання;
- здійснення громадського контролю;
- звернення до органів державної влади й управління, установ, підприємств та організацій;
- звернення до суду;
- використання права на інформацію.

Упродовж усієї історії розвитку людства, громадяни відшукали безліч способів із метою бути почутими і тому вважати, що свобода слова, доступу до інформації, участь громадськості є винаходами останніх років – безпідставно. Усі, вказані вище форми участі громадськості у процесі прийняття рішень, можуть застосовуватись як окремо, так і в комплексі, доповнюючи одне одного, заради досягнення результату – усунення правопорушення та забезпечення належної якості довкілля і реалізації екологічних прав громадян. Завдяки цим способам залучення громадськості забезпечується об'єктивність та демократизм прийняття рішень, ефективність прийнятих проектів, підвищується якість довкілля загалом.

Отже, беручи до уваги широкий спектр форм участі громадськості у процесі прийняття рішень владними органами у сфері реалізації екологічної експертизи, необхідно вказати, що механізм їх здійснення потребує юридичного закріплення. Через його відсутність виникають конфлікти, які стосуються вирішення екологічних проблем. Щоб переконатися у тому, що прийняті рішення і закони, що стосуються довкілля, є вірними та доцільними, громадськість повинна мати можливість висловлювати свою позицію, й не тільки обговорювати рішення, закони і дії владних органів, які не відповідають їх точці зору, але й реально впливати на них. Будь-яка форма участі громадськості буде ефективною, якщо всі види і напрямки діяльності у цій сфері будуть, якимось чином, комбінуватись.

Необхідно підкреслити важливість надання інформації через ЗМІ про екологічно небезпечні об'єкти (експертизу, будівництво, діяльність). Громадськість повинна знати, які ж збитки (втрати) вона матиме задля досягнення свого добробуту (вигод).

Підставою для притягнення до відповідальності за порушення природоохоронного законодавства є вчинене екологічне правопорушення – це дія (або її відсутність), яка порушує встановлений порядок природокористування та охорони навколишнього природного середовища, суперечить приписам та вимогам, дозволам та заборонам природоохоронного законодавства, спричиняє певну шкоду природі та її ресурсам, здоров'ю людини та викликає відповідні юридичні наслідки. В Україні екологічні правопорушення за ступенем екологічної небезпеки поділяють на еколого-правовий проступок, еколого-майновий делікт, еколого-адміністративне правопорушення та екологічний злочин. За вказані порушення настають відповідно такі види юридичної відповідальності: дисциплінарна, адміністративна, кримінальна та майнова.

Дисциплінарна відповідальність за екологічні правопорушення – різновид юридичної відповідальності, яка застосовується до винних осіб за протиправні дії, що порушують екологічні вимоги у процесі невиконання

функціональних обов'язків та інших вимог дисципліни праці, пов'язаних з використанням природних ресурсів, охороною навколишнього природного середовища, забезпеченням екологічної безпеки.

Адміністративна відповідальність за екологічне правопорушення – різновид суспільних відносин, у яких застосовуються заходи адміністративного впливу (стягнення) за протиправні діяння, що порушують встановлений порядок використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки та екологічні права громадян.

Кримінальна відповідальність за екологічний злочин – стан розвитку суспільних відносин, в якому реалізуються засоби кримінально-правового покарання осіб, винних у здійсненні екологічного правопорушення з високим рівнем екологічного ризику і екологічної небезпеки для навколишнього природного середовища, природних ресурсів, життя та здоров'я людей. До покарань за екологічні злочини належать:

- виправні роботи;
- позбавлення волі;
- кримінальний штраф;
- конфіскація незаконно добутого, знарядь злочину;
- позбавлення права займати відповідні посади.

Маршова відповідальність за екологічні правопорушення (делікти) – різновид юридичної відповідальності, яка передбачає виконання обов'язку фізичних чи юридичних осіб щодо компенсації шкоди, заподіяної власникам чи користувачам природних ресурсів порушенням екологічного законодавства або порушенням екологічних та інших прав громадян.

За такі порушення юридичних осіб як:

- перевищення лімітів використання природних ресурсів;
- порушення екологічних нормативів;
- порушення екологічних стандартів;
- порушення вимог екологічної безпеки,

передбачені наступні санкції: обмеження, призупинення або заборона діяльності.

Обмеження – на певний період (до виконання необхідних природоохоронних заходів) встановлюються зменшені об'єми викидів та скидів забруднюючих речовин і розміщення відходів загалом на підприємстві чи в окремих його цехах (дільницях) та одиницях обладнання.

Призупинення – тимчасово заборонена діяльність підприємства до виконання необхідних природоохоронних заходів зупиняється експлуатація підприємства чи окремих його цехів (дільниць) і одиниць обладнання.

Припинення (заборона) – повністю припиняється експлуатація підприємства чи окремих його цехів (дільниць) і одиниць обладнання. За тимчасової чи повної заборони діяльності підприємств забороняються всі викиди та скиди забруднюючих речовин і розміщення відходів на підприємствах загалом чи окремих їх цехах (дільницях) та одиницях обладнання.

Інституціями, що застосовують такі санкції є:

- органи місцевого самоврядування;
- органи Мінекології та природних ресурсів України;
- органи місцевої державної виконавчої влади.

Державні органи, що прийняли рішення про обмеження, тимчасову заборону чи припинення діяльності підприємств або скасування таких рішень, надсилають у триденний термін відповідну інформацію місцевим радам, на території яких знаходяться підприємства. Рішення про обмеження, призупинення чи припинення діяльності підприємств може бути оскаржено в судовому порядку. У випадку необґрунтованості вчинених дій, винні у цьому службові особи несуть відповідальність згідно з чинним законодавством. Відновлення діяльності підприємством здійснюється за наявності письмового дозволу органу, який прийняв рішення про тимчасову заборону (зупинення) діяльності, або його вищого органу.

За всі інші порушення застосовуються санкції тільки спеціально уповноваженими на це інституціями. Суб'єкт господарської діяльності, що

має відповідати вимогам чинного природоохоронного законодавства, для обговорення своїх скарг щодо дій інспекторів може в будь-який час звернутися до Держекоінспекції, як на регіональному рівні, так і до Головної державної екологічної інспекції в м. Києві. Якщо вирішення проблеми не буде досягнуто, суб'єкт господарської діяльності може звернутися до судових органів.

Отже, метою екологічної політики органів місцевого самоврядування має бути вироблення стратегічних напрямків, що дозволить досягнути їх сталого розвитку та економії природних ресурсів, забезпечити здорове довкілля, знизити рівень захворювання від екологічних чинників. Усе це загалом, зумовить якісно новий рівень життя людей.

### **7.3 Практичне завдання**

1. Ознайомитися з теоретичними відомостями за тематикою теоретичного заняття.
2. Відповісти на контрольні запитання п. 7.4 практичного завдання.
3. Виконати тестові завдання п. 7.5.

### **7.4 Питання для самоперевірки та аудиторного контролю знань**

1. Екологічно сталий розвиток – це ...
2. Передумови досягнення сталого розвитку...
3. Суть концепції екологічної політики полягає у.. –
4. Функції та повноваження місцевих рад у сфері реалізації екологічної політики полягають у...
5. Функції та повноваження виконавчих органів місцевих рад у сфері реалізації екологічної політики полягають у...
6. Функції та повноваження сільського, селищного та міського голови у сфері реалізації екологічної політики полягають у...
7. Форми участі громадськості у прийнятті рішень у сфері захисту довкілля...
8. Відмінність понять «участь громадськості» та «залучення громадськості»

до прийняття рішень полягає у...

9. Види відповідальності за порушення природоохоронного законодавства...
10. Інституції, що наглядають за дотриманням природоохоронного законодавства...

### **7.5 Тести для самоперевірки знань**

1. До завдань місцевих рад у вирішенні екологічних проблем належать:
  - 1) забезпечення охорони пам'яток історії та культури;
  - 2) вжиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;
  - 3) визначення території для складування, зберігання і розміщення відходів;
  - 4) забруднення поверхневих і підземних вод.
2. До завдань виконавчих та розпорядчих інституцій органів місцевого самоврядування належить:
  - 1) здійснення реалізації рішень відповідних Рад;
  - 2) реєстрація відповідно до законодавства статутів щодо розташування на відповідній території закладів охорони здоров'я;
  - 3) приймають рішення про організацію території та об'єктів природно заповідного фонду місцевого значення.
3. Екологічна експертиза – це:
  - 1) експертиза, що дає оцінку ефективності, повноти інформації, щодо охорони навколишнього середовища;
  - 2) вид науково-практичної діяльності спеціальних органів, яка спрямована на підготовку висновків про відповідність діяльності нормам законодавства про охорону середовища;
  - 3) процес прийняття рішень, в яких оцінюється екологічний ризик та можливості його попередження.



4. Маршова відповідальність – це відповідальність
  - 1) за протиправні дії в дисципліні праці;
  - 2) у якій застосовуються заходи адміністративного впливу за протиправні діяння;
  - 3) яка передбачає виконання обов'язку щодо компенсації шкоди.
5. При порушенні вимог екологічної безпеки передбачає наступні санкції:
  - 1) заборона діяльності;
  - 2) обмеження;
  - 3) призупинення.

## 8 Практичне заняття № 8

### Гарантії місцевого самоврядування. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування

#### 8.1 Мета роботи:

- проведення аналізу діючого та міжнародного законодавства України у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
- ознайомлення з правилами та набуття практичних навичок ведення Оксфордських дебатів;
- здобуття навичок опанування мистецтва доповіді, наводячи аргументи на захист своїх позицій;
- набуття досвіду формування рекомендацій, намагаючись схилити опонентів до своєї точки зору.

#### 8.2 Теоретичні відомості

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 у межах чинного законодавства;
- захистити права органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

За П.Д.Біленчуком [18] 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, крім 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 і 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 та 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.ст. 68-70), право органів місцевого самоврядування мати позабюджетні кошти, встановлювати місцеві податки і збори, випускати місцеві позики, лотереї та цінні папери тощо.

До гарантій захисту прав місцевого самоврядування належать:

- передбачені Конституцією України – обов'язковість до виконання на відповідній території рішень органів місцевого самоврядування (ст. 144) та судовий порядок захисту прав 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;
- встановлена 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.

На сьогодні важливими є такі питання, як механізм встановлення правового режиму відповідальності як органів, так і посадових осіб місцевого самоврядування, наділених владними повноваженнями. Зокрема, у законодавстві більше акцентуються їх права, і менше – відповідальність за прийняття помилкових рішень та дій, або ж їх бездіяльність.

У складний та суперечливий для нашої держави період реформ вирішення цього питання є вельми необхідним. До того ж відповідно до п. 1 ст. 3 Європейської хартії – це одна із важливих ознак місцевого самоврядування, яка, на жаль, була втрачена в її офіційному перекладі і, відповідно, не знайшла свого підтвердження у визначенні місцевого самоврядування в Конституції України.

Конституція та закони України містять певні вимоги до рішень посадових осіб та органів місцевого самоврядування. Так, згідно із ст. 19 Основного Закону, органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією та законами України. Це означає, що рішення, прийняті керівниками органів влади з перевищенням їх повноважень або з порушенням встановленої процедури, – незаконні.

Відповідно до ст. 144 Конституції України рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку, з одночасним зверненням до суду. У конституційному регулюванні місцевого самоврядування позитивним є встановлення презумпції законності рішень органів місцевого самоврядування. Жодний орган державної виконавчої влади, посадова особа не можуть визнати рішення органів місцевого самоврядування незаконним і, відповідно, скасувати його. Вирішення питання законності актів органів місцевого самоврядування належать до компетенції судів загальної юрисдикції. Органи місцевого самоврядування належать до суб'єктів права на конституційне подання з питань дачі висновків щодо конституційності прийнятих рішень, що є вже сферою Конституційного суду України. На підставі визнання рішення неконституційним, можлива відміна правового акту органу місцевого самоврядування, прийнятого з перевищенням владних повноважень.

Відповідно до положень 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 і фізичними особами, якщо їм заподіяна шкода внаслідок рішень, що прийняті органами та посадовими особами

місцевого самоврядування.

Стаття 75 Закону [4] 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, як 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.

Зокрема, у чинному законодавстві щодо місцевого самоврядування в Україні передбачені такі *заходи впливу на органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб*:

- призупинення дії нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування та посадових осіб;
- зупинення дії та скасування нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування та посадових осіб;
- дострокове припинення повноважень органів місцевого самоврядування та посадових осіб.

Вищою формою конституційно-правової відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування є дотермінове припинення їх повноважень у визначеному законом порядку, передбаченому ст. ст. 78, 79 цього Закону [4].

Питання про дострокове припинення *повноважень місцевої ради* за рішенням місцевого референдуму може бути порушене відповідним головою,

а також, – не менш, як однією десятою частиною громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу.

Стосовно *повноважень сільського, селищного, міського голови*, то за наявності підстав, вони можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму або ж за рішенням відповідної ради, прийнятим шляхом таємного голосування не менше, як двома третинами голосів депутатів від загального складу ради. Рішення про проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови приймається радою як за власною ініціативою, так і на вимогу не менше, як 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 достроково у разі:

- невиконання рішень сільської, селищної, міської, районної (у місті) ради, її виконавчого комітету, загальних зборів громадян або невиконання своїх повноважень;
- його саморозпуску.

Повноваження органів самоорганізації населення встановлюються, зазвичай, терміном на два роки. Рішення про дострокове припинення повноважень органу самоорганізації населення, що були передані йому на підставі п. 20 ч. 1 ст. 26 Закону [4], приймається:

- загальними зборами громадян, що утворили цей орган, за наявності однієї з підстав, викладених у ч.1 ст.80 цього Закону. У цьому випадку повноваження органів місцевого самоврядування є обмеженими, порівняно з повноваженнями загальних зборів громадян;  
або:
- відповідною радою, виключно, на пленарному її засіданні (ч.1 п. 47 ст. 26 цього Закону) у порядку, визначеному для їх створення.



Стаття 76 Закону [4] 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, які 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'єкту. Інші види юридичної відповідальності застосовуються до посадових осіб органів місцевого самоврядування – на загальних підставах, тобто як до фізичної особи (загального суб'єкту).

*Дисциплінарна відповідальність* полягає у накладенні на державного службовця дисциплінарних стягнень за вчинення дисциплінарних проступків, визначених цим Законом. Підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку.

Дисциплінарними проступками є:

- вияв неповаги до державних символів України;
- невиконання або неналежне виконання в межах посадових обов'язків рішень державних органів та/або органів влади Автономної Республіки Крим, наказів, розпоряджень та доручень керівників, наданих у межах їхніх повноважень;

- невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків;
- перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення;
- невжиття передбачених законом заходів щодо усунення конфлікту інтересів;
- порушення обмежень щодо участі державного службовця у виборчому процесі, визначених виборчим законодавством;
- порушення правил внутрішнього службового розпорядку;
- порушення правил професійної етики державного службовця;
- прогул, тобто відсутність державного службовця на робочому місці більше трьох годин підряд протягом робочого дня без поважних причин;
- поява державного службовця на робочому місці у нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння.

Посадові особи органів місцевого самоврядування підлягають *адміністративній відповідальності* за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і 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 (2001р.) – Злочини у сфері службової діяльності. До таких злочинів належать: зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 ККУ), перевищення влади або службових повноважень (ст. 365 ККУ), службове підроблення (ст. 366 ККУ), службова недбалість (ст. 367 ККУ), одержання хабара (ст. 368 ККУ) та провокація хабара (ст. 370 ККУ).

Відповідно до п. 1 примітки до ст. 364 КК України службовою особою є особа, яка постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснює функції представників влади чи місцевого самоврядування, 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 функцій, або виконує такі функції 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 засади запобігання і протидії корупції» дається таке визначення корупції – використання особою, наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей. До суб'єктів корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, відповідно до ст. 4 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» відносяться і посадові особи органів місцевого самоврядування.

Корупційними діяннями є:

а) незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, у тому числі прийняття чи одержання предметів

(послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості;

б) одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством.

Подарунок (винагорода), отриманий зазначеними особами за обставин, передбачених пунктом «а», зокрема такий, що надійшов без їх відома, а також вартість незаконно одержаних послуг підлягають стягненню (відшкодуванню) в дохід держави.

*Посадова особа органу місцевого самоврядування не має права:*

а) сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, а так само в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг;

б) займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо чи через посередників або підставних осіб, бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, в якому вона працює, а також виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики);

в) входити самостійно, через представника або підставних осіб до складу правління чи інших виконавчих органів підприємств, кредитно-фінансових установ, господарських товариств тощо, організацій, спілок, об'єднань, кооперативів, що здійснюють підприємницьку діяльність;

г) відмовляти фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачене правовими актами, умисно затримувати її, надавати недостовірну чи неповну інформацію.

*Посадова особа органу місцевого самоврядування не має також права:*

а) сприяти, використовуючи своє посадове становище, фізичним та юридичним особам у здійсненні ними зовнішньоекономічної, кредитно-банківської та іншої діяльності з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг;

б) неправомірно втручатися, використовуючи своє посадове становище, у діяльність інших державних органів, органів місцевого самоврядування чи посадових осіб з метою перешкодити виконанню ними своїх повноважень;

в) надавати незаконні переваги фізичним або юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи рішень.

Декларування доходів посадових осіб органів місцевого самоврядування здійснюється в порядку і на підставах, передбачених статтею 13 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Вчинення посадовими особами органів місцевого самоврядування діянь та інших правопорушень, пов'язаних з 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» [10] 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, встановленому законом.*

*Сільські, селищні, міські, районні у місті, районні та обласні ради, сільський, селищний, міський голова, голова районної у 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.*

Стаття 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 і 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 не передбаченої 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 статей 1173-1175 Цивільного кодексу України, якими передбачено відповідальність органів місцевого самоврядування за заподіяну ними шкоду і 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 встановлена в результаті прийняття органом місцевого самоврядування нормативно-правового акта, що був визнаний незаконним і скасований.

Виходячи із статей 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 заявникові, 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 у повному обсязі. Слід мати на увазі, що спори, які можуть виникнути між юридичними і фізичними особами, з одного боку, і органом місцевого самоврядування – з іншого, розглядаються у 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.

Передбачивши відповідальність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб за заподіяну юридичним і фізичним особам шкоду, законодавець не вказує види шкоди. Але, виходячи з конституційних засад (ст. 56) про гарантування кожному права на відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної незаконними рішеннями, діями та бездіяльністю органів місцевого самоврядування, слід мати на увазі, що підлягає відшкодуванню заподіяна матеріальна і моральна шкода. 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 самоврядування 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.

Частина 2 ст. 77 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановила, що спори про поновлення порушених прав юридичних і фізичних осіб, що виникають в наслідок рішень дій чи бездіяльності органів або посадових осіб місцевого самоврядування, вирішуються в судовому порядку. Ці спори розглядаються в порядку передбаченим Цивільним процесуальним кодексом України і Господарським процесуальним кодексом України.

Зокрема, відповідно до норм Цивільного процесуального кодексу України в ред. ЗУ № 917-IV від 05.06.03 (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, обчислюваний з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав. У випадку, коли фізична особа в 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 з дня одержання нею письмової відповіді про відмову в задоволенні скарги, а у випадку, коли така відповідь не надійшла – з дня закінчення місячного строку після подання скарги.

Якщо суд, розглянувши в судовому засіданні скаргу про поновлення прав, порушених з вини органів місцевого самоврядування чи його посадової особи, дійшов висновку, що їх рішення, дії або бездіяльність були неправомірними, він у рішенні суду зазначає яким шляхом мають бути поновлені порушені права. Наприклад, встановивши неправомірність рішення органу місцевого самоврядування про введення не передбачених 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 до суду вищого рівня.

Розгляд питання гарантій та відповідальності посадових осіб та органів місцевого самоврядування вказує на важливість та необхідність формування цілісного механізму, що дасть можливість цивілізовано та конструктивно впливати на функціонування та розвиток місцевого самоврядування в Україні.

### **Правила проведення Оксфордських дебатів**

1. Дебати організуються та проводяться Головою (Керівником). Він/Вона не бере активної участі в дискусії, залишаючись нейтральною особою.
2. Голові допомагає Секретар, який інформує доповідачів щодо часу виступів і зберігає документацію дебатів.
3. До початку дебатів учасники займають місця за такою схемою:
  - праворуч Голови – особи, що погоджуються із головною тезою дебатів;
  - ліворуч Голови – особи, що не погоджуються з тезою;

- позаду і в центрі – ті, що не виробили своєї чіткої позиції;
  - попереду – головні доповідачі.
4. Кожен промовець починає словами: «Пане Голово, ...»
  5. Учасникам необхідно використовувати звертання: «Пан/Пані».
  6. Учасники відповідно до черги представляють свої погляди, захищаючи, або ж заперечуючи основну тезу. Починає та особа, яка захищає тезу і розвиває її. Наступний промовець посилається на неї. Останні – підсумовують аргументи. Закінчує дебати промовець, який заперечує тезу.
  7. Після доповіді головних промовців, кожний із присутніх може взяти участь у дебатах, навіть і ті, що сидять у кінці залу. Свої імена вони повідомляють Секретареві. Доповідають відповідно до черги, заперечуючи, або ж захищаючи тезу. Починає доповідач, який захищає тезу. Дебати припиняються, коли немає більше бажаючих виступити, або ж – за розпорядженням Голови.
  8. Доповідач виходить до кафедри (або дошки), і стає з відповідного боку, залежно від того: захищає чи заперечує тезу. Упродовж дискусії учасники можуть запитувати, або ж інформувати, підводячись із своїх місць, піднімаючи праву руку. Далі вони кажуть: «Запит», або: «Повідомлення». Доповідач може прийняти, або відхилити зауваження жестом або ж словами: «Так, прошу», або: «Ні, дякую». Повідомлення має бути коротким – 2-3 слова.
  9. Якщо зауваження було відхилено, – учасникові необхідно сісти без жодного слова.
  10. Доповідач і Голова мають право у будь-який момент перервати повідомлення чи запит.
  11. Доповідачам необхідно дотримуватись регламенту. За умови, якщо час вичерпано, Голова може зупинити доповідача.
  12. Учасники можуть змінювати свої місця, і виходити з кімнати лише під час перерви між доповідями.

13. Голова заспокоює аудиторію словами: «Прошу уваги». У певних ситуаціях Голова має право попросити вийти учасників, які не дотримуються правил поведінки.
14. Після дебатів учасники голосують, вибираючи ту чи іншу сторону. Учасники голосування оцінюють не тезу, а ті аргументи, що були представлені кожною із сторін.

Таблиця 8.2 – Ролі промовців під час Оксфордських дебатів

Пропозиція	Опозиція
1	2
<p><i>1 промовець:</i> відкриває дискусію. Завданням його є визначення теми із поясненням незрозумілих у ній формулювань. Далі він представляє 3 основні аргументи своєї сторони, лише частково їх обґрунтовуючи. На виступ він має 8 хвилин часу. Ця роль не є складною, проте досить важлива, оскільки всі наступні промовці, як зі сторони пропозиції, так і опозиції - дотримуватимуться визначеної тези та викладених аргументів</p>	<p><i>1 промовець:</i> звертається до визначення тези іншої сторони і представляє: власне розуміння. Далі він також наводить при контраргументи, які частково обґрунтовує. На свій виступ він витрачає 8 хвилин. Ця роль також не є важкого, однак цей промовець визначає стратегію опозиційної сторони</p>
<p><i>2 промовець:</i> його завданням є розкриття першого аргументу промовця. До того ж, він мусить звернутися до контраргументів опозиції і довести їх неспроможність. Він має на виступ 6 хвилин. Ця роль також не є із складних</p>	<p><i>2 промовець:</i> подібно до 11 промовця зі сторони пропозиції</p>

## Продовження таблиці 8.2

1	2
<p><i>3 промовець:</i> викладає обґрунтування другого аргументу своєї сторони. Окрім цього, він повинен заперечувати аргументи Другої сторони, а саме: розвинути другий пункт - за можливістю заперечити його, або ж показати відсутність їх зв'язку з темою дискусії, не важливість. Ця роль, як і наступного промовця, є дещо складнішою, оскільки вимагає постійної уваги до аргументів противників, їх динамічного аналізу</p>	<p><i>3 промовець:</i> подібно до III промовця зі сторони пропозиції</p>
<p><i>4 промовець:</i> викладає обґрунтування третього аргументу своєї сторони. Окрім цього, він повинен заперечувати аргументи другої сторони, а саме: розвинути третій пункт. - за можливістю заперечити його. Ця роль вимагає постійного напруження і аналізу як власних, так і опозиційних аргументів</p>	<p><i>4 промовець:</i> подібно до IV промовця зі сторони пропозиції</p>
<p><i>5 промовець:</i> підсумовує аргументи своєї сторони. Якщо його попередники не виконали функції належним чином, то він повинен згадати контраргументи і з боку опозиції; закріпити основні моменти своєї сторони та обґрунтувати їх значення. Ця роль є вельми важливою, оскільки виступ останнього промовця є підсумковим, і найбільше фіксується у пам'яті слухачів. Йому надається 6 хвилин</p>	<p><i>5 промовець:</i> подібно до V промовця зі сторони пропозиції. Однак, цей промовець має той шанс, який необхідно використати: він закриває основну частину дискусії і має останнє слово</p>

### 8.3 Практичне завдання

1. Ознайомитися з теоретичними відомостями за тематикою теоретичного заняття.
2. Відповісти на контрольні запитання п. 8.4 практичного завдання.
3. Виконати тестові завдання п. 8.5.

#### **8.4 Питання для самоперевірки та аудиторного контролю знань**

1. Органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними...
2. Правові гарантії місцевого самоврядування отримали закріплення у...
3. Суб'єктивна (психологічна) відповідальність...
4. Підстави, види і порядок відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначаються...
5. Територіальна громада може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування у випадках...
6. Шкода, заподіяна юридичним та фізичним особам органами місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок коштів...
7. Дострокове припинення повноважень відповідної ради можливе у випадку...
8. Дострокове припинення повноважень сільського, селищного та міського голови за наявності підстав можливе за рішенням відповідної ради, що прийняте не менш як... голосів депутатів в... складу ради.
9. Повноваження сільського, селищного, міського голови припиняються у випадках...
10. Рішення про дострокове припинення повноважень органу самоорганізації населення приймається...

#### **8.5 Тести для самоперевірки знань**

1. В Україні визначається та гарантується місцеве самоврядування:
  - 1) Конституцією України;
  - 2) Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
  - 3) Законом України «Про місцеві державні адміністрації».
2. Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за своєю діяльністю перед:

- 1) Президентом України;
- 2) прем'єр-міністром України;
- 3) головою Верховної Ради України;
- 4) головою місцевої державної адміністрації;
- 5) головою міської ради;
- 6) територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами.

3. Спори про поновлення порушених прав юридичних і фізичних осіб, що виникають в результаті рішень, дій чи бездіяльності органів або посадових осіб місцевого самоврядування, розглядаються в порядку передбаченому:

- 1) цивільним процесуальним кодексом України;
- 2) господарським процесуальним кодексом України;
- 3) правильні відповіді 1) та 2);
- 4) жодна відповідь неправильна.

4. Органи виконавчої влади, їх посадові особи:

- 1) не мають право втручатися в діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- 2) мають право втручатися;
- 3) мають право втручатися в окремих випадках;
- 4) не мають права втручатися, крім випадків, передбачених законодавством.

5. Місцеві державні адміністрації є підконтрольними районним та обласним радам:

- 1) в частині повноважень, делегованих їм відповідними родами;
- 2) у виконанні рішень з питань делегованих повноважень;
- 3) у виконанні програм соціально-економічного розвитку;
- 4) у виконанні програм культурного розвитку;
- 5) правильними є відповіді 1) та 2);
- 6) у виконанні районних та обласних бюджетів.

## 9 Практичне заняття № 9

### Місцеве самоврядування в зарубіжних країнах

#### 9.1 Мета роботи:

- ознайомитись з організацією системи місцевого самоврядування в зарубіжних країнах;
- розглянути та визначити основні принципи та положення Європейської Хартії місцевого самоврядування.

#### 9.2 Теоретичні відомості

Місцеве самоврядування має свої особливості у США, Італії, Франції, Польщі, Німеччині, а тепер уже і в Росії, Казахстані, Литві та інших державах. Тому поняття місцевого самоврядування, як зазначав Ю.Панейко [25], можна досягнути лише шляхом індукції, емпірично узагальнюючи усталені правові форми самоврядування в окремих державах. Сьогодні 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, Всесвітній Декларації про місцеве самоврядування.

**Всесвітня Декларація місцевого самоврядування** [13] була проголошена інтернаціональною спілкою місцевих влад (ICBM), що зібралась 23-26 вересня 1985 року в 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. 3);
- 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. 4);
- 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 (ст. 5);
- умови праці обраних на місцях представників влади повинні гарантувати вільне виконання їх функцій (п. 1 ст. 7);
- нагляд за місцевими органами влади має здійснюватися лише для забезпечення дотримання законності в діяльності цих органів (п.2 ст. 8).

**Європейська Хартія місцевого самоврядування** [15] 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 та регіональних органів влади Європи.

Хартію було запропоновано для підписання у вигляді конвенції країн-членів Ради Європи, 15 жовтня 1985р., на XX пленарному засіданні, і тільки після підписання чотирьох ратифікаційних грамот вона набула чинності 1 вересня 1988р.



На сьогодні Хартію підписали та ратифікували наступні країни-члени Ради Європи: Австрія, Азербайджан, Албанія, Бельгія, Болгарія, Боснія і Герцеговина, Великобританія, Вірменія, Греція, Грузія, Данія, Естонія, Ірландія, Ісландія, Іспанія, Італія, Кіпр, «колишня Югославська Республіка Македонія», Латвія, Литва, Ліхтенштейн, Люксембург, Мальта, Молдова, Нідерланди, Німеччина, Норвегія, Польща, Португалія, Росія, Румунія, Словаччина, Словенія, Туреччина, Угорщина, Україна, Фінляндія, Хорватія, Чехія, Швейцарія, Швеція. Підписали Хартію лише: Сербія, Франція та Чорногорія.

Мета Європейської Хартії місцевого самоврядування полягає у компенсації відсутності спільних європейських стандартів для захисту і подальшого розвитку прав і основних свобод місцевих органів влади, як найбільш наближеного до громадян рівня управління, надаючи їм можливість брати ефективну участь у прийнятті рішень, що впливають на оточення, в 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 третій 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 документу [15]:

- принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у законодавстві та, по можливості, в конституції країни (ст. 2);
- під місцевим самоврядуванням розуміється право і спроможність місцевих властей, в межах закону, здійснювати регулювання і 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 в місцевих умовах (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 (п.2 ст.8);
  - 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).

В Україні гостро стоїть питання про визначення найбільш оптимальних меж повноважень органів місцевого самоврядування, а також формування системи їх взаємовідносин 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. 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. Конституційні норми у цих країнах гарантують муніципалітетам і провінціям право самостійного урядування й самоорганізації. На відміну від конституцій більшості західно- і східноєвропейських країн. Конституція США гарантує

суверенітет урядів штатів, але не згадує про місцеве самоврядування. Це пояснюється федеральним характером американської системи, де народ наділяє владою як Центральний уряд, так і уряди штатів. Як наслідок, усі 50 штатів країни мають право регламентувати структуру і діяльність населених пунктів за умови дотримання існуючих тлумачень Конституції.

На сьогодні фахівці виділяють такі моделі (типи, системи) **управління на місцях** (поєднання органів державної влади та місцевого самоврядування) у розвинутих країнах:

англосаксонська – характеризується тим, що на всіх субнаціональних рівнях управління функціонують органи місцевого самоврядування, а місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції не створюються; до того ж, їм властива більш глибока автономія місцевих органів і відсутність вираженого їх підпорядкування центру (США, Великобританія, Канада, Австралія, Нова Зеландія, Росія);

Континентальна (європейська, французька) – характеризується розвинутою системою адміністративного контролю центральної влади над місцевими органами і ланцюговою, ієрархічною системою командування (Франція, Італія, Іспанія, Бельгія, деякі країни Латинської Америки). Виділяють два її різновиди:

на всіх субнаціональних рівнях, за винятком низового, одночасно функціонують виборні органи територіальної громади та призначені представники центральної влади;

- на низовому рівні функціонують, виключно, органи первинної територіальної громади (Франція, Італія);
- на низовому рівні створюються лише органи місцевого самоврядування, а на регіональному та субрегіональному рівнях – функціонують призначені місцеві державні адміністрації загальної компетенції або ж виборні органи місцевого самоврядування, що представляють інтереси територіальних громад природних

адміністративно-територіальних одиниць на регіональному (субрегіональному) рівнях (Польща, Болгарія, Туреччина, Фінляндія, Ірак);

**радянська** – ще більше ієрархізована система, формальну структуру якої посилює дія демократичного централізму: ради є органами державної влади на своїй території, де всі інші органи держави прямо або опосередковано підпорядковані радам, тобто існує нагляд з боку комуністичної партії, а також принцип «один кандидат на одне місце» (КНДР, КНР);

**іберійська** – за якої управління на всіх субнаціональних рівнях здійснюють обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування (ради) та відповідні головні посадові особи місцевого самоврядування (мери, регідори, префекти, алькади тощо), які, стаючи головами відповідних рад, одночасно затверджуються центральними органами державної влади в адміністративно-територіальних одиницях (Португалія, Мексика, Бразилія);

**змішана** – поєднання елементів того чи іншого типів (Німеччина, Японія).

Аналіз організації влади на місцях у різних демократичних країнах (таблиця 9.1) засвідчує те, що, незалежно від форми правління, географічного положення держави мають багато спільних рис для органів місцевої влади. У президентських (США, Франція) та парламентських республіках (Італія, Австралія), конституційних монархіях (Нідерланди, Норвегія) – сформувались такі **спільні принципи**:

Таблиця 9.1 – Організація влади у країнах Європи

Країна	Територія тис. кв. км	Населення, млн.	I Рівень	II Рівень	III Рівень
Україна (01.10.98)	603,7	45,6	10198+ 800+279	490+165	27
Польща	312,7	38,2	2 489 гмін	373 повіти	16 воєводств
Румунія	238,4	20,3	3 012 комун	39 повітів	–
Франція	551,7	65,1	36 700 комун	96 департа- ментів	21 регіон
Німеччина	357,0	81,8	8 590 громад	323 округи	16 земель
Італія	301,3	60,7	8 000 комун	96 провінцій	20 областей
Іспанія	504,6	45,2	8 150 комун	52 провінції	17 авт. областей

- 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 [27].

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 з соціального забезпечення, забезпечення житлом);
- захисні функції (пожежна служба, поліція, захист споживачів);
- комунальні послуги (забезпечення водою, тепловою енергією і газом);
- дозвілля (спортивні споруди, бібліотеки, культурні послуги, туризм, підтримка мистецтва) [Народ і влада, 1998, № 2].

Велика Британія має тривалу традицію демократичного місцевого самоврядування. Саме тут зародилась англосаксонська система, найважливішою ознакою якої є відсутність на місцях повноважних представників уряду, що опікують виборні органи.

Регіональний рівень влади між центральними та місцевими рівнями відсутній, хоча між самими місцевими органами влади у чотирьох частинах країни (Англія, Уельс, Шотландія та Північна Ірландія) існують певні відмінності.

У 1950 році, в Англії було понад 1600 місцевих органів влади різного типу. Сьогодні їх налічується близько 450. Подібним чином, в Уельсі, за цей же період кількість місцевих органів влади зменшилась від 180 до 22 і в Шотландії – від 430 до 32 одиниць [23].

Англія. У Лондоні є 6 головних зон і єдиний рівень місцевих органів влади. Тут місцеве урядування здійснюють лондонські бороу та Корпорація Лондону – орган, який відповідає за адміністрування історичної частини

міста. Міські районні ради здійснюють місцеве урядування в інших зонах. До введення Закону про місцеве урядування 1992 року на території Англії існувала двоступенева система незалежних один від одного рівнів: ради графств та районні ради. Внаслідок введення цього Закону, на певних територіях цю систему було замінено однорівневою на взірць тієї, що існує у міських зонах. Однак, на багатьох територіях дворівнева система надалі ще продовжує існувати.

Місцеве урядування на території Уельсу до 1 квітня 1996 року також здійснювалось за дворівневою системою окружних і районних рад. Сьогодні тут існує однорівнева система місцевого урядування.

На материковій Шотландії урядування на місцевому рівні донедавна забезпечувалось на двох рівнях регіональними та районними радами.

У Північній Ірландії всі функції урядування здійснюються на одному рівні районними радами.

Місцеві органи влади не є предметом загального адміністративного нагляду з боку зовнішніх органів. Але кожний місцевий орган в Англії та Уельсі має аудитора, призначеного Комісією з питань аудиту місцевих органів влади і Національною службою з питань охорони здоров'я в Англії та Уельсі, що є незалежними від уряду. Ці аудитори мають повноваження як у питаннях регулювання, так і в питаннях законності та вартості грошей.

Місцеві органи влади є єдиними виборними виконавчими органами, що обираються на місцях.

У Великій Британії мер, чи цивільний голова – церемоніальний службовець, який не наділений жодною виконавчою владою, і щорічно обирається членами ради. Лідерів ради обирають непрямим голосуванням.

Ради графств, районів та парафій складаються з різної кількості депутатів, обраних прямим голосуванням. Загалом, ради графств налічують 60-100, районні – 50-80, а парафіяльні 5-25 депутатів. Ради графств та лондонські бороу здійснюють вибори депутатів рад кожних чотири роки.



Вибори до районних рад у містах проводяться щороку, впродовж трьох років із чотирьох, на одну третину місць.

Для Сполучених Штатів Америки, яким також властивий англосаксонський тип управління на місцях, властивий високий ступінь децентралізації функцій держави у соціально-економічній сфері. Федеративна система надає штатам певну економічну автономію та широкі повноваження, але місцеві органи у правовому відношенні безпосередньо залежать від них. Кожний штат має свою конституцію, де закріплені основні принципи і форми його державного устрою та устрої місцевих органів.

США представлені цілою низкою місцевих самоврядних інституцій, зокрема округами, муніципалітетами, спеціальними округами, містами та містечками. Місцеві органи влади дуже відрізняються один від одного за своєю організацією, хоча реально всі мають раду чи законодавчу гілку. У багатьох округах і деяких муніципалітетах рада призначає голову виконавчої влади або сама володіє виконавчою та законодавчою владою. В інших, мер чи голова виконавчої влади округу обирається безпосередньо і керує урядовою агенцією. Райони, переважно, управляються обраними радами [23].

У Франції статусом місцевих органів володіють департаменти та комуни. До того ж, основні адміністративно-територіальні структури є одночасно як місцевого, так і державного рівнів урядування:

- комуни (общини) – основний рівень, на якому відсутні державні органи загальної компетенції. Інституціями самоврядування тут є муніципальні ради зі своїми виконавчими органами – муніципалітетами;
- департаменти, де діють як органи місцевого самоврядування (Генеральна рада із власним виконавчим органом), так і державної влади у вигляді префектур;
- регіони, які лише недавно набули статусу адміністративно територіального утворення із власними урядовими структурами. На

цьому рівні діють як органи місцевого самоврядування (Рада регіону), так і державні органи.

Відповідно до ст. 72 Конституції Франції «місцевими колективами є комуни, департаменти, заморські території, які вільно управляються виборними радами в умовах, визначених законом». Дотепер у країні нараховується 96 департаментів материкової Франції та чотири – за морем, і понад 36 тис. міських та сільських комун.

Комуни обирають свої комунальні (муніципальні) Ради. Рада затверджує бюджет, встановлює податки, визначає політику комуни. Вибори, що відбуваються кожні шість років, відбуваються у середині терміну, між виборами в регіоні. Вищий орган комуни – муніципальна рада – обирає із свого складу мера та його заступників (30% свого складу). Мер репрезентує виконавчу владу комуни і виступає у двох іпостасях, зокрема, як:

- інститут самоврядування;
- представник центральної влади (у зв'язку з тим, що комуна є одночасно і державним округом, і місцевим утворенням) із питань правопорядку та організації виборів.

Виборною інституцією департаменту є Генеральна рада: депутати обираються терміном на шість років, до того ж, половина з них переобирається кожні три роки. Генеральна рада обирає голову, виконавчого голову та номінального голову, який є президентом; проводить свої сесії щонайменше 4 рази на рік; обирає виконавчий комітет (від 4 до 10 депутатів). Департамент наділений такими повноваженнями:

- створювати та організовувати певні департаментські публічні служби і керувати ними;
- керувати майном департаменту;
- приймати бюджет департаменту і контролювати його виконання;
- здійснювати функції дорадчого органу департаменту, господарського планування і регіонального програмування.

У регіоні обирається Рада (Асамблея) регіону, вибори до якої відбуваються кожні 6 років. До повноважень цієї Ради належать: узгодження бюджету, встановлення податків та розроблення загальної політики регіону, обрання голови – «президента», який є головою виконавчої влади в регіоні, та бюро – виконавчого органу регіону.

До того ж, у кожному регіоні створюється Рада з економічних і соціальних питань, яка формується з представників бізнесу, профспілок, культурних, професійних та інших об'єднань регіону. Вона подає доповіді Асамблеї, а також надає консультації з широкого кола питань [21].

До повноважень регіонів входять: планування використання землі та економічний розвиток, залізничний транспорт та водні шляхи, заходи щодо економічної підтримки.

В інших державах, яким властивий французький тип управління на місцях, є свої особливості. Так, для **Італії** характерна трирівнева система в областях, провінціях та общинах. Області – це автономні структури із самостійною відповідальністю та функціями, провінції та общини – одиниці місцевого управління в межах територіального розподілу держави та областей. Область, зазвичай, делегує частину адміністративних функцій провінціям та общинам, виділяючи їм відповідні фінанси (як обласні, так і державні).

Схема розподілу влади в Німеччині, якій властивий змішаний тип управління на місцях, представлена на *рисунку 9.1*. Після об'єднання, Федеративна Республіка Німеччина включає 16 Земель: 5 – колишньої НДР та 11, що входили до складу ФРН. Кожна із цих земель має свою конституцію, демократично обраний парламент (ландтаг), земельне управління (уряд), своє громадянство. Характерною особливістю державного устрою ФРН є його значна децентралізація. Органи місцевого самоврядування мають високий рівень автономії у прийнятті рішень.

Депутатів до парламенту Землі, відповідно, термін повноважень якого 4 роки, обирають прямим голосуванням, які відповідно, обирають президента ландтагу. Депутати ландтагу працюють у постійних комісіях. Парламент обирає земельний уряд (8 міністрів) та голову – міністра-президента, формує 9 державних судових палат [19].



Рисунок 9.1 – Розподіл влади в Німеччині

Між собою Землі співпрацюють за принципом самокоординації, тобто регулюють питання без втручання центру шляхом укладання та виконання договорів.

Для вирішення можливих суперечностей між центром та Землями існує Федеральний конституційний суд, внутрішньо земельних питань – суди федеральних Земель. Найважливіші питання розвитку Землі вирішуються волевиявленням населення через референдум.

Місцеве самоврядування включає 2 рівні: муніципалітети, котрі можуть бути організовані як унітарні муніципалітети або як асоціації муніципалітетів, а також округи, що складаються з муніципалітетів, що перебувають на його території. На рівні муніципалітету не існує загальнонаціональної організації виконавчих органів. Залежно від форми місцевого управління, виконавчі функції може бути покладено на місцеву раду, мера або ж виконавчого голову, який не є мером.

Звичайно, що спроби непродуманого копіювання чужого досвіду не завжди дають очікуваного позитивного результату. Нова економічна і політична реальність вимагає прийняття обґрунтованих нестандартних рішень, вмілого управління. Тому вважаємо, що викладений матеріал сприятиме підготовці фахівців у галузі державного управління та місцевого самоврядування, які, працюючи на теренах України, сприятимуть муніципальному розвитку.

### **9.3 Практичне завдання**

1. Ознайомитися з теоретичними відомостями за тематикою теоретичного заняття.
2. Відповісти на контрольні запитання п. 9.4 практичного завдання.
3. Виконати тестові завдання п. 9.5.

### **9.4 Питання для самоперевірки та аудиторного контролю знань**

1. Європейська Хартія місцевого самоврядування була схвалена...
2. Рамкові закони про місцеве самоврядування це...
3. Унітарні міжурядові системи...
4. Федеральні міжурядові системи...
5. Відповідно до Всесвітньої Декларації про місцеве самоврядування процедура нагляду за діяльністю місцевих органів влади має визначатись...
6. Недискреційні обов'язкові функції...
7. Дискреційні функції...
8. У випадку, коли акти державної влади країн ліберальної демократії

Західної Європи та Північної Америки суперечать конституційному статусові місцевої влади, вона може...

9. У конституції якої держави немає жодної згадки про статус органів місцевого самоврядування?
10. Напрямки діяльності органів місцевого самоврядування в європейських країнах...

### **9.5 Тести для самоперевірки знань**

1. Яка структура Європейської хартії місцевого самоврядування:
  - 1) 4 частини, 18 статей;
  - 2) 3 частини, 18 статей, Преамбула;
  - 3) 3 частини, 11 статей.
2. Що таке модель управління на місцях:
  - 1) поєднання органів державної влади та місцевого самоврядування;
  - 2) зв'язок органів місцевого самоврядування та територіальної громади;
  - 3) структура внутрішньої організації органів місцевого самоврядування.
3. Які з моделей належать до моделей управління на місцях:
  - 1) азіатська;
  - 2) Європейська;
  - 3) іберійська;
  - 4) американська.
4. Для якої моделі управління на місцях характерна відсутність на місцях повноважних представників уряду, що опікують виборні органи:
  - 1) змішана;
  - 2) англосаксонська;
  - 3) континентальна.
5. За конституцією якої країни її місцевими колективами є комуни, департаменти і заморські території:
  - 1) Іспанія;
  - 2) Англія;

3) Італія;

4) Франція.

6. Які характерні особливості державного устрою ФРН:

1) органи місцевого самоврядування мають значну автономію у прийнятті рішень;

2) значна децентралізація;

3) висока централізація.

## **Додаток А**

### **Теми контрольних робіт до модулю Н.003.3.10 «Система органів місцевого самоврядування»**

#### **Варіант 1**

1. Міжнародно-правові стандарти і зарубіжний досвід розвитку місцевого самоврядування.
2. Постійні комісії ради.
3. Доходи місцевих бюджетів. Видатки місцевих бюджетів. Використання вільного залишку коштів місцевих бюджетів.

#### **Варіант 2**

1. Вибори в органи місцевого самоврядування: загальні засади, правове забезпечення.
2. Делегування повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям.
3. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед державою

#### **Варіант 3**

1. Гарантії місцевого самоврядування.
2. Особливості повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів.
3. Перспективи розвитку місцевого самоврядування в контексті Концепції адміністративної реформи в Україні.

#### **Варіант 4**

1. Заступник голови районної, районної у місті ради та перший заступник, заступник голови обласної ради.
2. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування



- перед територіальними громадами
3. Основні положення Європейської хартії місцевого самоврядування.

### **Варіант 5**

1. Управління місцевим та регіональним розвитком.
2. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед юридичними і фізичними особами.
3. Сучасна державна політика у сфері місцевого самоврядування.

### **Варіант 6**

1. Компетенція сільських, селищних, міських рад.
2. Історія розвитку місцевого самоврядування в Україні.
3. Голова районної, обласної, районної у місті ради.

### **Варіант 7**

1. Обов'язковість актів і законних вимог органів та посадових осіб місцевого самоврядування.
2. Тимчасові контрольні комісії ради.
3. Місцеве самоврядування як форма реалізації народного суверенітету і конституційний засіб обмеження державної влади.

### **Варіант 8**

1. Фінансове забезпечення витрат, пов'язаних із здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади та виконанням рішень органів державної влади.
2. Підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій районним, обласним радам.
3. Органи самоорганізації населення.

### **Варіант 9**

1. Відділи, управління та інші виконавчі органи сільської, селищної, міської, районної у місті ради.
2. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі будівництва.
3. Доходи місцевих бюджетів. Видатки місцевих бюджетів. Використання вільного залишку коштів місцевих бюджетів.

### **Варіант 10**

1. Особливості місцевого самоврядування країн Західної і Східної Європи.
2. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо управління комунальною власністю.
3. Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті ради.

### **Варіант 11**

1. Громадські слухання.
2. Участь органів місцевого самоврядування у фінансово-кредитних відносинах.
3. Впровадження принципів місцевого самоврядування в життя.

### **Варіант 12**

1. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту.
2. Вибори в органи місцевого самоврядування: загальні засади, правове забезпечення.
3. Забезпечення гарантії організаційної самостійності місцевого самоврядування у законодавстві України.

### **Варіант 13**

1. Юридична природа органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування: особливі й спільні риси.
2. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед юридичними і фізичними особами.
3. Місцеві податки і збори.

### **Варіант 14**

1. Матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування.
2. Підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій районним, обласним радам.
3. Ради – представницькі органи місцевого самоврядування.

### **Варіант 15**

1. Органи місцевого самоврядування в системі державного управління.
2. Компетенція сільських, селищних, міських рад.
3. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища.

### **Варіант 16**

1. Міжнародно-правові стандарти і зарубіжний досвід розвитку місцевого самоврядування.
2. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.
3. Дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови.

### **Варіант 17**

1. Організаційно-правова, матеріальна і фінансова основи місцевого самоврядування.
2. Періодизація місцевого самоврядування та особливості його історичного розвитку.
3. Голова районної, обласної, районної у місті ради.

### **Варіант 18**

1. Особливості системи місцевого самоврядування в Україні.
2. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування.
3. Заступник голови районної, районної у місті ради та перший заступник, заступник голови обласної ради.

### **Варіант 19**

1. Особливості повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів.
2. Участь органів місцевого самоврядування у фінансово-кредитних відносинах.
3. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад в галузі зовнішньоекономічної діяльності.

### **Варіант 20**

1. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед юридичними і фізичними особами.
2. Юридична природа органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування: особливі й спільні риси.
3. Особливості місцевого самоврядування США.

### **Варіант 21**

1. Забезпечення гарантії організаційної самостійності місцевого самоврядування у законодавстві України.
2. Світова практика організації роботи представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування.
3. Відділи, управління та інші виконавчі органи сільської, селищної, міської, районної у місті ради.

### **Варіант 22**

1. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад в галузі бюджету, фінансів і цін.
2. Порядок формування, організація роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування.
3. Управління місцевим та регіональним розвитком.

### **Варіант 23**

1. Доходи місцевих бюджетів. Видатки місцевих бюджетів. Використання вільного залишку коштів місцевих бюджетів.
2. Гарантії місцевого самоврядування, його органів та посадових осіб
3. Організаційно-правові засади діяльності посадових осіб територіальної громади та органів місцевого самоврядування у сфері реалізації екологічної політики.

### **Варіант 24**

1. Фінансове забезпечення витрат, пов'язаних із здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади та виконанням рішень органів державної влади.
2. Служба в органах місцевого самоврядування в Україні.
3. Державна управлінська вертикаль і самоврядування.

### **Варіант 25**

1. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування.
2. Місцеві бюджети. Участь держави у формуванні доходів місцевих бюджетів.
3. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою.

### **Варіант 26**

1. Обов'язковість актів і законних вимог органів та посадових осіб місцевого самоврядування.
2. Дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови.
3. Функції й повноваження місцевого самоврядування.

### **Варіант 27**

1. Юридична природа органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування: особливі й спільні риси.
2. Повноваження виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради.
3. Реформування у сфері місцевого самоврядування.

### **Варіант 28**

1. Підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій районним, обласним радам.
2. Місцеві бюджети. Участь держави у формуванні доходів місцевих бюджетів.
3. Правовий статус органів місцевого самоврядування в системі державного управління.

### **Варіант 29**

1. Гарантії місцевого самоврядування, його органів та посадових осіб.
2. Голова районної, обласної, районної у місті ради.
3. Фінансове забезпечення витрат, пов'язаних із здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади та виконанням рішень органів державної влади.

### **Варіант 30**

1. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування.
2. Проблеми розмежування повноважень між представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування.
3. Матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування.

## Додаток Б

### Питання до заліку по модулю Н.003.3.10 «Система органів місцевого самоврядування»

1. Вибори в органи місцевого самоврядування: загальні засади, правове забезпечення.
2. Гарантії місцевого самоврядування.
3. Органи місцевого самоврядування в системі державного управління.
4. Органи самоорганізації населення.
5. Організація роботи сільських, селищних, міських голів, голів районних та обласних рад.
6. Система місцевого самоврядування в Україні.
7. Функції й повноваження місцевого самоврядування.
8. Юридична природа органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування: особливі й спільні риси.
9. Управління місцевим та регіональним розвитком
10. Матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування.
11. Служба в органах місцевого самоврядування в Україні.
12. Природа місцевого самоврядування.
13. Історія розвитку місцевого самоврядування в Україні.
14. Міжнародно-правові стандарти і зарубіжний досвід розвитку місцевого самоврядування.
15. Особливості системи місцевого самоврядування в Україні.
16. Організація діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні.
17. Місьцеве самоврядування в Україні, як Конституційно-правовий інститут.
18. Правова, організаційна та матеріально-фінансова основи місцевого самоврядування в Україні, його конституційно-правові гарантії.
19. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування.



20. Світова практика організації роботи представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування.
21. Державна політика України у сфері місцевого самоврядування.
22. Вільна тема (обирається самостійно і затверджується за згодою керівника).
23. Порядок формування, організація роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування
24. Делегування повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям
25. Питання, які вирішуються районними і обласними радами виключно на їх пленарних засіданнях
26. Повноваження районних і обласних рад
27. Повноваження сільського, селищного, міського голови
28. Особливості повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів
29. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян
30. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері соціального захисту населення
31. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку
32. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад в галузі бюджету, фінансів і цін
33. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо управління комунальною власністю
34. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного

- обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку
35. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі будівництва
  36. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту
  37. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища
  38. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад в галузі зовнішньоекономічної діяльності
  39. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад в галузі оборонної роботи
  40. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою
  41. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян
  42. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги
  43. Особливості повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів
  44. Ради – представницькі органи місцевого самоврядування
  45. Громадські слухання
  46. Організаційно-правова, матеріальна і фінансова основи місцевого самоврядування
  47. Компетенція сільських, селищних, міських рад
  48. Дострокове припинення повноважень ради
  49. Дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови

50. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування
51. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами
52. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед державою
53. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед юридичними і фізичними особами
54. Гарантії місцевого самоврядування, його органів та посадових осіб
55. Обов'язковість актів і законних вимог органів та посадових осіб місцевого самоврядування
56. Підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій районним, обласним радам
57. Місцеві бюджети. Участь держави у формуванні доходів місцевих бюджетів.
58. Доходи місцевих бюджетів. Видатки місцевих бюджетів. Використання вільного залишку коштів місцевих бюджетів.
59. Місцеві бюджети. Збалансування місцевих бюджетів.
60. Фінансове забезпечення витрат, пов'язаних із здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади та виконанням рішень органів державної влади.
61. Утворення цільових фондів
62. Місцеві податки і збори
63. Участь органів місцевого самоврядування у фінансово-кредитних відносинах
64. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування
65. Відділи, управління та інші виконавчі органи сільської, селищної, міської, районної у місті ради
66. Тимчасові контрольні комісії ради
67. Постійні комісії ради

68. Порядок формування, організація роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування
69. Депутат ради
70. Секретар сільської, селищної, міської ради
71. Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті ради
72. Повноваження виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради
73. Голова районної, обласної, районної у місті ради
74. Заступник голови районної, районної у місті ради та перший заступник, заступник голови обласної ради.
75. Правовий статус органів місцевого самоврядування в системі державного управління.
76. Поняття й основні теорії місцевого самоврядування.
77. Місцеве самоврядування як форма реалізації народного суверенітету і конституційний засіб обмеження державної влади.
78. Місцеве самоврядування в структурі громадського суспільства: теоретико-правові аспекти.
79. Система форм здійснення місцевого самоврядування.
80. Основні завдання органів місцевого самоврядування.
81. Реформування у сфері місцевого самоврядування.
82. Сучасна державна політика у сфері місцевого самоврядування.
83. Перспективи розвитку місцевого самоврядування в контексті Концепції адміністративної реформи в Україні.
84. Впровадження принципів місцевого самоврядування в життя.
85. Періодизація місцевого самоврядування та особливості його історичного розвитку.
86. Місцеве самоврядування, як форма народовладдя.
87. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні.
88. Структура інституцій місцевого самоврядування в Україні.

89. Державна управлінська вертикаль і самоврядування.
90. Територіальна громада – основний суб’єкт місцевого самоврядування.
91. Формування та діяльність представницьких органів місцевого самоврядування.
92. Організаційно-правові засади діяльності посадових осіб територіальної громади та органів місцевого самоврядування у сфері реалізації екологічної політики.
93. Проблеми розмежування повноважень між представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування.
94. Здійснення власних повноважень органами та посадовими особами місцевого самоврядування.
95. Здійснення делегованих повноважень органами та посадовими особами місцевого самоврядування.
96. Забезпечення гарантії організаційної самостійності місцевого самоврядування у законодавстві України.
97. Відповідальність органів місцевого самоврядування.
98. Основні положення Європейської хартії місцевого самоврядування.
99. Особливості місцевого самоврядування США.
100. Особливості місцевого самоврядування країн Західної і Східної Європи.

## Додаток В

### Тести до самостійної перевірки знань

#### В.1 Викреслити те, що випадає з логічного переліку:

- відкликання депутата виборцями у встановленому законом порядку; обрання депутатом іншої місцевої ради; припинення громадянства України; визнання депутата судом недієздатним або безвісти відсутнім; особиста заява депутата про складення ним депутатських повноважень;
- народовладдя, гласність, законність, виборність, централізація, колегіальність;
- самоуправління нових федеральних земель, англосаксонський, північно-та південно-німецький, рейнський;
- відділ, органи самоорганізації, виконавчий комітет, управління;
- територіальна громада; сільська, селищна, міська ради; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; місцеві ініціативи; районні та обласні ради; органи самоорганізації населення;
- райдержадміністрація, виконком, управління, відділ, департамент;
- громадянська, романо-германська, вільної громади, муніципального дуалізму;
- район, область, село, Автономна Республіка Крим;
- департаменти, рай адміністрації, органи самоорганізації, управління, виконавчий комітет;
- село, селище, місто, обласна рада;
- змішана, іберійська, громадівська, романо-германська, континентальна;
- сільська, селищна, міська, районна, обласна ради, органи самоорганізації населення, асоціації;
- правова, гласна, організаційна, фінансова автономії;
- райдержадміністрація, сільська, селищна, міська, районна, обласна

- ради;
- управлінська, регуляторна, інноваційна, етична, відкрита, правозахисна функції;
  - громадянська, англосаксонська, державницька, вільної громади, муніципального дуалізму;
  - асоціативні, нормативні, декларативні, директивні статути;
  - місцеві ініціативи, загальні збори громадян, статут територіальної громади, місцеві референдуми, вибори;
  - райдержадміністрації, департаменти, рай адміністрації, відділи, виконавчий комітет;
  - політична нейтральність, реальність, системність підходу, самоуправство, креативність;
  - англосаксонська, громадянська, іберійська, радянська, змішана, французька;
  - сільський, селищний, міський голова, голова обласної ради;
  - складення повноважень голови, припинення його громадянства, визнання його недієздатним, порушення прав і свобод громадян, Конституції або законів України; відмова голови скликати сесію; порушення вимог щодо сумісності діяльності.

## **В.2 Підібрати до кожного терміну (поняття) його визначення**

1. Війт
2. Статут територіальної громади –
3. Європейська Хартія місцевого самоврядування –
4. Місцевий референдум –
5. Магістрат –
6. Право користуватися комунальною власністю –
7. Управління на місцях –

8. Система місцевого самоврядування –

9. Територіальна громада –

10. Місцеві ради –

- а) документ нормативно-процедурного характеру, який віддзеркалює характерні риси взаємовідносин всередині територіальної спільноти;
- б) управлінська діяльність із застосуванням різних форм місцевого самоврядування і державного управління на місцях;
- в) основний містобудівний документ, що визначає довготермінові перспективи розвитку міста, його планувальну структуру, громадські центри, системи транспортного сполучення та інженерного облаштування тощо;
- г) основний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається із жителів села, селища, міста;
- д) юридично забезпечена можливість власника експлуатації, господарського або іншого використання майна шляхом отримання з нього корисних властивостей;
- е) форма прийняття територіальною громадою рішень із питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування;
- є) керівник міського управління або самоврядування в середньовічній Німеччині, Литовському князівстві, Україні;
- ж) перший та єдиний міжнародний документ, що визначає та захищає принципи місцевого самоврядування в Європі;
- з) юридично забезпечена можливість власника визначати частку належного йому майна шляхом зміни його призначення чи належності у формі відчуження, передавання тощо;
- и) представницькі органи територіальної громади;
- і) сукупність органів місцевого самоврядування, самоорганізації населення та організаційних форм, за допомогою яких відповідна територіальна



група або її структурні елементи здійснюють завдання та функції місцевого самоврядування;

ї) посадова особа у Франції; у деяких країнах – муніципалітет, міське управління.

### **В.3 Закінчити речення**

- Сільський, селищний, міський голова – це...
- Місцеві ради – це ...
- Галузевий виконавчий орган міської ради – це ...
- Голова районної у місті ради обирається ...
- Сільська, селищна, міська, районна у місті, районна, обласна рада проводить свою роботу...
- Представницькі органи територіальної громади – це ...
- Децентралізація влади – це ...
- Відділи, управління, департаменти, районні адміністрації
- основною формою роботи виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради є ...
- Кількісний склад виконавчого комітету визначається ...
- Представницькі органи місцевого самоврядування:
- Зміст принципу субсидіарності полягає у...
- Сільський, селищний, міський голова має право діяти...
- Посадові особи територіальної громади –
- За рішенням ради одночасно здійснювати повноваження секретаря виконавчого комітету відповідної ради може ...
- До керівників місцевого самоврядування належать:
- Персональний склад виконавчого комітету місцевої ради затверджується ...
- До складу виконавчого комітету міської ради не можуть належати

депутат и відповідної ради, окрім...

- Сесія ради складається з ...
- Виконавчі органи місцевого самоврядування підконтрольні ...
- Рада, в межах своїх повноважень, приймає нормативні та інші акти у формі...
- До галузевих виконавчих органів міської ради належать:
- Виконавчим органом сільської, селищної, міської, районної у місті ради, що утворюється нею на термін її повноважень, є ...
- Голова, в межах своїх повноважень, видає ...
- Делеговані повноваження...
- Орган самоорганізації населення – це...
- Повноваження секретаря міської ради можуть бути дотерміново припинені за рішенням ...
- Сесія ради вважається правомочною, якщо у її пленарному засіданні бере участь ...
- Область, район, місто, район у місті, селище, село
- Власні повноваження виконавчих органів місцевого самоврядування...
- Загальний склад ради – ...
- Служба в органах місцевого самоврядування – це...

#### **В.4 Вибрати правильну відповідь**

1. До прийняття Закону про адміністративно-територіальний устрій України територіальні громади села, селища, міста можуть ухвалити рішення про вихід із цієї громади за умови:

- прийняття рішення всіх територіальних громад села, селища, міста;
- прийняття відповідного рішення Кабінетом Міністрів України;
- наявності матеріально-фінансової бази, достатньої для забезпечення здійснення функцій та повноважень місцевого самоврядування.

2. Організаційний аспект реформування організації територіального устрою та системи місцевого самоврядування відповідно до Концепції адміністративної реформи, включає:
  - розмежування функцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з надання послуг;
  - становлення інституту служби в органах місцевого самоврядування (муніципальної служби);
  - створення механізму державної фінансової підтримки місцевого самоврядування.
3. Органами, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст є:
  - обласні, сільські, селищні, міські ради;
  - районні та обласні державні адміністрації;
  - районні та обласні ради.
4. Питання про дотермінове припинення повноважень селищної ради, за рішенням місцевого референдуму, може бути порушене:
  - селищним головою одноособово;
  - міським головою одноособово;
  - виконкомом селищної ради.
5. Перший заступник голови Київської міської державної адміністрації призначається та звільняється з посади:
  - Київським міським головою, за погодженням з КМУ;
  - Київським міським головою, за погодженням із Президентом України та КМУ;
  - Київським міським головою, за погодженням із Президентом України, КМУ і ВРУ.
6. Питання символіки територіальних громад визначаються і затверджуються:
  - головою – одноособово;

- на засіданні ради;
  - на засіданні виконкому.
7. Голова обласної ради обирається:
- територіальними громадами сіл, селищ, міст;
  - всіма мешканцями області;
  - обласною радою – з числа її депутатів.
8. Юридичні інструменти для вирішення компетенційних суперечок:
- фінансові;
  - договірні;
  - організаційні.
9. Висновки постійної комісії обласної ради приймаються:
- не менше 2/3 голосів від фактичного складу комісії;
  - більшістю голосів від загального складу комісії;
  - більшістю голосів від тих, хто взяв участь у голосуванні.
10. Делеговані повноваження відповідно до Конституції України надаються:
- органам місцевого самоврядування;
  - виконавчим органам;
  - відповідним радам.
11. У якому документі вказано, що «рівень автономності, наданий місцевим органам влади, може слугувати пробним каменем справжньої демократії у цій державі»:
- Всесвітній декларації про місцеве самоврядування;
  - Конституції України;
  - Європейській Хартії місцевого самоврядування.
12. В Україні відповідно до положень Конституції України (2006) застосовується система управління на місцях:
- радянська;
  - континентальна;
  - змішана.

13. Президія Київської міської ради є:
- виконавчим;
  - дорадчим;
  - представницьким органом.
14. Фінансово-економічний аспект реформування організації територіального устрою та системи місцевого самоврядування відповідно до Концепції адміністративної реформи передбачає:
- практичне впровадження механізмів дієвого контролю територіальної громади за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення;
  - прийняття концепцій і програм щодо державної підтримки і розвитку місцевого самоврядування в Україні;
  - формування фінансово-економічних засад комунальних об'єднань територіальних громад.
15. За наявності підстав, передбачених ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», призначити позачергові вибори Київської міської ради може:
- міський голова;
  - Президент України;
  - Верховна Рада України.
16. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування є:
- сільський, селищний, міський голова;
  - сільська, селищна, міська ради;
  - територіальна громада.
17. Для управління населеними пунктами у США використовують доктрину (и):
- самоврядування;
  - правило Діллона і самоврядування;
  - правило Діллона.

18. Виконавчий комітет може не створюватись, якщо територіальні громади налічують до:
- 400 жителів;
  - 500 жителів;
  - 600 жителів.
19. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається:
- радою вищого рівня;
  - представницьким органом місцевого самоврядування, або статутом територіальної громади;
  - ініціативною групою депутатів відповідної ради.
20. У випадку, коли не створено виконавчого органу, його функції, окрім розпорядження земельними та природними ресурсами, здійснює:
- сільська рада;
  - територіальна громада;
  - сільський голова - одноособово.
21. Сільський, селищний, міський голова є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед:
- Президентом України, ВРУ, КМУ;
  - територіальною громадою, радою, державою;
  - районною та обласною радами.
22. Дотермінове припинення повноважень сільських, селищних, міських голів передбачається за рішенням:
- виконкому;
  - місцевого референдуму;
  - загальних зборів.
23. Рішення відповідної ради може бути зупинене:
- головою відповідної ради;
  - виконкомом;
  - радою вищого рівня.

24. Змішана модель системи управління на місцях властива таким державам:

- Японія, КНДР, КНР;
- Німеччина, Японія;
- Польща, Болгарія, Туреччина.

25. За часів середньовіччя всі міста України, за видом підпорядкування, були поділені на:

- державні міста та приватні містечка;
- великокнязівські, приватні;
- церковні, приватні, великокнязівські.

26. Функціональний аспект реформування організації територіального устрою та системи місцевого самоврядування відповідно до Концепції адміністративної реформи включає:

- створення модельного статуту територіальної громади;
- здійснення заходів щодо розмежування функцій та повноважень місцевого самоврядування різних територіальних рівнів;
- формування комунальних об'єднань територіальних громад – нових суб'єктів місцевого самоврядування.

27. Делеговані повноваження відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» надаються:

- органам місцевого самоврядування;
- виконавчим органам;
- відповідним радам.

28. У випадку неможливості виконання головою обласної ради своїх обов'язків, ці повноваження здійснює:

- секретар обласної ради;
- заступник голови;
- виконавчий апарат.

29. Голова районної ради обирається:

- усіма мешканцями району;

- районною радою – з числа її депутатів;
- територіальними громадами району.

30. Порядок проведення позачергових виборів сільського голови визначається:

- статутом територіальної громади;
- радою вищого рівня;
- законом про вибори;
- правильно все, вказане вище.

### **В.5 Вибрати правильну відповідь**

1. Питання про дотермінове припинення повноважень районної (у місті) ради, за рішенням місцевого референдуму може бути порушене не менше, ніж:  
 $\frac{1}{10}$                        $\frac{1}{3}$                        $\frac{1}{2}$  частиною громадян, які проживають на відповідній території і мають право голосу.
2. Рішення сільської ради може бути зупинено сільським головою у  
 5                              7                              10- денний термін.
3. Питання про звільнення заступника голови ради може бути внесено на її розгляд на вимогу не менше, ніж:  
 $\frac{1}{10}$                                $\frac{1}{3}$                                $\frac{1}{4}$  депутатів від загального складу ради.
4. Регламент міської ради затверджується не пізніше, ніж на :  
 першій                              другій                              третій сесії.
5. Рішення про скликання сесії районної ради доводиться до відома депутатів і населення не пізніше, ніж за:  
 10                              15                              20 днів до сесії.
6. Доцільність, порядок та умови відчуження об'єктів права комунальної власності визначається:  
 виконавчим комітетом                      відповідною радою                      головою.



7. Мери французьких міст, що мають спеціальний статус, можуть зупинити рішення ради впродовж:  
48 год.                      5 днів                      тижня.
8. Депутатом районної ради може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг:  
16р.                      18р.                      21р.
9. Питання про дотермінове припинення повноважень Київського міського голови вноситься на розгляд ради за ініціативою не менше, ніж:  
1/10                      1/3                      1/2 депутатів від загального складу ради.
10. Рада попереднього скликання продовжує здійснювати повноваження, якщо до ради наступного скликання обрано менше:  
1/2                      1/3                      2/3 її складу.
11. На вимогу якої кількості депутатів сільські, селищні, міські голови зобов'язані прозвітувати перед радою про роботу виконавчих органів:  
1/3                      2/3                      1/2 депутатів відповідної ради.
12. У який термін голова повідомляє орган, що здійснив реєстрацію, про внесення змін до статуту:  
5-денний                      10-денний                      1 місяць.
13. Сільський, селищний, міський голова звітує про свою роботу перед територіальною громадою не менше одного разу на:  
3 місяці                      6 місяців                      12 місяців.
14. Рада вважається правомочною за умови обрання не менш, ніж:  
1/3                      2/3                      1/2 депутатів від загального складу ради.
15. Положення про постійні комісії ради затверджуються не пізніше, як на:  
першій                      другій                      третій сесії.
16. Голова обласної ради звітує перед радою про свою діяльність не менше одного разу на:

3 місяці

6 місяців

12 місяців.

17. Повноваження селищного голови можуть бути припинені дотерміново за рішенням селищної ради, прийнятим шляхом таємного голосування не менше, ніж:

$2/3$

$1/3$

$1/2$

голосів депутатів від загального складу ради.

18. Загальний склад районної ради не повинен перевищувати:

100

120

140 депутатів.

19. Органи та посадові особи місцевого самоврядування інформують населення про виконання програм соціально-економічного, культурного розвитку не менше, ніж:

2 рази на рік;

1 раз у рік;

1 раз на два роки.

20. Рішення про створення тимчасової контрольної комісії ради вважається прийнятим, якщо за це проголосувало не менше:

$1/10$

$1/4$

$1/3$  депутатів від загального складу ради.

21. Засідання виконавчого комітету вважаються правомочними, якщо в них беруть участь:

$1/3$

більше  $1/3$

більше  $1/2$

від загального складу виконкому.

22. Голова обласної ради може бути звільнений із займаної посади радою, якщо за це проголосувало не менше, ніж:

$1/2$

$1/3$

$2/3$  депутатів від загального складу ради.

23. Міська рада зобов'язана повторно розглянути рішення у:  
тижневий двотижневий місячний термін.

24. Рішення ради набирає чинності, якщо вона відхилила зауваги голови і підтвердила попереднє рішення:

1/2                                      1/3                                      2/3 депутатів від загального складу ради.

25. Сесія ради скликається не менше одного разу на:

тиждень                                      місяць                                      квартал.

26. Засідання виконавчого комітету скликаються не менше одного разу на:

1 місяць                                      3 місяці                                      6 місяців.

27. Питання про звільнення голови районної ради із займаної посади може бути внесено на розгляд ради на вимогу не менше, ніж:

1/2                                      1/3                                      2/3 депутатів від загального складу ради.

28. Рішення виконкому приймаються на його засіданні:

1/2                                      1/3                                      більшістю голосів.

29. Повноваження міського голови можуть бути припинені дотерміново, за рішенням міської ради, прийнятим шляхом таємного голосування не менше, ніж 2/3 голосів від:

загального                                      чи                                      правомочного                                      складу ради.

30. Максимальний склад міської ради міст-мільйонері в складає:

150                      200                      120 депутатів.

### **В.6 Чи правильне вказане твердження? (Так / Ні)**

- Принцип гласності в організації діяльності органів місцевого самоврядування означає, що система місцевого самоврядування функціонує відповідно до законодавства України.
- За часів Київської Русі різні форми місцевого самоврядування (сільська, міська та регіональна) складались та розвивались на обігові звичаєвого права.
- Ієрархічна структура адміністративно-територіального устрою України

представлена двома рівнями.

- Секретаріат ради здійснює організаційно-правове, інформаційно-аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради, її органів, депутатів, сприяє здійсненню Київською міською радою взаємодії з міською державною адміністрацією та районними радами у Києві.
- Власні повноваження виконавчих органів – ті, які вони здійснюють самостійно і під відповідальність ради.
- Керівники органів місцевого самоврядування – голови районних, районних у містах, обласних рад, керівники відділів, управлінь, інших виконавчих органів місцевого самоврядування, відповідних підрозділів цих органів.
- Міські ради мають право мати об'єкти комунальної власності за межами адміністративно-територіальних одиниць.
- Мета Європейської Хартії місцевого самоврядування у декларації прав міст.
- Відносини місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування будуються за принципом під контрольною ті, якщо це стосується делегованих повноважень.
- Право розпоряджатись комунальним майном: юридично забезпечена можливість його мати.
- Правило Діллона застосовується під час створення законів, якими повноваження делегуються органам державної влади.
- Іберійська модель характеризується розвиненою системою адміністративного контролю влади над місцевими органами самоврядування.

**Додаток Г**  
**Структурні підрозділи Чернігівської міської ради**

- Архівний відділ
- Відділ господарського та транспортного забезпечення
- Відділ з питань діяльності правоохоронних органів
- Відділ з питань регуляторної політики
- Відділ звернень громадян та соціальних питань
- Відділ зв'язків з громадськістю
- Відділ кадрової роботи
- Відділ обліку та звітності
- Відділ по фізичній культурі та спорту
- Відділ програмного та комп'ютерного забезпечення
- Відділ сприяння діяльності депутатів
- Відділ у справах сім'ї та молоді
- Загальний відділ
- Організаційний відділ
- Управління адміністративних послуг
- Управління архітектури та містобудування
- Управління економіки
- Управління житлово-комунального господарства
- Управління з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення
- Управління земельних ресурсів
- Управління капітального будівництва
- Управління квартирної обліку та приватизації житлового фонду
- Управління культури
- Управління освіти

- Управління охорони здоров'я
- Управління споживчого ринку та підприємництва
- Управління стратегічного розвитку міста і туризму
- Управління транспорту та зв'язку
- Фінансове управління
- Фонд комунального майна
- Юридичний відділ

**Додаток Д**  
**ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ СЛОВНИК**  
**до модулю Н.003.3.10 «Система органів місцевого самоврядування»**

**Адміністративно-територіальна одиниця** – область, район, місто, район у місті, селище, село.

**Бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет)** – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування.

**Бюджет розвитку** – доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази.

**Виконавчі органи рад** – органи, які відповідно до Конституції України та Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами.

**Делеговані повноваження** — повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням обласних, районних рад.

**Загальні збори** – зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення.

**Загальний склад ради** – кількісний склад депутатів ради, визначений радою відповідно до закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

**Мінімальний бюджет місцевого самоврядування** – розрахунковий обсяг місцевого бюджету, необхідний для здійснення повноважень місцевого самоврядування на рівні мінімальних соціальних потреб, який гарантується державою.

**Мінімальний рівень соціальних потреб** – гарантований державою мінімальний рівень соціальних послуг на душу населення в межах усієї території України.

**Місцева державна адміністрація** — місцевий орган виконавчої влади, який здійснює в межах своїх повноважень виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

**Місьцеве самоврядування** — це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади (жителів села, селища, міста) самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

**Місьцевий референдум** — форма прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування шляхом прямого голосування.

**Обласний бюджет** – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання.



**Органи самоорганізації населення** — представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста.

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

**Поточний бюджет** – доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для покриття поточних видатків.

**Право комунальної власності** – право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

**Правомочний склад ради** — кількість депутатів, обраних до відповідної ради, повноваження яких визнано і не припинено в установленому законом порядку, яка становить не менш як дві третини від загального складу ради.

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

**Районний бюджет** – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання.

**Районні та обласні ради** — органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст.

**Самооподаткування** – форма залучення на добровільній основі за рішенням зборів громадян за місцем проживання коштів населення відповідної території для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру.

**Склад ради** – кількість депутатів, обраних до відповідної ради, повноваження яких визнано і не припинено в установленому законом порядку.

**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.

## Перелік посилань

1. Конституція України, 2006р. Із змінами, внесеними згідно із Законом №2222-IV від 08.12.2004, ВВР, 2005, №2, ст.44.
2. Конституція Автономної Республіки Крим, 21.10.1998р.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», 21.05.1997р. Із змінами, внесеними згідно із Законом №3266-IV від 22.12.2005, ВВР, 2006, №16, ст.133.
4. Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», 03.07.1991р. Із змінами, внесеними згідно із Законом №2628-III від 11.07.2001, ВВР, 2001, №49, ст.259.
5. Закон України «Про вибори депутатів ВПУ АРК місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», №30-31, 2004р.
6. Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ». 15.01.1999р.
7. Закон України «Про статус народного депутата України», 22.03.2001р.
8. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», 07.06.2001р. Із змінами, внесеними згідно із Законом №3108-IV від 17.11.2005, ВВР, 2006, №1, ст.18.
9. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Науково практичний коментар. – К.: Ін-т зак-ства ВР України, 1999. – 397 с.
10. Указ Президента України «Про Координаційну Раду з питань місцевого самоврядування», № 655/98 від 18.06.1998р.
11. Указ Президента України «Про Положення про обласну Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію та Положення про районну, районну у містах Києві та Севастополі державну адміністрації» // Голос України. – 05.09. 1995р. – № 166.
12. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К., 1998. – 62 с.
13. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування. (Міське та регіональне самоврядування в Україні. Вип. 1-2/6-7). – К., 1994. – С. 67.
14. Європейська хартія місцевого самоврядування. // (Міське та регіональне самоврядування в Україні. Вип. 1-2/6-7). – К., 1994. – С. 71.
15. Європейська хартія місцевого самоврядування Ради Європи та її моніторингова система / Управління сучасним містом. Вип.5. – Дніпропетровськ: УАДУ, 2000 р. – С. 5-Ю.

16. Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право). – К.: Атіка, 2000. – 304 с.
17. Борденюк В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні // Вісник УАДУ. – 1996. – № 3.
18. Грицяк І. Місцеве самоврядування України в історії і сучасності // Вісник УАДУ, 1996. – № 1. – С. 53-67.
19. Зибарева О.В. Досвід формування регіональної політики у ФРН/36. наук, праць. Ч. I. – Львів: Ін-т регіон, досл., 1998. - С. 194-200.
20. Місцеве самоврядування / За ред. А.О.Чемериса. – Львів: Ліга-Прес, 1999. – 252 с.
21. Місцеве самоврядування: Світовий та Український досвід; посібник – К.: Заповід, 1999.
22. Михасюк І.Р., Гукалюк А.Ф. Досвід формування регіональної політики в країнах ЄС / 36. наук, праць. Ч. і. – Львів: Ін-т регіон, досл., 1998. – С. 64-69.
23. Наврузов Ю.В., Куліченко І.І., Сурмін Ю.П. Концептуальні засади розробки статуту територіальної громади міста Дніпропетровська / Управління сучасним містом. Вип. 5. – Дніпропетровськ; УАДУ, 2000. - С. 42-53.
24. Наскрізне управління. - Львів: ЛФ УАДУ, 2000. – 423 с.
25. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. – Мюнхен, 1963.
26. Пухтинський М. Система місцевого самоврядування в Україні // Вісник УАДУ. – 1996. – №1. – С. 68-89.
27. Саханенко С. Міська територіальна громада: проблеми дефініції// Вісник УАДУ. – № 2. – К., 2000. – С. 365-374.
28. Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування в Україні, яким йому бути? – 1994. – Інтернет: [www.rada.ua,zakon,ZAKS,35\\_1.htm](http://www.rada.ua/zakon,ZAKS,35_1.htm).
29. Швидько Г., Романов В. Державне управління і самоврядування в Україні. – К.: УАДУ, 1997.
30. Юридична енциклопедія. Т. 3. – К.: Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана. 2001. – С. 731-732.
31. Alan Gilpin. Environmental impact assessment (EIA) cutting edge for the twenty – first cenury. – Cambridge university Press, 1995.