
О. В. Прієшкіна

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ:
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ**

Рекомендовано Міністерством освіти і науки України
як навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів



ББК 334*63.3

П 75

*Рекомендовано Міністерством освіти і науки України
як навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів
(Лист № 14/18.2–2041 від 01.12.03)*

Рецензенти:

Васильєв А. С. – академік АПрН України, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного та підприємницького права Одеського національного університету імені І. І. Мечникова;

Баймуратов М. О. – доктор юридичних наук, професор, проректор з наукової роботи Одеської національної юридичної академії.

О. В. Прієшкіна

П 75 Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії: Навч. посібник. – К.: Кондор. – 2004. – 336 с.

ISBN 966-7982-66-1

У навчальному посібнику на основі сучасного законодавства аналізуються питання конституційно-правового регулювання демократії, безпосередньої демократії та її форм у місцевому самоврядуванні України, специфіка місцевих виборів та місцевих референдумів як найвищих форм волевиявлення громадян, методологічні засади і політико-правові аспекти інших інститутів та форм.

Виявлено співвідношення принципів місцевого самоврядування та безпосередньої демократії. Визначено місце територіальної громади як первинного суб'єкта в системі самоврядування та її роль у вирішенні питань місцевого значення, роль міжнародно-правових стандартів локальної демократії для становлення місцевого самоврядування в Україні. Розкрито та проаналізовано законодавство України про місцеве самоврядування і внесені рекомендації та пропозиції, спрямовані на вдосконалення його нормативно-правової бази з метою підвищення правового регулювання процесів інституціоналізації форм безпосередньої демократії.

Розрахований на студентів, аспірантів, магістрів юридичних вузів, наукових працівників, викладачів, а також депутатів рад різних рівнів, працівників органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, державних і муніципальних службовців.

ББК 334*63.3

ISBN 966-7982-66-1

© Прієшкіна О.В., 2003
© «Кондор», 2003

Зміст

Вступ	4
Розділ 1. Місцеве самоврядування як форма безпосередньої демократії ...	12
1.1. Поняття і зміст безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні	12
1.2. Співвідношення принципів місцевого самоврядування й безпосередньої демократії	34
Розділ 2. Інститути та організаційно-правові форми реалізації безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні	47
2.1. Загальна характеристика та зміст форм безпосередньої демократії	47
2.2. Місцеві референдуми та місцеві вибори — найвищі форми безпосереднього волевиявлення членів територіальної громади	60
2.3. Інші інститути та організаційно-правові форми реалізації безпосередньої демократії	91
Розділ 3. Роль органів місцевого самоврядування у становленні й розвитку організаційно-правових форм реалізації безпосередньої демократії	122
3.1. Розвиток правової бази місцевого самоврядування і участь громадян у вдосконаленні місцевого самоврядування	122
3.2. Проблеми розвитку і вдосконалення місцевого самоврядування як організаційно-правової форми вияву безпосередньої демократії	140
ВИСНОВКИ	160
ДОДАТКИ	168
ПРИМІТКИ	312
Список рекомендованої літератури	325

Вступ

Місцеве самоврядування є децентралізованою формою управління, що передбачає відому самостійність, автономність місцевих органів, які виступають органами місцевих самоврядних територіальних співтовариств – громад (міської, сільської, селищної громади, союзу громад). Відповідно до ст. 140 Конституції, місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів декількох сіл, селищ, міст – самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Сучасні інститути місцевого самоврядування є своєрідним результатом тисячолітнього вітчизняного й світового досвіду організації публічної влади, відносин влади з громадянами, який наочно свідчить, що спрямованість влади на задоволення інтересів потреб людини, може бути забезпечена лише за умови реальної участі громадян у формуванні цієї влади, відповідальності влади перед народом та її максимальне наближення до людини.

Першочергова роль у становленні інституціоналізації та реалізації місцевого самоврядування належить формам безпосередньої демократії територіальних громад. Становлення в Україні суверенної, незалежної, соціальної, правової, демократичної держави (ст. 1 Конституції України) об'єктивно актуалізувало не тільки визнання, але й послужило нормативною підставою наукової і прагматичної легалізації державної влади та місцевого самоврядування (ст. 5 Конституції України). Конституційне правоположення про те, що «носієм суверенітету й єдиного джерела влади в Україні є народ» і що «народ здійснює владу безпосередньо, й через органи державної влади, й органи місцевого самоврядування», стало нормативною й методологічною базою для конституювання й правової ідентифікації місцевого самоврядування та безпосередньої демократії.

Сучасний підхід до конституювання місцевого самоврядування, демократії, безпосередньої демократії пов'язаний з демократизацією

державного й громадського життя, з розвитком в Україні громадянського суспільства і правової держави, що привело до самообмеження державної влади й визначення легалізації державою інших, недержавних інтересів, які продукують локальні співтовариства. Ці глибинні процеси призвели до модифікації та корінної перебудови відносин «держава — громадянин», коли починає змінюватися домінуюча роль держави, звужується сфера впливу на визначення й формування поведінкових настанов особистості, розширюються можливості вибору останньої своєї поведінки в умовах правовільного простору, утвореного громадянським суспільством.

Президент України Л. Кучма у своєму виступі «Не людина для держави, а держава для людини — нова формула суспільних відносин» на урочистому засіданні з нагоди створення Конституційного суду України 18 жовтня 2001 року наголосив, що «у конституційних розпорядженнях закладена принципово нова модель суспільних відносин, що істотно відрізняється від тієї, за якої ми жили тривалий час. Не людина для держави, а держава для людини — ось квінтесенція цієї формули. І вона має постійно й цілеспрямовано впроваджуватися в життя». Найбільш яскраво ця тенденція виявляється при конституюванні самоврядної влади та безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні в процесі їх інституціоналізації та функціонування.

Актуальність наукової роботи обумовлена, крім того, складними, суперечливими процесами становлення локальної демократії, неоднозначним, амбівалентним ставленням до неї держави. З одного боку, має місце позитивне ставлення — визнання, легалізація, нормативна регламентація й гарантування місцевого самоврядування (ст. 7, розділ XI Конституції України, профільне законодавство, міжнародні договори), прийняття цілої низки найважливіших документів, спрямованих на інституціоналізацію місцевого самоврядування в Україні, в яких, зокрема в Указі Президента України «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» від 30 серпня 2001 року, визначається, що такий розвиток «є на сучасному етапі одним із найбільш пріоритетних напрямів державної політики України», з іншого — спостерігається «варіабельність централістських тенденцій» (М.О. Баймуратов), що істотно ускладнює продуктивні процеси розвитку системи місцевого самоврядування, становлення територіальної громади як його первинного суб'єкта, формування компетенційної бази суб'єктів місцевого самоврядування, нормативне визначення й закріплення його об'єктного складу і, в остаточному підсумку, конституювання форм безпосередньої демократії.

У зв'язку з цим особливого значення набуває розроблення теоретичних основ становлення й розвитку форм безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні України, що має стати вихідним для галузевих науково-юридичних досліджень з цієї проблематики.

Варто зазначити й зовнішньополітичний аспект актуальності теми монографічної праці. Вхідження України в Раду Європи – найбільшу міжнародну міждержавну організацію континенту – обумовило виконання нею цілої низки зобов'язань, узятих під час підписання міжнародних договорів рамкового характеру, розроблених державами-членами цієї організації, зокрема й у сфері становлення й розвитку місцевого самоврядування на власній території. Найважливіші з них, що мають характер фундаментальних принципів організації та функціонування місцевого самоврядування, знайшли своє закріплення в Європейській Хартії про місцеве самоврядування 1985 року й носять характер міжнародних стандартів конституювання безпосередньої демократії та її форм. Ратифікація 15 липня 1997 року Верховною Радою України Європейської Хартії про місцеве самоврядування стала не тільки фактом визнання таких стандартів, але й наклала обов'язок на державу з їх практичної реалізації, тим більше, що відповідно до ст. 9 Конституції України Хартія стала частиною її законодавства, набравши силу законодавчого акта.

Після проголошення незалежності України й становлення в юридичній науці національної школи муніципального права почався процес формування сучасних поглядів на муніципально-правову проблематику, зокрема становлення інституту місцевого самоврядування й формування форм безпосередньої демократії. Ця проблематика посідає чільне місце у працях Б. П. Андресюка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, В. І. Борденюка, Ф. Г. Бурчака, І. П. Бутка, А. С. Васильєва, М. П. Воронова, Р. К. Давидова, В. М. Кампо, О. О. Карлова, А. А. Коваленка, М. І. Козюбри, В. В. Копейчикова, О. Л. Копиленка, М. І. Корнієнка, Л. Т. Кривенко, В. Ф. Кузнецової, В. В. Медведчука, В. Ф. Мелещенка, М. П. Орзіха, В. Ф. Погорілка, М. О. Пухтинського, А. О. Селіванова, М. І. Ставнічук, Ю. М. Тодики, О. Ф. Фрицького, М. В. Цвіка, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученка, Л. П. Юзькова та інших.

Не применшуючи ролі та значимості праць згаданих вчених, варто зазначити, що комплексні спеціальні дослідження щодо організаційно-правових форм безпосередньої демократії в місцевому самоуправлінні України ще не проводилися. З огляду на докорінні зміни в

соціально-економічному житті нашої держави якісно змінилися й методи їхнього дослідження.

Досліджуючи тему цієї наукової роботи, автор виходив з того, що не всі проблеми правового регулювання безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні України окреслені у спеціальній правовій літературі. До того ж деякі з питань, які вирішені в законодавстві України, з огляду на динамічний стан розвитку правових відносин потребують логічного продовження та уточнення. Сукупність зазначених причин і обумовила вибір теми дослідження.

Об'єктом дослідження стали суспільно-правові відносини й соціально - політичні процеси, що утворюються при конституюванні безпосередньої демократії та її форм в Україні.

Предметом дослідження були теоретичні і практичні питання, що з'являються у процесі конституювання та інституціоналізації демократії, безпосередньої демократії та її форм у місцевому самоврядуванні України.

Методологічну основу роботи склали наукові методи, що базуються на вимогах об'єктивного і всебічного аналізу суспільних явищ політико-правового характеру, до яких належить безпосередня демократія в Україні. В основу методології дослідження покладені загальнотеоретичні принципи й підходи з визначення вихідних параметрів становлення й розвитку форм безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні. Для досягнення наукової об'єктивності результатів автор використав увесь комплекс загальнонаукових і спеціальних методів дослідження, які знаходять широке застосування в сучасній науці конституційного права.

Так, метод об'єктивності було використано для встановлення вірогідності й повноти інформації, що мала застосування у процесі дослідження; діалектичний метод – для аналізу розвитку безпосередньої демократії та встановлення її зв'язку з іншими правовими та політичними явищами; історико-правовий метод пізнання – для доктринальної характеристики демократії, безпосередньої демократії на різних етапах її становлення та розвитку; формально-логічний метод – для визначення поняття «безпосередня демократія» і для його подальшого застосування у більш складних формах мислення – судженнях та умовиводах; системно-структурний – для з'ясування місця інституту безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні України та дослідження його зв'язку з іншими інститутами конституційного та муніципального права; порівняльно-правовий – для здійснення класи-

фікації безпосередньої демократії; соціологічний метод — для з'ясування особливостей правового статусу територіальної громади як іманентного суб'єкта місцевого самоврядування. Застосування методів багатofакторності, моделювання і прогнозування дало можливість розробити пропозиції щодо вдосконалення інституту безпосередньої демократії та його подальшого розвитку.

Теоретично-правове висвітлення проблеми визначення особливостей правового регулювання безпосередньої демократії та її форм у місцевому самоврядуванні, перспектив розвитку та вдосконалення законодавства становить частину програми правознавчих досліджень на сучасному етапі національного державотворення. Пропонований навчальний посібник є складовою загальної науково-дослідної програми економіко-правового факультету Одеського національного університету імені І. І. Мечникова за темою «Організаційно-правові форми безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні» у рамках програми «Правові засади муніципальної реформи в Україні».

Основна мета цієї наукової роботи полягає у з'ясуванні політичних, соціально-правових процесів, спрямованих на конституювання безпосередньої демократії та її форм в Україні, у створенні та дослідженні її науково-теоретичної моделі, а також у розробці практичних рекомендацій з удосконалення законодавства про місцеве самоврядування.

Зазначена мета дослідження обумовила постановку й вирішення таких завдань:

— проаналізувати політико-правові процеси становлення й розвитку демократії взагалі та безпосередньої демократії й її форм зокрема, що обумовлюють і супроводжують її нормативно-правову регламентацію;

— здійснити дослідження концептуально-конституційних основ становлення демократії, безпосередньої демократії та її форм в Україні;

— проаналізувати співвідношення принципів місцевого самоврядування та безпосередньої демократії;

— дослідити та з'ясувати основні інститути й організаційно-правові форми безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні;

— визначити місце територіальної громади як первинного суб'єкта в системі місцевого самоврядування та її роль у вирішенні питань місцевого значення;

— проаналізувати процес інституціоналізації питань місцевого значення, їхнє значення і специфіку як субстрату конституювання територіальної громади й основного об'єкта місцевого самоврядування;

— визначити роль і значення міжнародно-правових стандартів локальної демократії для становлення місцевого самоврядування в Україні, зокрема форм безпосередньої демократії;

— проаналізувати законодавство України про місцеве самоврядування та внести рекомендації та пропозиції, спрямовані на вдосконалення його нормативно-правової бази з метою підвищення правового регулювання процесів інституціоналізації форм безпосередньої демократії.

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що це самостійна, завершена праця, перше в Україні комплексне наукове дослідження, присвячене теоретичним і практичним проблемам становлення й розвитку форм безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні. Крім того, наукова новизна визначається сучасною постановкою проблеми, дослідженням нових ідей і тенденцій розвитку правових механізмів, а саме:

1. Вперше в Україні сформульовано висновок про те, що в умовах становлення й розвитку демократичної, правової державності дослідження безпосередньої демократії та місцевого самоврядування необхідно здійснювати з урахуванням тісного взаємозв'язку філософських категорій змісту й форми. Демократія є змістом місцевого самоврядування, а місцеве самоврядування є формою, способом існування і здійснення демократії.

2. Удосконалено тезу про те, що тільки демократія надає особистості максимальну можливість здійснити волю самовизначення й самореалізації, насамперед реалізацію політичної активності особистості в широкому розумінні, створює в Україні максимальні умови її функціонування як автономної (індивідуальної), так і в умовах різних колективів (асоціацій).

3. Уперше в нашій державі встановлено, що більшість принципів місцевого самоврядування несуть у собі значний потенціал безпосередньої демократії, яка дає можливість територіальним громадам впливати на соціальні процеси, що відбуваються в місцевому самоврядуванні.

4. Запропоновано авторське визначення безпосередньої демократії як влади, здійснюваної через безпосереднє волевиявлення всього народу, певної соціальної групи, у тому числі й, зокрема, територіальної громади.

5. Уперше в Україні сформульовано висновок про те, що в міру формування дієздатних територіальних громад та становлення міцної

системи місцевого самоврядування виникатимуть нові форми безпосередньої участі мешканців у муніципальному житті власної громади.

6. Уперше в науці конституційного права України доведено, що у процесі локальної правотворчості на рівні місцевого самоврядування суттєво посилюється значення форм безпосередньої демократії.

7. Дістав подальший розвиток висновок про конституювання територіальної громади як іманентного суб'єкта місцевого самоврядування.

8. Удосконалено аналіз міжнародних стандартів локальної демократії, який дозволив дійти висновку щодо їхнього істотного впливу на формування безпосередньої демократії та її форм.

9. Уперше в нашій державі сформульовані конкретні пропозиції щодо вдосконалення законодавчої бази місцевого самоврядування (виділення окремого субінституту організаційно-правових форм безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні), які спрямовані на оптимізацію процесів конституювання й функціонування безпосередньої демократії та її форм.

Практичне значення отриманих результатів роботи полягає в тому, що сформульовані в ній положення й висновки у своїй сукупності дають певну цілісну картину форм безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні України й можуть бути використані надалі за такими напрямками:

а) науково-дослідним — для поглиблення наукових знань, пов'язаних із становленням, розвитком і діяльністю безпосередньої демократії та її форм, створення для цього необхідної теоретичної бази;

б) науково-освітнім — сприяти вдосконаленню навчального процесу при викладанні дисциплін муніципального права, конституційного права, конституційного права зарубіжних країн, спеціальних дисциплін з міжнародно-правової гуманітарної й гендерної проблематики, а також при підготовці спеціальних дисциплін компаративістської спрямованості та відповідних навчальних видань, включаючи систему підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації (магістратура) державних і муніципальних службовців;

в) інформаційно-аналітичним — застосовуватися у процесі поширення знань і пропаганди в подальших дослідженнях загальнотеоретичних проблем, пов'язаних із становленням і розвитком безпосередньої демократії, функціонуванням інституту місцевого самоврядування;

г) правотворчим — ураховуватися в період розробки, обговорення й висновку (затвердження) актів локальної нормотворчості з питань місцевого самоврядування.

Висновки, концептуальні підходи, що містяться в роботі, можуть бути використані в законотворчій роботі Верховної Ради України, роботі органів і посадових осіб місцевого самоврядування, у процесі локальної правотворчості. Ряд положень дослідження може бути використаний у законопроектній роботі, зокрема, при розробці проектів законодавчих актів, що доповнюють і конкретизують профільний Закон України про місцеве самоврядування від 21 травня 1997 року, а також при розробці комплексного законодавчого акта – Муніципального кодексу України.

Основні положення наукового дослідження обговорювалися на кафедрі адміністративного та підприємницького права Одеського національного університету ім. І.І. Мечникова, міжкафедральних науково-теоретичних семінарах, наукових конференціях, зокрема, на щорічних наукових конференціях професорсько-викладацького складу ОНУ ім. І.І. Мечникова (Одеса, 19-23 листопада 2001 р.), міжнародній науково-практичній конференції «Молодь третього тисячоліття: гуманітарні проблеми та шляхи їх вирішення» (Одеса, 15-17 червня 2000 р., тези опубліковані), Всеукраїнській науково-практичній конференції молодих учених «Политика и политическая культура в условиях становления и развития украинского общества» (Одеса, 17-18 червня 1999 р., тези опубліковані).

Висновки, концептуальні підходи, окремі питання, що проаналізовані в науковій праці, використані у методичних вказівках з дисципліни «Муніципальне право України» (Одеса: Астропринт, 2000) та навчально-методичному посібнику з дисципліни «Муніципальне право України» (Одеса: Астропринт, 2002). Деякі питання, використані при викладанні дисциплін «Муніципальне право України» та «Муніципальна служба в Україні».

Основні положення наукової праці надруковані у двадцять одній публікації, зокрема, у тринадцяти статтях, що розміщені у фахових наукових виданнях, які входять у перелік, затверджений ВАК України, а також у чотирьох тезах виступів на науково-практичних та міжнародних конференціях.

Структура й обсяг роботи обумовлені метою й завданнями дослідження. Наукова праця складається із трьох розділів, що включають сім підрозділів.

Розділ 1

Місцеве самоврядування як форма безпосередньої демократії

1.1. Поняття і зміст безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні

Перш ніж досліджувати соціально-правовий феномен безпосередньої демократії, необхідно розглянути поняття власне демократії, визначити її соціальну сутність і значення в житті суспільства й функціонуванні демократичної, правової державності, а також роль у становленні й функціонуванні місцевого самоврядування як найважливішого інституту громадянського суспільства й невід’ємного елемента правової державності.

Демократія, як найвпливовіша політична ідея XIX ст., постала на початку XX ст. політичною реальністю, а в його середині – реальністю геополітичною, перетворившись, нехай тільки формально, в явно переважний у світі тип політичного ладу [1]. І хоч мало хто бачив у демократії ціннісно особливий політичний лад, що має універсальне достоїнство, навіть її супротивники, відзначаючи недоліки, визнавали її достоїнства, які все-таки позитивно контрастували з достоїнствами й недоліками інших форм державності. Тому недарма у знаменитій фразі сера Уїнстона Черчілля про демократію як про «гіршу форму правління, за винятком всіх інших», що стала трюїзмом, банальною істиною, криється мимовільне її визнання як універсального феномена, винайденого людством, що збагатив людську цивілізацію її політичну й загальну культуру.

Ще Аристотель у IV ст. до нашої ери виділяв шість видів державного ладу, симетричні тріади: «правильні» – царську владу (басилею),

аристократію, політію; і «неправильні», перекручені чи звироднілі, – тиранію, олігархію й демократію [2]. Ця остання, на відміну від політії (правління більшості, що обране на основі деякого цензу й іклується про загальне благо), є правлінням незаможної більшості заради власного блага.

У середні століття панувало таке саме негативне ставлення до демократії. Так відбувалося в основному через неготовність, що панувала в культурі того часу, сприймати й відрізнити форму влади від її змісту та, якщо завгодно, – її особистості. Пізніше, у XVII – XVIII ст.ст., поряд із зазначеною, появилася й інша причина. У той період європейська політична і правова культура починала дуже важко вириватися з пут сформованого ще до Відродження уявлення про те, що кожна новація – це якщо й не буквально ретроспективне повернення до досвіду Древньої Греції й Риму, то у будь-якому разі щось таке, зміст чого криється як закодований або вирішений у досвіді античної цивілізації.

Тим часом як мислителі Відродження, так і мислителі XVII – XVIII ст.ст. і навіть більшої частини XIX ст., котрі сприймали античність насамперед через класичні тексти, уявляли стародавню державність аж ніяк не примітивно-дихотомічною. У процесі її аналізу допускалося й навіть передбачалося як ціннісне судження, так і визнання певних таємниць об'єктивно існуючих форм державності. Саме в цей період недоброзичливці характеризували демократію як владу «грубої юрби», протиставляючи їй або реально існуючу й функціонуючу модель державності, звичайно абсолютну монархію, або якийсь інший теоретично зроблений і, як здається, легко реалізований на практиці державний лад: конституційну монархію, іноді помірну республіку.

Ті ж, хто використовував термін «демократія» у позитивному розумінні, дуже часто погоджували його історично з афінською демократією, а теоретично – з тим, що Аристотель називав політією (при тому, що сам термін «політія» практично цілком зникає з наукового й політичного обороту, трансформуючись у термін «демократія», використовуваний у контексті «освіченого народного правління»). На практиці ж реалізація демократичного ідеалу зводилася до зміцнення правових засад реальної державності та становлення основ конституціоналізму.

Серед філософів, юристів і політиків були й ті, кого захоплювала саме аристотелівська демократія, вони досить широко пропагували її у своїх працях і теоретичних викладеннях, закликали до її втілення в соціально-політичній практиці. Наприкінці XVIII ст. вони гордо на-

зивали себе республіканцями, а вже в ХІХ ст. почали захоплюватися ідеями соціальної справедливості, надаючи їм абсолютний характер, і все певніше намагалися впроваджувати в суспільну свідомість соціалістичну ідею.

Однак поряд з цим деякі дослідники, зокрема А. де Токвіль і Дж. С. Мілль, уже бачили в демократичному ладі ХІХ ст. становлення нової державності, що незалежно від її конкретної форми поєднувала в собі позитивний потенціал і політики й демократії, як їх розумів Аристотель. У цей період з моменту виходу друком знаменитої книги А. де Токвіля «Про демократію в Америці» (1-й том – 1835 р., 2-й – 1840 р.) прогресивна громадськість починає приділяти пильну увагу американському зразку демократії, що живий і швидко розвивається, його позитивним і негативним рисам з погляду американської демократії. І що є дуже важливим в аспекті початого дослідження, саме Токвіль починає першим досліджувати вплив демократичного правління, демократичних соціальних цінностей на становлення й розвиток системи місцевого самоврядування, зростання ролі і значення місцевих (локальних) співтовариств у функціонуванні демократичної державності. Він відзначає, що «...народ є джерелом влади в суспільстві, однак більш безпосередньо, ніж у громаді, він ніде не здійснює свою владу» [3].

Завдяки Токвілю та його послідовникам демократія стає не тільки предметом філософського чи історичного аналізу, але й емпірико-соціологічного вивчення, що все більш тісно погоджується з локальним чинником, проникає на «нижні поверхи» життя суспільства, створює систему «локальних демократій», що складають базис і основу державності. У міру зростання й розвитку американської демократії, вона не тільки стає своєрідним еталоном демократичної державності й самоорганізації населення для Європи, але її починають трохи ідеалізувати, навіть більш ніж швейцарську демократію, що до цього уявлялася багатьом ідеальним утіленням на практиці локально-регіонального чинника у становленні й функціонуванні державності. Тому демократія як політична система на багато років, і це можна спостерігати дотепер, стала підсвідомо сприйматися через призму американського досвіду.

Однак варто зазначити, що поряд з цим, практично «персоніфікованим» образом демократії, у свідомості та практиці правознавців і соціологів Європи кінця ХІХ – початку ХХ ст. вона все-таки залишається абстрактною ідеєю. Насамперед тому, що за формою свого вираження в американській дійсності є занадто революційною, а та-

кож непередбаченою за своїми політичними наслідками у її сприйнятті на європейському континенті. Водночас саме така демократія сприймається як ідеальна нормативна модель, так і мета політичного розвитку реальних демократій. Відхилення від створеного ідеалу, на думку американських учених-соціологів Д. Алмонда та С. Вербі, розглядалися як «атавізм або патологія, і хоч очікуваний і бажаний збіг із освітницькими політичними нормами ніколи не був повним, національний характер або соціальний характер окремих груп ніколи не сприймався як скільки-небудь значимий пояснювальний чинник» [4].

Свій вагомий внесок у світову скарбницю демократичної державності зробили й українські мислителі. Так, М. Драгоманов у «Старих Хартіях свободи» пророче підкреслював, що «державний абсолютизм у європейських народів XVIII ст. не відповідав досить високому рівню розумового розвитку, який був характерний з часу відродження наук (ренесансу) для вищих кіл суспільства й який базувався на свободі досвіду. Не відповідав він і тим прикладам і ідеям, які освічений європеєць міг почерпнути зі зразкових тоді чи класичних літератур древньої Греції та Риму, що містили дуже сильний елемент республіканських ідей. Тому серед освічених людей XVII ст. склалося два кола політичної думки: згідно з одним абсолютна влада монархів мала служити освіті й суспільній рівноправності між людьми, ламаючи останки середньовічних «заборон» і феодалізму, — це теорія освіченого деспотизму; з іншим — принцип свободи мав перенестися з кола життя розумового до кола життя політичного, в якому абсолютизм государів мав бути замінений свободою народів — це теорія лібералізму» [5].

Якщо протягом більшої частини XIX ст. демократія як ідея й соціальна практика самовизначалася й поширювалася за різними соціально-політичними і, природно, за соціально-правовими осями координат одночасно: у внутрішній політиці — щодо абсолютизму та бюрократії; у зовнішній — щодо практики великих імперій; у політичній філософії й історії — античності, «східної деспотії», середньовіччя; у науці — реальності, що кидає виклик політичній філософії тощо [6], то впродовж більшої частини XX ст. вона сприймається вже не тільки як альтернатива античному полісу чи «старому порядку», а як теоретично універсальна, хоч практично й обмежена деякими культурними межами, форма політичного ладу, що передбачає участь широких верств населення у визначенні (насамперед шляхом виборів і референдумів) складу парламенту й уряду, характеру їхньої політики, зокрема економічної.

Саме ці тенденції знаходять свій прояв не тільки на загальнодержавному, але й на локально-регіональному рівнях державності, трансформуючись у політико-правову основу подальшого розвитку системи місцевого самоврядування в економічно розвинених демократичних державах і стимулюючи прояв глобалістських тенденцій до становлення, формування й розвитку інституту місцевого самоврядування у так званих «нових демократіях» – державах, що утворилися на території колишнього Союзу РСР і його сателітів.

Однак ці процеси мають і протилежну тенденцію – ХХ ст. надало досить прикладів того, як демократія, формально зберігаючись як певна система інститутів і сукупності процедур, зовсім вихолощується, втрачаючи право називатися «правлінням більшості». Чимало було прикладів нестійкості самої демократії, її уразливості щодо різного роду дестабілюючих обставин (авторитарні перевороти й замірняння, економічні безладдя, корупція тощо), що викликають до життя політичні сили, які скасовують чи «призупиняють» дію демократичних конституцій. Більш того, із самої демократії народжується немислима поза універсальністю демократичного ідеалу така сучасна форма тиранії, як тоталітаризм, що передбачає заміну демократичного ладу «народним співтовариством», «демотією» чи «соціалістичним ладом». На тлі подібних соціальних експериментів, що пережив і народ України, не тільки насилувалась сама природа людини як істоти, обдарованої свободою волі, але неодмінно передбачалася співучасть у цих процесах і самих народних мас, що псувало в суспільній свідомості ідею демократії, перетворювало її в ідеологічне і правове прикриття й виправдання діяльності можновладців, робило формальним право народу на волевиявлення і право народу на те, щоб з таким волевиявленням рахувалися.

У цей самий період соціалістичних експериментів практичне втілення політичної демократії в західному світі призвело до серйозних трансформацій, що не уклалися в стереотипи радянської правової науки: монархія й демократія припиняють бути антонімами, як і припиняють бути синонімами поняття «демократія» та «республіка». А найяскравішим зразком стабільної демократії вважається сучасна монархічна Англія.

Таким чином, головними ворогами демократії стають уже не монархія й олігархія, а формальність і нестабільність самої демократії. Щодо цього становить інтерес думка К.Р. Поппера, котрий зауважував, що на сьогодні головною темою, пов'язаною з демократією, є не

виправдання ідеї демократії за допомогою етичних, богословських, філософських положень або аргументів здорового глузду, а заклопотаність її крихкістю й пошуки способів її зміцнення [7].

Очевидно, що завдання збереження і зміцнення демократії може бути успішно вирішене з урахуванням її ж природи. Тут можна застосувати підхід до розуміння демократії, що запропонував Р. Даль, котрий пропонує не зосереджувати увагу на безнадійному різноманітті дефініцій цього поняття, а розглядати його квінтесенцію, мету, що домінує, — «розробити деякий набір правил і принципів (конституцію), що будуть визначати порядок прийняття рішень у конкретній асоціації. Причому ця конституція має перебувати у згоді з одним елементарним принципом — до всіх членів асоціації варто ставитися так, немов усі вони однаково компетентні, щоб брати участь у процесі прийняття рішень із приводу тієї політики, яку має намір здійснювати конкретна асоціація» [8].

З цією метою він окреслює основні процесуальні критерії, що складають і виступають як інституціональні основи природи демократії, демократичного процесу. Таких критеріїв нараховується п'ять: 1) ефективна участь; 2) рівне голосування; 3) розуміння, засноване на інформативності (інформованості); 4) здійснення контролю за порядком денним; 5) включеність у життя суспільства (inclusion) [9].

Р. Даль тлумачить такі критерії як реальні можливості, що надає демократія. Під ефективною участю варто розуміти активну позицію будь-якого члена асоціації, котрий ще до прийняття політики асоціації всіма її членами повинний мати рівні й чинні можливості для викладу своїх поглядів на сутність цієї політики іншим членам асоціації.

Рівне голосування передбачає не тільки те, що всім членам асоціації мають бути до моменту, коли приймається рішення щодо її політики, надані рівні й реальні можливості для голосування, але й що голоси всіх членів асоціації мають однакову силу.

Розуміння, засноване на інформованості, полягає в тому, що в межах розумного кожний член асоціації має одержати рівні й реальні можливості для ознайомлення з політичними альтернативами та їхніми ймовірними наслідками.

Контроль за порядком денним припускає наявність у членів асоціації виняткових можливостей для прийняття рішень щодо того, які питання й у якому порядку підлягають обговоренню. Таким чином, демократичні процедури, передбачені трьома попередніми критеріями, ними не вичерпуються. Політика асоціації завжди відкрита для змін, якщо таких вимагають її члени.

I, нарешті, критерій включеності в життя суспільства реалізується у процесі участі в демократичному процесі повнолітніх. Така участь передбачає, що всі члени асоціації, котрі досягли повноліття, повинні повною мірою мати цивільні права, передбачені першими чотирма критеріями.

Дуже важливого значення в умовах демократії набуває правовий статус конкретного члена асоціації, який деякі сучасні вчені, зокрема американський соціолог-теоретик Т. Парсонс, погоджують з інститутом громадянства. У своїй роботі «Система сучасних суспільств» Парсонс виділяє три фази розвитку громадянства, на яких відбувається створення юридичних або цивільних рамок поведінки члена асоціації [10].

На першій фазі такі рамки зовсім по-новому визначають суміжні відносини між соціетальним співтовариством (соціальною системою, яка характеризується складною мережею міжособистісних взаємозв'язків і в якій кожний член суспільства одночасно є учасником низки асоціацій, створених за різними підставами, – професійних, національних, релігійних, етнічних, територіальних і тощо) і урядом або державою. Проявом цих нових меж стало визначення «прав» громадянина, захист яких перетворився на найперший обов'язок держави.

Друга фаза розвитку громадянства зв'язана в основному з участю громадян у громадських справах. На цьому етапі були інституціоналізовані позитивні права участі у виборі правлячих лідерів, закріплені у виборчому праві.

Третій головний компонент громадянства, згідно з думкою Парсонса, полягає в «соціальній» турботі про «добробут» громадян, розглянутої, відповідно до думки Т. Маршалла, як «частина суспільної відповідальності» [11]. Останній вважає, що якщо цивільні права й виборче право дають можливість автономно реалізовувати свій громадянський статус, то соціальний компонент зв'язаний зі створенням реальних умов для кращого користування цими правами. Це означає спробу забезпечити широким верствам населення адекватний «життєвий» мінімум, доступ до охорони здоров'я й освіти. Варто помітити, що тут заслуговує на особливу увагу той факт, що поширення освіти на все більш широкі кола населення й підвищення її рівня прямо й тісно зв'язані з розвитком громадянського комплексу в членів асоціації.

Варта уваги й думка Т. Парсонса про те, що розвиток сучасних інститутів громадянства зробив вагомий вклад у принцип національ-

ності як основи солідарності соціетального суспільства. У раннесучасному суспільстві найбільш сильні підстави солідарності існували там, де в понятті національності зливалися релігійний, етнічний і територіальний чинники. У сучасних суспільствах, що цілком сформувалися, може існувати розмаїтість релігійних, етнічних і територіальних засад, оскільки достатньою підставою для національної солідарності служить загальний принцип громадянства [12].

Звідси інституціоналізується та зростає роль колективів як найважливішого елемента, що входить у структуру соціальної системи, який за умов сучасного суспільства функціонує й виявляється як «добровільна самоорганізація» (чи асоціація). Підґрунтям такої самоорганізації є соціетальне співтовариство, у вигляді корпоративного об'єднання громадян, котрі мають відносно повну згоду щодо його нормативного ладу й авторитету лідерів [13].

Розглядаючи процес становлення й розвитку таких асоціацій, Парсонс виділяє їхні основні характеристики, що складають інституціональну основу їх виникнення. Головною характеристикою сучасної асоціації, на його думку, є її певний егалітаризм (рівноправність), що найбільш виразно виявляється в трьох фазах громадянства, які розглядалися раніше.

Друга основна риса асоціацій — це їх добровільність. І хоч, як відзначає Парсонс, цей принцип не може бути застосований із усією строгістю в ситуаціях покори нормативному порядку чи колективним рішенням, що містять елемент обов'язковості, він майже буквально виконується при прийнятті рішень про членство в асоціації.

Третьою характерною рисою асоціацій як особливої самоорганізації людських колективів, є важливість, процедурних інститутів. І хоч особливе значення процедурні моменти мають у системі права, ними насичені також і процеси прийняття рішень у будь-якій асоціації як на рівні представницьких, так і на рівні внутрішніх взаємин [14].

При системному аналізі зазначених критеріїв варто дійти висновку, що вони однаковою мірою важливі й застосовні для всіх рівнів людських асоціацій: як на рівні держави, так і на рівні локальних товариств, створених за професійними, культурологічними, національними, територіальними і іншими підставами.

Однак, найбільше значення ці критерії демократичного процесу відіграють у становленні й функціонуванні інституту місцевого самоврядування. По-перше, вони відповідають, погоджуються, перебувають у синергічному зв'язку з повсякденними закономірностями

людського життя, людського побуту, а отже, із процесами утворення й існування територіальних спільнот, пронизують і обумовлюють динаміку їх функціонування, «скріплюють» членів територіальної асоціації в єдине ціле, припускаючи й реалізуючи саму можливість її створення. По-друге, на їхній основі виникає не просто асоціація індивідів, скріплена зв'язками пасивного характеру, в основі яких лежить принцип спільного проживання, а розвивається співтовариство, що характеризується як «активне», що має своє «обличчя», чітко сформульовані інтереси, які знаходять своє переломлення й закріплення з метою й завданнями, що необхідно досягти на тактичних і стратегічних рівнях існування асоціації. По-третє, зазначені критерії спрямовані не тільки на формування територіальної асоціації як єдиного співтовариства індивідів, котрі проживають на одній території, але й мають могутню «зворотну дію» — вони сприяють і стимулюють розвиток кожного конкретного індивіда-члена територіального співтовариства, формуючи його як «обивателя» в позитивному розумінні цього слова, з усією множинністю властивих йому локальних інтересів.

Досить вагомим стає «локальний чинник» при аналізі співвідношення і взаємодії демократії, демократичного державного (політичного) режиму й громадянського суспільства, що був здійснений американським ученим Д. Хелдом. У своїй роботі «Моделі демократії», написаній 1987 р., він доходить висновку про наявність її чотирьох моделей, кожна з яких обумовлює й передбачає різні типи взаємозв'язків з громадянським суспільством.

На думку Д. Хелда, такими моделями демократії є: а) класична (classical democracy); б) захисна (protective democracy); в) девелопментальна (developmental democracy); г) пряма (direct democracy) [15].

Основною тезою класичної моделі демократії є вислів: «Завдяки своїй політичній рівноправності громадяни вільно обирають владу й вільно підкоряються їй». Основними характерними рисами такої демократії є: короткі терміни обрання на владні посади, що, як правило, не передбачають права на повторне обрання або переобрання; утримання за рахунок суспільства адміністративного апарату, але за відсутності відмінностей у кількості привілеїв у звичайних громадян і керівників; наявність різних способів реалізації виборчого права; наявність вищого колегіального органу суверенної влади народу; предметом владного регулювання є всі сфери громадського життя; громадяни беруть безпосередню участь у здійсненні законодавчих і судових функцій. До загальних умов успішного функціонування такої моделі демократії

насамперед належать: поділ усіх громадян на відносно невеликі групи, що легко й у короткий термін можуть досягти внутрішнього консенсусу; наявність примусової праці, поза якою є час для участі громадян у політичному житті; наявність державного ладу полісного типу.

Характеризуючи модель «прямої демократії», Д. Хелд визначає її основний принцип у такий спосіб: «Умовою вільного розвитку всіх є вільний розвиток кожного окремого індивіда». До основних рис прямої демократії належать такі: всі публічні справи регулюються спеціально організованою управлінською структурою пірамідального типу (згори-вниз); апарат управління одержує за свою діяльність таку саму винагороду, як і працівники в інших галузях; ротація в апараті управління відбувається за допомогою відкликання кандидатів виборцями; наявність могутньої структури силової підтримки правопорядку. Умовами функціонування такої моделі демократії є: наявність постійної прогресуючої інтеграції держави й суспільства; високий рівень розвитку продуктивних сил, що дає можливість задовольнити базові соціальні потреби громадян, і відсутність будь-яких класових антагонізмів.

Соціальна теза — «Громадяни мають бути захищені як від тих, хто ними керує, так і один від одного, для чого формується така влада, що захищає інтереси всіх громадян і кожного з них окремо» — лежить в основі моделі «захисної демократії». Її основні риси це: обов'язкова наявність конкуруючих центрів влади; суверенітет обов'язково належить народу, однак він делегує значну частину своїх владних повноважень легітимно обраним державним діячам; влада в державі поділяється на виконавчу, законодавчу й судову; інституційною засадою стабільності в суспільстві є здійснення регулярних виборів, на яких рішення приймаються на основі більшості голосів; панування конституційних принципів, які однозначно встановлюють коло основоположних прав і свобод людини і громадянина, що імперативно ні в якому разі не можуть бути обмежені ніякою політичною владою, і, нарешті, чітке розділення на державу й громадянське суспільство.

Основний принцип функціонування четвертої моделі — «девелопментальної демократії», тобто «демократії розвитку», Д. Хелд формулює у такий спосіб: «Участь громадян у політичному житті обумовлюється не тільки необхідністю захисту індивідуальних інтересів, але й розвитком загального усвідомлення громадянської єдності». Визначальними рисами цієї моделі демократії є: конституція встановлює чіткий баланс між колективними й індивідуальними правами; розве-

дення функції управління, що здійснюється «фахівцями-бюрократами», та функції законотворчості, що здійснюється виборним органом; розвиток системи місцевого самоврядування; вплив громадян на процеси державного управління здійснюється як шляхом реалізації виборчого права, так і методом індивідуальної участі. Умовами стабільного функціонування цієї моделі демократії насамперед є: наявність незалежного громадянського суспільства, сфера дії якого не перехрещується зі сферою дії держави; ринкова економіка; існування різних форм власності (насамперед приватної й колективної) на засоби виробництва [16].

За підсумками здійсненого аналізу моделей демократії можна дійти висновку, що «локальний» чинник має істотне значення й виявляється в усіх моделях демократії, але найбільш явно, зримо й обґрунтовано він функціонує в умовах моделі «демократії розвитку».

Звідси виникає об'єктивна необхідність аналізу місцевого самоврядування та його співвіднесеності з демократією в різних іпостасях її прояву.

Відразу ж варто обмовитися, що характерним середовищем, у якому вироблятиметься аналіз становлення інституту місцевого самоврядування, місцевої (локальної) демократії, буде посттоталітарне суспільство. Це є обґрунтованим насамперед тому, що, по-перше, тоталітаризм є антиподом демократії, і, отже, демократія походить з тоталітаризму; по-друге, з тоталітаризму вийшли багато сучасних демократій, державність яких є зразком для наслідування; по-третє, тоталітаризм і особливо посттоталітаризм — це дуже цікаві об'єкти для дослідження, тому що дозволяють спостерігати й аналізувати процеси становлення, розвитку й удосконалення демократії, їх загибель є своєрідним шансом на демократію, що містить у собі не тільки формування демократичної державності, але й становлення та розвиток локальної демократії.

Щодо цього дуже цікава позиція А. Газаряна, котрий вважає, що посттоталітарні суспільства стикаються зі своєрідним викликом: будучи найменш підготовленими для цього, вони змушені вирішувати найбільш складні та глобальні завдання суспільного конструювання; перебуваючи в найбільш незручній для цього ситуації економічного колапсу, вони мають реалізувати унікальні можливості вибору й затвердження будь-якої форми демократії, що вважає найкращою [17].

Створення правової основи для демократичної держави в досить короткий історичний проміжок часу змушує здійснювати паралельну

розробку величезної кількості нормативно-правових актів, насамперед законів, які б обумовлювали становлення, розвиток і функціонування основних демократичних інститутів, до яких, безперечно, належить і місцеве самоврядування. Ці процеси підсилюють і прискорюють децентралізацію (передачу повноважень з центру на місця, їх делегування) й деконцентрацію (перерозподіл владних повноважень шляхом передачі їх з центру в повноваження місцевих органів) державної влади в різних аспектах і сферах, зокрема у сфері місцевого самоврядування, що конститується за допомогою самоорганізації громадян для вирішення їхніх власних проблем.

Характеризуючи процес самоорганізації на місцевому рівні, А. Газарян вважає, що метою формування внутрішніх структур муніципального організму, призначених для вирішення завдань, які поставили перед ним, у даних конкретних умовах, а також у зміні цих структур, якщо згодом змінюються завдання чи умови їх вирішення [18].

Саме тут бачиться методологічне значення й виявляється основне призначення безпосередньої демократії та її форм у місцевому самоврядуванні. Місцеве самоврядування, що варто розуміти як ключовий момент у розумінні демократії взагалі, стає соціальним середовищем, у рамках якого за допомогою цієї самої демократії відбуваються процеси утворення, інституціоналізації певних управлінських структур, а також певних форм самоорганізації громадян, котрі проживають на визначеній території та вирішують свої власні проблеми.

Більш чітко й певне закріплення ролі демократії можна побачити в конституційному визначенні місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 140 Конституції України «місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів декількох сіл, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України» [19].

Ця дефініція настільки багатопланова, що потребує детального розгляду в контексті здійсненого дослідження. По-перше, можна стверджувати, що місцеве самоврядування носить системний характер. Будучи самою системою (мікросистема), воно одночасно є підсистемою державної влади (макросистема), здійснюваної народом. Це впливає з ч. 2 ст. 5 Конституції України, яка закріплює, що народ здійснює владу безпосередньо, через органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Отже, місцеве самоврядування, що функціонує й здійснюється в демократичній державі, є не тільки найважли-

вішим елементом демократичної державності, але й одним зі способів реалізації народом державної влади, у широкому розумінні – формою народовладдя.

По-друге, місцеве самоврядування є правом територіальної громади – мешканцям села, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення. Це означає, що держава не тільки визнає й гарантує місцеве самоврядування (ст. 7 Конституції України), але й надає право на його практичне здійснення жителям визначеної територіальної одиниці. Таким чином, тут виявляється демократизм самої держави, що визнає необхідність існування самоорганізації населення як автономної соціальної системи, котра дезагрегує функцію державного управління, а також вважає існування такої мікросистеми досить ефективним і необхідним для існування і збереження всієї макросистеми загалом. Крім того, демократія знаходить свій прояв і в тім, що мешканці зазначених територій вирішують питання місцевого значення самостійно. Це є визначальним моментом у конституційній дефініції місцевого самоврядування, тому що виділяються головні суб'єкти демократії у сфері місцевого самоврядування.

У цьому аспекті особливого значення набуває феномен участі мешканців у місцевому самоврядуванні, що обумовлюється їхньою соціальною активністю. Тут, однак, слід зробити низку зауважень. По-перше, варто чітко позначити коло суб'єктів місцевого самоврядування та їхню пріоритетність. Згідно зі ст. 140 Конституції України первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада – сукупність жителів визначеної території, а не тільки громадян держави, котрі проживають на цій території. Щодо цього дуже цінним є погляд М.О. Баймуратова, котрий вважає, що на рівні місцевого самоврядування в рамках територіальної громади суб'єкти, які мешкають на визначеній території, функціонують насамперед як її жителі. Під територіальною громадою (місцевим співтовариством) він розуміє сукупність фізичних осіб, котрі постійно проживають на визначеній території та зв'язані між собою територіально-особистісними зв'язками, що носять системний характер [20].

Щодо структурного складу територіальної громади найбільш вдалою й повною є думка М.П. Орзіха, котрий вважає, що до складу територіальної громади належать «громадяни України, іноземці, біженці та вимушені переселенці, котрі постійно проживають у місті й є платниками місцевих податків і зборів» [21]. І хоч дане визначення територіальної громади розроблене стосовно міського рівня місцевого само-

врядування, здається, що воно виступає оптимальним й для інших його рівнів. Всі інші суб'єкти місцевого самоврядування – представницькі органи – місцеві ради, виконавчі органи місцевих рад, посадові особи місцевого самоврядування – формуються територіальною громадою за допомогою форм безпосередньої (прямої) та опосередкованої (непрямої) демократії й характеризуються щодо неї вторинним, похідним характером.

По-друге, соціальна активність, що є основою участі жителів території в місцевому самоврядуванні, має не тільки й не стільки правові, скільки власне індивідуальні та групові колективістські соціальні корені, що в підсумку обумовлюють мотивацію суб'єктів і виробляють установку на участь у локальній демократії. Як зазначає А. Кирилюк, за своєю роллю соціальна активність близька до цілеспрямованої зміни природної й соціальної дійсності [22]. Її правовою складовою й особливо політичною активністю (у широкому її розумінні. – О.П.), на думку В. Речицького, є створення норм, мета яких – допомогти людям реалізувати долю в системі нових цінностей. Саме це є одним із основних завдань конституційного права посттоталітарних держав [23].

Але варто мати на увазі, що політична активність (у вузькому розумінні) дуже рідко знаходить свій прояв у сфері місцевого самоврядування. Вона вбачає у сфері державно-правової дійсності, де суб'єкт виступає як громадянин. Тому можна мовити про формування у сфері місцевого самоврядування особливого виду соціальної активності, що реалізується через самопрояв волі й інтересів конкретного жителя, групи жителів або всієї територіальної громади за допомогою самоврядних організаційних і організаційно-правових форм, які мають основну мету – вирішення питань місцевого значення, що є насущними питаннями існування й функціонування територіальної громади. Такий самопрояв волі й інтересів складає мотиваційну основу участі мешканців у інституціоналізації та реалізації місцевого самоврядування.

Звідси дуже актуальною виявляється проблема становлення й реалізації різних форм демократії у сфері місцевого самоврядування. Йдеться насамперед про становлення форм безпосередньої демократії, що прямо сприяють формуванню і структуруванню муніципального організму, а також реалізації волі й інтересів членів територіальної громади, пов'язаних із вирішенням їхніх повсякденних і життєво важливих проблем проживання, само- і групової реалізації у сфері локальної демократії.

У науці вітчизняного конституційного права існує традиційний підхід до градації форм демократії залежно від форми волевиявлення народу. Цей самий підхід закріплюється й у конституційному законодавстві України. Чинна Конституція України (ст. 5) визначає, що носієм суверенітету й єдиним джерелом влади в Україні є народ, що здійснює її як безпосередньо, так і опосередковано через органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Таким чином, Конституція України не тільки проголошує всеосяжне й повне народовладдя [24], але й форми демократії – безпосередню й опосередковану (представницьку).

Варто зауважити, що в радянській правовій літературі було прийнято вважати представницьку форму правління провідною. Таке саме положення, на нашу думку, збереглося й було закріплене в новій Конституції України 1996 р. Незважаючи на те, що в ній є окремий розділ III «Вибори. Референдум», останній містить усього лише 6 статей і практично тільки називає й позначає в дуже загальних рисах форми безпосередньої демократії, прямого народовладдя. Крім того, у різних розділах Конституції України містяться окремі положення, що стосуються реалізації суб'єктивного пасивного виборчого права громадян України, судового захисту їхніх виборчих прав і тощо. Що ж стосується закріплення представницької демократії, то в Конституції міститься ціла низка положень, які наочно демонструють, по-перше, більш високий рівень її правового регулювання, по-друге, закріплюють її види, суб'єктів, їхні повноваження, організаційно-правові форми діяльності тощо (див., наприклад, розділи IV, V, VI Конституції України, в яких містяться повноваження органів державної влади й місцевого самоврядування із організації виборів і референдумів, положення, що регламентують ординарну й екстраординарну діяльність і компетенцію Верховної Ради України і Президента України як державних органів представницького характеру тощо).

Тому не можна цілком погодитися з М.І. Ставнійчук, котра стверджує, що на сьогодні можна констатувати настання етапу корінних змін у пріоритетах реалізації народовладдя на просторах України на користь саме безпосереднього здійснення народом належної йому державної влади, що в остаточному підсумку має сприяти дійсному й реальному залученню громадян до управління державними справами і створює умови для зменшення відчуження громадян від влади, що фактично деякою мірою завжди існує в умовах будь-якого суспільства, навіть найбільш демократичного [25].

Вбачається, що зазначена тенденція є правильною за своїм значенням навантаженням, логічною побудовою, нарешті, вона правильно визначена згідно з стратегічними напрямками розвитку демократичної держави, але, на жаль, не завжди повною мірою «спрацьовує» на практиці. На нашу думку, рівень конституційної, а потім і законодавчої регламентації форм демократії прямо зв'язаний з їх соціальною значимістю й реальним здійсненням у державно-правовій дійсності. Однак навіть наявність в Україні групи виборчих законів і закону про референдум, що закріплюють порядок здійснення видів безпосередньої демократії, не тільки не є гарантією її справжньої реалізації, але і за своїми процесуальними характеристиками викликає неоднозначні тлумачення з позицій справжнього врахування думки громадян.

Крім того, не можна погодитися з однозначною констатацією факту відчуження громадян від влади в умовах навіть найдосконалішої демократії. Вважається, що демократія власне й передбачає «зняття» такого відчуження, й у контексті початого дослідження саме форми безпосередньої демократії у сфері місцевого самоврядування однозначно наближають і залучають громадян держави – жителів визначених територій у процес реалізації публічної самоврядної влади, яка є обов'язковим елементом публічної влади нарівні з публічною державною владою.

Зазначена позиція, особливо актуалізується у зв'язку з дослідженнями, що з'явилися останніми роками, в яких обґрунтовується теза про те, що місцеве самоврядування не є «формою народовладдя», як стверджували раніше вчені-конституціоналісти, зокрема О.Є. Кутафін і В.І. Фадєєв [26].

Так, наприклад, прихильником такої позиції є А.Р. Крусян, котра вважає, що у стверджувальному аспекті ця теза викликає сумнів, хоч в Україні він «захищений» конституційними положеннями ст. 5. Наведена норма, на її думку, містить залишкові елементи стереотипів радянського періоду, коли повновладдя народу визначалося через повновладдя рад [27].

Дійсно, діяльність місцевих Рад народних депутатів у літературі радянського періоду вчені, зокрема М.В. Цвік, тлумачили як «громадське самоврядування» [28]. Дотримуючись цієї самої думки, Б.П. Курашвілі писав, що «ради виступають, з одного боку, як ланки єдиної державної влади, представники держави на місцях, з іншого – як органи відповідних територіальних спільнот. Двоїста природа місцевих рад – засіб гармонійного узгодження місцевих інтересів із загальнодержавними» [29].

Таке з'єднання загальнодержавних і місцевих інтересів на практиці призвело до домінування і практичного превалювання одних над іншими, аж до ігнорування останніх. Тому в цьому питанні, особливо щодо предмета дослідження, позиція А.Р. Крусян заслуговує на підтримку.

Можна погодитися з А.Р. Крусян і в тому, що народовладдя й місцеве самоврядування розрізняються за своїм суб'єктним складом: основним і єдиним суб'єктом одного є народ, тобто «громадяни України всіх національностей» (Преамбула Конституції України); основним суб'єктом іншого – територіальна громада, основу якої складають жителі відповідної територіальної одиниці, а не громадяни України. Крім того, як правильно зазначає А.Р. Крусян, не можна ототожнювати «народне» і «місцеве» самоврядування: суб'єктом народного самоврядування є народ, котрий має суверенітет є єдиним джерелом влади; суб'єктом місцевого самоврядування – територіальною громадою здійснюється тільки самоврядна діяльність, гарантована державою. Отже, народ, який має суверенітет, є єдиним джерелом публічної влади, але не є суб'єктом її публічно-самоврядної сфери, а територіальна громада не має суверенітету, що належить тільки народу, і тому місцеве самоврядування не є формою народовладдя [30]. На рівні ж місцевого самоврядування «суверенні права держави трансформуються в самоврядні повноваження територіальних колективів» [31]. Тому суб'єктом місцевого самоврядування має визнаватися не народ України, а територіальна громада як «нормативно-правова модель самоорганізації населення з відповідними організаційними (управлінськими) структурами, здатними виражати, реалізовувати й захищати територіальний інтерес як права та законного інтересу місцевого самоврядування» [32].

Таким чином, місцеве самоврядування може бути визначене як форма здійснення публічно-самоврядної влади територіальною громадою (населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці). Така форма реалізації публічно-самоврядної влади на місцях означає, що колективні суб'єкти соціуму (територіальні громади) й сформовані ними органи (сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи) здійснюють управлінську діяльність місцевого значення «самостійно чи під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування» (ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [33]), але за пріоритетного впливу на таку діяльність і участі в ній членів територіальної громади або громади загалом.

Зазначене положення щодо початого дослідження носить методологічний характер, тому що основна роль у формуванні управлінських структур місцевого самоврядування належить власне територіальній громаді, яка може реалізувати це завдання тільки за допомогою певних форм безпосередньої демократії. Роль територіальної громади, що конститує як у створенні своєї інституціональної структури, так і в самостійному вирішенні питань місцевого значення, дуже точно підкреслює і Ю.М. Тодика: «В основі моделі місцевого самоврядування, реалізованої в Україні, знаходиться теорія, що розглядає первинні громади як самостійне джерело публічної недержавної (муниципальної) влади» [34].

Звідси, вважається доцільним розгляд безпосередньої демократії, її дефінітивної характеристики, форм і суб'єктів, що виявляються у сфері місцевого самоврядування.

Варто відразу ж зазначити, що як у радянській, так і в сучасній вітчизняній правовій літературі немає єдності у тлумаченні поняття безпосередньої демократії. У радянський період найбільшого поширення набуло визначення, яке дав В.Ф. Коток: під безпосередньою демократією в соціалістичному суспільстві варто розуміти ініціативу й самостійність народних мас в управлінні державою, їхнє пряме волевиявлення при виробленні та прийнятті державних рішень, а також пряму участь у здійсненні цих рішень, здійсненні народного контролю [35]. У такий самий спосіб, щоправда, визначаючи безпосередню демократію як «пряме народовладдя», розуміє цей соціально-правовий феномен і М.П. Фарберов: «Пряме народовладдя означає пряме волевиявлення народних мас при здійсненні та прийнятті державних рішень, а також їхню пряму участь у впровадженні цих рішень у життя, у здійсненні народного контролю» [36].

Ці два визначення мають подібні характеристики: по-перше, вони зазначають тільки один суб'єкт безпосередньої демократії – народні маси; по-друге, вони зазначають способи здійснення безпосередньої демократії – пряме волевиявлення і пряму участь; по-третє, у них містяться певні організаційні й організаційно-правові форми здійснення безпосередньої демократії, народовладдя: а) легітимація результатів вироблення і прийняття державних рішень; б) впровадження зазначених рішень у життя; в) народний контроль за їх здійсненням.

Проте наведені визначення мають і істотні відмінності – вони не збігаються за обсягом соціального й нормативно-правового регулювання. Перше визначення, що дав В.Ф. Коток, набагато ширше за ви-

значення М.П. Фарберова, тому що містить у собі, крім зазначених, важливе положення, фактично ще одну складову безпосередньої демократії – ініціативу й самодіяльність народних мас в управлінні державою. Ця складова, на нашу думку, має визначальне значення: якщо абстрагуватися від стереотипів радянської системи, яка не виділяла й не визначала важливості ролі територіальних колективів, територіальної самоорганізації населення в здійсненні безпосередньої демократії, а також наголосити на розширювальному тлумаченні терміна «народні маси», то можна дійти висновку, що саме на ініціативі й самодіяльності народних мас (на локальному рівні – мешканців визначеної території, членів територіальної громади) базується й функціонує місцеве самоврядування. Отже, можна стверджувати, що в основі здійснення недержавної (самоврядної) публічної влади територіального колективу лежить безпосередня демократія як спосіб реалізації такої влади, а місцеве самоврядування є організаційно-правовою формою її реалізації.

Існує ціла низка й інших визначень безпосередньої демократії, основні положення яких можливо тлумачити щодо рівня місцевого самоврядування. Так, наприклад, Р.А. Сафаров розглядає безпосередню демократію як пряме здійснення народом функцій законодавства й управління [37]. На локальному рівні це може тлумачитися як пряме здійснення територіальною громадою нормативної регламентації місцевого життя, реалізація питань місцевого значення й місцевого самоврядування.

Більш високі адаптаційні характеристики на предмет дослідження має позиція Г.Х. Шахназарова, котрий розуміє під безпосередньою демократією порядок, за якого рішення приймаються на основі прямого й конкретного волевиявлення всіх громадян [38]. При уточненні суб'єкта такого волевиявлення, інтерпретації його на локальному рівні за допомогою заміни на територіальний колектив (громаду) подібне визначення, в узагальненому вигляді характеризує сутність безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні. Вбачається, що у формулюванні безпосередньої (прямої) демократії, яке дав П.М. Рабинович, де її варто розуміти у вигляді влади, здійснюваної через безпосереднє волевиявлення всього народу, визначеної соціальної групи (отже, зокрема й територіальної громади. – О.П.) [39], близької за змістом до зазначеного, це зауваження враховане.

Ще більш певною й нормативно насиченою в аспекті, що нас цікавить вважається думка М.Ф. Чудакова, котрий визначає безпосеред-

ню демократію як суспільні відносини, у рамках яких здійснюється широкий комплекс способів участі громадян в управлінні справами держави й суспільства, у результаті чого воля громадянина (колективу) безпосередньо, тобто без обов'язкової допомоги обраних (призначених) у державні органи представників, впливає на формування державної політики та її здійснення, а також створює представницьку систему та рішуче впливає на її функціонування [40]. На нашу думку, наведене визначення має певні системні ознаки. До них насамперед належить вказівка й виділення важливої й визначальної ролі особистості (колективу) в реалізації безпосередньої демократії, результатом чого є самостійний вплив зазначених суб'єктів як на формування державної політики, так і створення представницької системи й її функціонування (у нашому разі – локальної політики і представницької системи. – О.П.). Здається, що в методологічному й інституціональному аспектах воно досить повно відбиває специфіку й роль безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні.

Становить інтерес дефініція безпосередньої демократії, яку дав С.А. Авак'ян у енциклопедичному словнику «Конституційне право». Під нею розуміється поняття, що охоплює сукупність форм і засобів (інститутів) безпосереднього здійснення народом у Російській Федерації належної йому влади [41]. Насамперед тут звертає на себе увагу структурна характеристика безпосередньої демократії, яка має прагматичне значення для більш глибокого дослідження форм безпосередньої демократії, зокрема, у місцевому самоврядуванні, що буде здійснено в наступних розділах профільного дослідження.

Нарешті, завершуючи розгляд цього блоку проблеми, варто звернути особливу увагу на дуже цікаву й конструктивну з позицій початого дослідження думку М.Ф. Чудакова про те, що головним знаком безпосередньої демократії є «певний результат, певний вплив на державно-правову сферу, що відбувся в результаті діяльності громадян, котрі не є професійними державними службовцями або ж не обрані для виконання державних функцій, тобто не є депутатами» [42]. У широкому розумінні вона адекватно відбиває роль і призначення безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні, її вплив на державно-правову дійсність. У вузькому розумінні вона має потребу в уточненні й деталізації щодо специфіки локальної демократії – це соціальний або соціально-правовий результат, певний вплив на локальну сферу функціонування територіальної громади (колективу), що відбувся в результаті безпосередньої діяльності (прямої участі) мешканців (або їхньої

частини) визначеної території — членів громади й суттєво впливає на порядок становлення, існування, розвитку й функціонування всієї громади або її частини.

Щодо цього, досить показовим є зв'язок результативності демократії, зокрема, безпосередньої, і процесів становлення й розвитку місцевого самоврядування. До добродійних наслідків демократії Р. Даль вважає належними насамперед позбавлення суспільства від тиранії — демократія сприяє тому, щоб не допустити правління жорстоких і аморальних диктаторів [43]. Зважаючи на те, що основним способом правління диктаторів є використання всієї могутності державного апарату, щоб через примус і насильство досягти власної мети, можна дійти висновку про неможливість співіснування антидемократичного режиму й місцевого самоврядування.

Демократія гарантує громадянам ті основні права і свободи, що недемократичний лад не надає й надати не може. Щодо цього Р. Даль справедливо зауважує, що «демократія — це не тільки спосіб управління державою. Це ще й система права, оскільки права є невід'ємною частиною демократичних інститутів. Права й дотримання прав стають найважливішим матеріалом, з якого твориться процес демократичного правління» [44].

Тут доречним буде нагадати, що право на місцеве самоврядування є природним правом громадян держави, жителів визначених його територій. Звідси, тільки за умов демократичного політичного режиму таке право буде визнаватися державою і зможе бути реалізоване на практиці (див. ст. 7 Конституції України).

Демократія надає громадянам більш широкий діапазон особистої свободи, ніж будь-яка інша політична система. Подібно іншим елементам демократичного процесу, вільне висловлення думок має особливу, власну цінність тому, що завдяки йому забезпечується моральна автономія, свобода моральних оцінок і, як підсумок, комфортне становище особистості та її гідне життя. Саме тут простежується взаємовплив і взаємозалежність демократії й політичної культури особистості, що сприяє зміцненню демократичних ідеалів і їх практичному втіленню. Тут же, на нашу думку, виявляється зв'язок між цими елементами й місцевим самоврядуванням. Підтвердженням цього є слова давньогрецького державного діяча Перикла, сказані в 431 р. до н.е. про афінську демократію, що однаковою мірою належать і до демократії сучасної: «Свобода, якою ми користуємося в нашому правлінні, поширюється й на наше повсякденне життя» [45]. Але ж сферою со-

ціального і правового регулювання місцевого самоврядування є саме повсякденне життя, повсякденні потреби жителів—членів територіальної громади.

Демократія допомагає людям захищати свої основні інтереси. Варто враховувати, що практично всі люди не тільки мають подібні бажання (жити, мати притулок, їжу, здоров'я, любов, родину, дітей, друзів, роботу, дозвілля тощо), але й сукупність таких першочергових бажань, які насамперед торкаються особистих потреб людини.

Щодо цього дуже продуктивним є погляд М.О. Баймуратова, котрий вважає, що на рівні місцевого самоврядування за допомогою активних, усвідомлених і цілеспрямованих дій державних органів, представницьких і виконавчих органів територіальної громади, нарешті членів територіальної громади формується не тільки локальна система реалізації прав людини, але й локальна система захисту таких прав [46]. Таким чином, ці бажання (інтереси), не тільки формуються, але й реалізуються на рівні й у сфері місцевого самоврядування.

Тільки демократія надає особистості максимальну можливість здійснити волю самовизначення й самореалізації, тобто жити за законами, котрі особистість вибирає сама. Тут мається на увазі насамперед реалізація політичної активності особистості (у широкому розумінні. — О.П.) у створенні належних умов її функціонування як автономної (індивідуальної), так і в умовах різних колективів (асоціацій), зокрема, територіальних. Дійсно, у співтоваристві, до якого належить індивід за територіальною ознакою (у територіальній громаді), діють певні норми і правила, яким доведеться йому підкорятися. Отже, тут йдеться не тільки про гармонізацію відносин індивіда з іншими членами територіальної громади за допомогою виконання загальних для всіх правил і норм поведінки, але і про реальну можливість кожного індивіда брати активну участь у розробці, формуванні і прийнятті таких правил і норм — у локальній нормотворчості, впливає на поведінку і становище всіх членів територіальної громади.

У процесі локальної нормотворчості на рівні місцевого самоврядування суттєво зростає значення форм безпосередньої демократії, за допомогою яких усі члени територіальної громади одержать можливість висловити свою думку про проект нормативного акта, їм буде гарантована рівна можливість різних форм легальної позитивної поведінки — обговорення, обмірковування, здійснення переговорів, пошук компромісів, — які в підсумку призведуть до рішення, що задовольнить усіх (чи більшість) членів громади. Таким чином, демокра-

тичний процес, що складається і здійснюється на локальному рівні у сфері місцевого самоврядування, в результаті використання форм безпосередньої демократії дає реальні можливості для самовизначення й самореалізації конкретної особистості, розширює їх до максимальних меж.

Варто мати на увазі, що реалізація форм безпосередньої демократії у сфері місцевого самоврядування веде до реального підвищення моральної відповідальності кожного індивіда-члена територіальної громади. Така відповідальність є результатом залучення індивіда до демократичного процесу прийняття рішень, які хоч і мають локальне значення, але відіграють суттєву роль у процесі нормального, адекватного позитивним соціальним стандартам існування як самого цього індивіда, так і членів його родини, рідних, близьких, інших членів громади. Її наслідком і головним соціальним досягненням є виникнення самоврядного суб'єкта, здатного в разі потреби зробити вибір, що відповідає й не суперечить моральним принципам. І щодо цього безпосередня демократія виховує не просто індивіда, котрий прагне до вирішення суто тактичного завдання – встановлення збалансованих відносин між собою й іншими членами співтовариства (як це відбувалося в обцинній моделі суспільного ладу, де на перше місце ставиться плюралізм і прагнення до взаємодоповнюваності як між співтовариствами, так і між групами й індивідами [47]), а вирішує й реалізує на практиці якісно інше стратегічне завдання – формування «людини, яка діє» [48], суб'єкта, здатного до соціальної дії й бажаного перетворити громадське життя.

Таким чином, демократія, безпосередня демократія й місцеве самоврядування перебувають у єдиному і взаємному зв'язку філософських категорій змісту й форми: демократія є змістом місцевого самоврядування, а місцеве самоврядування є формою, способом існування і здійснення демократії. У цьому зв'язку і взаємодії двох соціальних феноменів – демократії й місцевого самоврядування – визначальну і структуровану роль відіграє безпосередня демократія.

1.2. Співвідношення принципів місцевого самоврядування й безпосередньої демократії

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою з метою вирішення питань місцевого значення й у межах, передбачених Конституцією й законами України. Територіальна громада

здійснює місцеве самоврядування безпосередньо, шляхом використання певних форм безпосередньої (прямої) демократії, й опосередковано, через визначені представницькі органи, сформовані самою територіальною громадою.

Отже, становить інтерес виявлення співвідношення принципів місцевого самоврядування України з безпосередньою демократією, що дозволить одержати достовірну інформацію про дійсну роль територіальної громади в реалізації місцевого самоврядування в Україні, її впливи на процеси, що відбуваються на локальному рівні соціуму й держави.

Але для цього спочатку варто звернутися до термінологічної характеристики поняття «принцип», визначити його етимологічне значення, а також роль у становленні системності в місцевому самоврядуванні, праводієздатності його основного суб'єкта — територіальної громади, у закріпленні соціальних і правових основ її діяльності, структуруванні організаційних і організаційно-правових форм реалізації самоврядної влади за допомогою безпосередньої демократії.

Радянський енциклопедичний словник, тлумачачи термін «принцип», пояснює не тільки його походження від латинського *principium* — початок, основа, але й зазначає кілька сфер його тлумачення. Зокрема, «принцип» означає вихідне положення якої-небудь теорії, навчання, науки світогляду, політичної організації або внутрішнє переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності, норми поведінки й діяльності [49]. Вбачається, що в основі розглянутої проблеми знайшли своє гармонійне сполучення й синергетичну взаємодію як принципи місцевого самоврядування, так і безпосередня демократія, як самоорганізація населення, так і конкретна позиція індивіда-члена територіальної громади на важливіші аспекти організації й реалізації локальної демократії.

Водночас у доктрині конституційного й муніципального права принципи місцевого самоврядування тлумачаться односторонньо, переважно в інституційному аспекті. Так, наприклад, російський учений В.А. Баранчиков розуміє під принципами місцевого самоврядування власне принципи організації та діяльності місцевого самоврядування, якими є ідеї й концепції, матеріалізовані й належним чином оформлені, які складають у своїй сукупності сутність і основу різних соціальних установ [50].

Крім того, він вважає, що питання щодо принципів місцевого самоврядування має важливе значення для розуміння місцевого самоврядування як форми народовладдя та його функціонування у системі

всіх державно-владних відносин, що складаються між російським суспільством і державою. Таким чином, він підходить до розуміння місцевого самоврядування і його принципів з макрорівня соціуму, ігноруючи власну колективістську, демократичну природу локальної демократії та її основного суб'єкта — територіального колективу, що утворюється й діє у сфері такої демократії специфічними, властивими тільки йому методами і способами.

Це впливає з його позиції, відповідно до якої місцеве самоврядування опосередковує відносини між державою й суспільством [51]. І в цьому він погоджується з К.Ф. Шереметом, котрий бачить основну проблему не у збільшенні чи зменшенні кількості принципів організації й діяльності місцевого самоврядування, а у виявленні ступеня узагальненості виражених у них ідей і, відповідно, можливих варіантів правових механізмів, установлених для їх реалізації законодавцем на федеральному рівні й на рівні суб'єктів федерації [52].

Щодо цього поняття принципів місцевого самоврядування, яке запропонували О.Є. Кутафін і В.І. Фадеєв, характеризується не тільки більшою й достатньою повнотою, але також і конструктивністю, тому що включає визначення провідної ролі населення у становленні й функціонуванні місцевого самоврядування. Під зазначеними принципами варто розуміти обумовлені природою місцевого самоврядування головні засади й ідеї, що лежать в основі організації та діяльності населення і сформованих ним муніципальних органів [53].

Ще більш визначеною є позиція авторів підручника «Конституційне право країн Співдружності Незалежних Держав» Є.М. Ковешнікова, М.М. Марченка та Л.А. Стешенка, котрі при розгляді основних принципів організації місцевого самоврядування, відзначаючи особливості його конституційного й законодавчого регулювання в державах Співдружності, доходять дуже важливого висновку про те, що місцеве самоврядування — це сукупність форм безпосередньої демократії, коли населення саме вирішує проблеми, що виникають на даній території [54]. Звичайно ж, можна зазначити абсолютизацію в цьому формулюванні форм безпосередньої демократії, що практично нівелюють форми опосередкованої демократії, які відіграють за сучасних умов у практичній реалізації місцевого самоврядування провідну роль (діяльність органів місцевого самоврядування та їхніх виконавчих органів з вирішення питань функціонування територіального колективу. — О.П.), але не можна не зазначити й точного визначення названими авторами природи місцевого самоврядування, ролі і значення

форм безпосередньої демократії у формуванні й реалізації принципів місцевого самоврядування, їх розвитку.

На нашу думку, такий розвиток здійснюється за кількома напрямками. Так, О.С. Шугріна, розглядаючи принципи місцевого самоврядування, фактично включає їх в основи місцевого самоврядування, що покликані забезпечити самостійність діяльності населення із управління місцевими справами, незалежність і невтручання з боку органів державної влади, створення умови для ефективного вирішення питань, що виникають на місцевому рівні [55]. Таким чином, суттєво розширюється сфера соціальної діяльності населення на локальному рівні, на становлення, формування й функціонування якої спрямовані принципи місцевого самоврядування.

Необхідно відзначити, що позиція О.С. Шугріної має під собою серйозне нормативне підґрунтя — адже основні засади діяльності населення щодо здійснення місцевого самоврядування закріплюються в Конституції Російської Федерації, федеральних законах, законах суб'єктів РФ, інших нормативних актах. Чільне місце серед них посідає Федеральний закон РФ «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» від 28 серпня 1995 р. [56], що, по-перше, носить профільний характер, а по-друге, у ст. 7 і низці інших статей цього акта міститься цілий ряд термінів, які визначають принципи локальної демократії — законодавчі, територіальні та фінансово-економічні основи місцевого самоврядування.

Щодо цього конструктивною є позиція А.М. Писарева, котрий визначає основи місцевого самоврядування у ракурсі, що нас цікавить, — це сукупність правових норм, які містяться в Конституції РФ, федеральних законах і закріплюють найбільш важливі, спільні для всіх суб'єктів РФ, муніципальних утворень територіальні, правові, фінансово-економічні основи діяльності населення з вирішення завдань місцевого значення [57]. Таким чином, незважаючи на певні і природні відмінності в системі місцевого самоврядування РФ і України, можна дійти висновку, що всі основи (читай, принципи. — О.П.) місцевого самоврядування мають в обов'язковому порядку розумітися й застосовуватися тільки у зв'язку з населенням, його діяльністю щодо реалізації інтересів місцевого співтовариства, вирішення завдань місцевого значення (ст. 140 Конституції України).

Крім того, варто визначити коло нормативно-правових джерел, що містять у собі принципи місцевого самоврядування. У Російській

Федерації – це федеральна конституція, федеральні закони (причому, один із них, згаданий раніше, спеціально регулює принципи місцевого самоврядування), що закріплюють загальні принципи місцевого самоврядування, а також статuti (основні закони) суб'єктів РФ.

До загальних принципів місцевого самоврядування згідно з Федеральним законом «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування Російської Федерації» належать:

- самостійність місцевого самоврядування;
- виборність органів місцевого самоврядування й посадових осіб місцевого самоврядування;
- відкритий і публічний характер (гласність) діяльності органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб;
- використання місцевих звичаїв і традицій в організації та діяльності місцевого самоврядування;
- право муніципальних утворень на об'єднання.

Як бачимо з перелічених принципів місцевого самоврядування, всі вони деякою мірою містять потенціал безпосередньої демократії, що дозволяє забезпечити становлення й функціонування цього інституту. Таке саме становище спостерігається і при дослідженні статутів (основних законів) суб'єктів Російської Федерації, в яких знаходять своє закріплення принципи місцевого самоврядування відповідно до особливостей його здійснення в конкретних регіонах країни. Так, наприклад, Статут Псковської області РФ до принципів місцевого самоврядування, що здійснюються на її території, відносить:

- державні гарантії місцевого самоврядування;
- організаційну відособленість місцевого самоврядування, його органів у системі управління державою і взаємодію з органами державної влади в здійсненні загальних завдань і функцій;
- самостійне визначення співтовариством структури органів місцевого самоврядування;
- визнання за місцевим співтовариством власних повноважень, самостійності при вирішенні питань місцевого значення, виходячи з цих повноважень;
- достатність матеріальних і фінансових ресурсів для виконання функцій місцевого самоврядування;
- відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед місцевим співтовариством;
- економічну й фінансову самостійність, самостійне управління й розпорядження муніципальною власністю, формування, затвердження й виконання місцевого бюджету [58].

Статут Оренбурзької області визначає такі принципи місцевого самоврядування:

- самостійне розпорядження органами місцевого самоврядування муніципальною власністю, місцевим бюджетом, введення місцевих податків і зборів;
- самостійне вирішення питань місцевого значення, виходячи з інтересів населення;
- гарантованість можливостей вільного використання всіх форм безпосередньої демократії;
- гласність і підконтрольність для населення функціонування органів місцевого самоврядування;
- урахування національних, історичних, соціально-етнографічних та інших особливостей в організації та діяльності місцевого самоврядування [59].

В Україні основні принципи локальної демократії містяться в Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. Такі джерела, як статuti (хартії) місцевого самоврядування, на прийняття яких на сьогодні мають право територіальні громади (ст. 19 Закону України від 21 травня 1997 р.), також можуть містити будь-які принципи місцевого самоврядування, що переважно стосуються особливостей його здійснення на будь-якій території, але через, по-перше, нечисленність подібних актів, прийнятих в основному невеликою кількістю міських рад, і, по-друге, варіабельність підходів до їх прийняття статuti в даний час не можуть розглядатися як нормативний акт локального регулювання, що містить принципи місцевого самоврядування, застосовані на визначеній території. Таким чином, можна дійти висновку, що в Україні знайшли своє нормативне закріплення тільки основні принципи місцевого самоврядування.

Інший напрям у розвитку принципів місцевого самоврядування бачиться в закріпленні їх у міжнародно-правових стандартах локальної демократії, які розробляються: а) у рамках міжнародних міждержавних організацій (ММУО) (Рада Європи, Європейський Союз тощо) і приймаються державами-членами цих організацій за допомогою підписання міжнародних договорів; б) у рамках міжнародних неурядових організацій (МНУО) місцевої влади (наприклад, Міжнародний Союз місцевої влади), що потім лобіюються міжнародною громадськістю й органами місцевого самоврядування конкретних держав з метою включення їхніх основних положень у національне законодавство цих держав [60].

Так, наприклад, принципи місцевого самоврядування сформульовані в Європейській хартії місцевого самоврядування [61], прийнятої 1985 р. Радою Європи – найбільшою ММУО регіонального характеру, що об'єднує нині 41 державу континенту. Практично всі статті, що містяться в розділі I цього міжнародного договору (ст. 2–11), є зведенням принципів, на основі яких має бути організоване, «побудоване» місцеве самоврядування в конкретній країні. Найбільш важливий зі згаданих принципів – принцип самостійності місцевого самоврядування, що визначає роль населення у становленні й розвитку цього найважливішого соціального інституту. Водночас варто зазначити, що цей і інші принципи локальної демократії в Європейській хартії розглядаються не щодо населення конкретної території, а крізь призму органів місцевого самоврядування, їхньої компетенції, порядку здійснення повноважень і використовуваних для цього коштів [62]. Звідси можна дійти висновку, що зазначений документ переважно містить принципи представницької демократії, а принципи прямої демократії знаходять у ньому опосередковане закріплення.

Цей висновок підтверджується під час систематичного аналізу нормативно-правових актів зарубіжних держав, що регламентують місцеве самоврядування. Деякі закріплюють принцип самостійності місцевого самоврядування, однак він тлумачиться переважно як автономія організаційних структур місцевого самоврядування. Так, наприклад, основними засадами (принципами) місцевого самоврядування в Німеччині є:

- місцеве самоврядування як один із принципів державного порядку;
- визнання за місцевим самоврядуванням певної компетенції;
- правова регламентація місцевого самоврядування;
- організаційна самостійність місцевого самоврядування;
- відкритий і публічний характер діяльності органів місцевого самоврядування;
- територіальний принцип організації та діяльності місцевого самоврядування [63].

Варто наголосити, що, незважаючи на відсутність у США загальнофедерального конституційного регулювання місцевого самоврядування, що «є породженням штатів і спирається на закони й конституції штатів у тім, що стосується їхнього статусу, прав і привілеїв» [64], й існування практично 50 різних систем місцевого самоврядування (за кількістю штатів), основним принципом місцевого самоврядування

вважається «правління народу за допомогою своїх представників і в його інтересах».

Таке опосередковане закріплення ролі населення призвело до того, що в муніципальному праві США ключове значення надається реалізації потреб справедливості й рівності перед законом, причому ці потреби стосуються насамперед місцевих органів. Перевага в організації місцевого самоврядування віддається здійсненню таких принципів, як: федералізм, система «стримань і противаг», гармонізація інтересів держави й особистих прав і свобод людини і громадянина. Однак слід зазначити важливу роль у інституціоналізації місцевого самоврядування населення (електорату), яке завдяки своєму праву приймати конституцію штату через референдум може обмежити й обмежує повноваження законодавчого органу штату щодо місцевих органів, а на виборах органів місцевого самоврядування (муніципалітет, мер) за допомогою прямої демократії здатне ефективно впливати на їхній персональний склад.

З огляду на факт ратифікації Україною 15 липня 1997 р. Європейської хартії місцевого самоврядування [65] та імплементації її на підставі ч. 1 ст. 9 Конституції України в національне законодавство нашої держави як закону, дуже продуктивним убачається розгляд сприйняття принципів місцевого самоврядування в її конституційно-законодавчих актах щодо предмету дослідження.

Конституція України, як наголошувалося, містить цілу низку основних принципів місцевого самоврядування, найважливішим з яких є принцип визнання й легалізації локальної демократії, закріпленій у ст. 7 Конституції: «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування». Таке саме значення мають принципи, які закріплюють провідну й визначальну роль територіальної громади у становленні й здійсненні місцевого самоврядування:

- а) місцеве самоврядування є правом територіальної громади;
- б) самостійність вирішення населенням питань місцевого значення;
- в) різноманіття організаційних форм здійснення місцевого самоврядування – місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою безпосередньо й через органи місцевого самоврядування (ст. 140 Конституції);
- г) у власності територіальних громад знаходяться рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є матеріальною й фінансовою основою місцевого самоврядування (ст. 142 Конституції);

д) територіальні громади й органи, що вони утворюють, мають власні повноваження, у межах яких діють самостійно, під свою відповідальність (статті 142, 143 Конституції);

е) права місцевого самоврядування (і, отже, територіальної громади. – О.П.) захищаються в судовому порядку (ст. 145 Конституції).

Варто зазначити, що значний потенціал безпосередньої демократії, який міститься в конституційних формулюваннях, на жаль, не знайшов свого закріплення на законодавчому рівні. Здається, це пояснюється насамперед тим, що в Конституції України знайшла своє закріплення «громадська» теорія місцевого самоврядування, яка вважає, що ця теорія діє ізольовано від сфери державної діяльності, концентруючись тільки на своїх локальних інтересах, а в профільному законодавстві на практиці була реалізована «державна» теорія місцевого самоврядування, яка вважає, що місцеве самоврядування породжене державою й нерозривно з нею пов'язане, звідси спостерігається здійснення державних повноважень через недержавні органи або виборних посадових осіб, тобто місцева влада здійснює переважно функції, делеговані їй державною владою [66].

Таким чином, у профільному Законі України від 21 травня 1997 р. були «розмиті» конституційні положення, що закріплювали правовий статус територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування і як основного носія безпосередньої демократії; і переважна більшість повноважень місцевого самоврядування була закріплена не стільки за місцевими радами, що прямо формується територіальною громадою, скільки за виконавчими органами місцевих рад, що вони формують. Звідси самоврядна влада територіальної громади набуває не стільки «вторинного», скільки «третинного» характеру, тобто, по суті, нівелюється. При цьому закріплення в законі положення про те, що «територіальна громада села, селища, міста є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень» (п. 1 ст. 6), а також форм безпосередньої демократії, здійснюваних територіальною громадою, не має нікого вводити в оману.

Подібного висновку можна дійти й з аналізу основних принципів місцевого самоврядування, які знайшли своє закріплення у ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що вважає належними до них принципи: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; сполучення місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної й матеріально-фінансової самостійності

місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом; підзвітності й відповідальності перед територіальними громадами їхніх органів і посадових осіб; державної підтримки та гарантій місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування.

З досить великого переліку принципів, до безпосередньої демократії належать деякі: принципи народовладдя, гласності, виборності, підзвітності й відповідальності перед територіальними громадами їхніх органів і посадових осіб, судового захисту прав місцевого самоврядування. Крім того, до виділеної групи принципів можна віднести такі принципи, що закріплені у ст. 3 зазначеного Закону, і мають для здійснення місцевого самоврядування загальний характер — вони визначають право громадян на участь у місцевому самоврядуванні. Це принципи участі громадян у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідної територіальної громади й недискримінації громадян у сфері місцевого самоврядування залежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання й терміну проживання на відповідній території, за мовними й іншими ознаками.

Принцип народовладдя раніше вже розглядався у новій інтерпретації, в основі якої лежить визначення місцевого самоврядування як форми реалізації населенням визначеної території локальних інтересів за допомогою самостійного вирішення питань місцевого значення. Потенціал безпосередньої демократії в даному принципі є незаперечним.

Принцип гласності в місцевому самоврядуванні є важливим і конструктивним в аспекті безпосередньої демократії, тому що він дозволяє проконтролювати діяльність органів місцевого самоврядування, виконавчих органів, власне органів місцевого самоврядування, а також діяльність на локальному рівні державних органів влади й управління всіх рівнів (центральні, регіональні), дає можливість населенню території впливати на вироблення рішень, що порушують їхні інтереси, права і свободи. Складовими цього принципу є положення: закони й інші нормативно-правові акти, зокрема, акти локального регулювання мають публікуватися; органи й посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані забезпечувати кожному члену територіальної громади можливість ознайомлення з документами й матеріалами, що безпосередньо стосуються прав і свобод людини, а також одержання достовірної інформації про діяльність органів місцевого самоврядування; органи й посадові особи місцевого самоврядування зо-

бов'язані давати відповідь по суті звернень жителів у терміни, передбачені чинним законодавством.

Принцип виборності органів місцевого самоврядування є основним інституціональним принципом місцевого самоврядування. На основі його реалізації, шляхом виборів територіальна громада формує систему органів місцевого самоврядування. Можна говорити, що місцеві вибори є однією з вищих форм реалізації територіальною громадою публічної (самоврядної) влади, у них знаходить свій прямий прояв безпосередня демократія населення визначеної території.

Принцип підзвітності й відповідальності перед територіальними громадами їхніх органів і посадових осіб синергує з принципом виборності в місцевому самоврядуванні. Звертає на себе увагу формулювання цього принципу – органи й посадові особи місцевого самоврядування однозначно названі органами й посадовими особами територіальних громад, їм підзвітні й несуть відповідальність перед ними. Таким чином, закріплюючи вторинну природу органів і посадових осіб місцевого самоврядування, законодавець не тільки закріпив інституційну роль територіальної громади в їх формуванні та утворенні, але й передбачив «зворотний» зв'язок між зазначеними суб'єктами. Органи місцевого самоврядування та їхні посадові особи відповідають перед населенням не тільки за прийняті рішення, але й за власні дії. Тому за допомогою передбачених у законодавстві форм безпосередньої демократії вони мають звітувати про свою діяльність у сфері реалізації самоврядних повноважень перед мешканцями території й можуть нести за це відповідальність.

Принцип судового захисту прав місцевого самоврядування також має відношення до безпосередньої демократії. Жителі – члени територіальної громади в індивідуальному чи колективному порядку можуть подавати в суди загальної юрисдикції позови про визнання недійсними дій, що порушують право на місцеве самоврядування, а також їхні права, свободи й законні інтереси як членів територіальної громади, нормативно-правові акти органів державної влади й управління, їхніх посадових осіб, органів і посадових осіб місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, розташованих на території відповідної територіальної громади, а також суспільних об'єднань.

Принципи, що гарантують право на участь громадян у місцевому самоврядуванні, можна тлумачити в розширювальному аспекті як принципи дотримання прав і свобод людини і громадянина на рівні локальної демократії. Дійсно, права і свободи людини, закріплені в

розділі II Конституції України (обирати й бути обраним в органи місцевого самоврядування, звертатися особисто, направляти індивідуальні і колективні звернення в органи місцевого самоврядування, знайомитися з документами й матеріалами, що безпосередньо торкаються прав і свобод людини і громадянина, оскаржувати в суді рішення й дії органів місцевого самоврядування, здобувати освіту, медичну допомогу, реалізовувати право на житло тощо), здійснюються насамперед на локальному рівні. Тому навіть незначне порушення законності, недотримання прав і свобод людини і громадянина в діяльності місцевого самоврядування розцінюється як зазіхання й попрання принципів демократії і громадянського суспільства. Звідси можна дійти висновку, що закріплені й гарантовані Конституцією України права і свободи людини і громадянина обумовлюють і визначають основну й повсякденну діяльність органів місцевого самоврядування.

Резюмуючи, можливо дійти висновку про те, що, незважаючи на наявний у законодавстві України значний «перекіс» у бік регламентації становлення й діяльності організаційних структур місцевого самоврядування, багато які його принципи несуть у собі значний потенціал безпосередньої демократії, що надає можливість і дозволяє територіальним громадам впливати на соціальні процеси, які відбуваються в сфері місцевого самоврядування, впливати на його конституювання й позитивне функціонування.

Питання для самоперевірки

1. Що таке місцеве самоврядування в Україні? Дати коротку характеристику.
2. Що є змістом місцевого самоврядування? Як співвідносяться між собою зміст та форма місцевого самоврядування?
3. Як співвідносяться принципи місцевого самоврядування та безпосередньої демократії?

Література

1. Баймуратов М.А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины // Дисс. ... д-ра юрид. наук. — Одесса, 1996. — С. 23-24.

2. Курашвили Б.П. Принципы советского государственного управления // Сов. государство и право. – 1980. – № 11. – С. 58.
3. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. – М., 1997. – С. 90-91.
4. Шугрина Е.С. Муниципальное право. – М.: Дело, 1999. – С. 83.

Розділ 2

Інститути та організаційно-правові форми реалізації безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні

2.1. Загальна характеристика та зміст форм безпосередньої демократії

Як уже зазначалося, відповідно до Конституції України (ст. 140) місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села або добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Оскільки місцеве самоврядування є насамперед вираженням самоорганізації і самостійної діяльності, самодисципліни громадян (жителів певної території), то його формування як цілісної системи в рамках усього товариства має відбуватися передусім на її нижчих рівнях, у первинних осередках [67].

З огляду на це, у системі місцевого самоврядування основним продуцентом його інтересів є місцеве співтовариство, визначене як територіальний колектив (громада).

Місцеве самоврядування стає соціальним середовищем, у рамках якого за допомогою цієї ж демократії проходять процеси утворення, формування, інституціалізації певних управлінських структур, а також визначених форм самоорганізації громадян, які проживають на певній території, необхідних для вирішення своїх власних проблем.

Більш виразне і яскраве закріплення ролі демократії можна побачити в конституційному визначенні місцевого самоврядування, зокрема, у згаданій ст. 140 Конституції України.

Звідси дуже актуальною стає проблема становлення та реалізації різних форм демократії взагалі та форм безпосередньої демократії, зокрема в сфері місцевого самоврядування.

Йдеться про становлення форм безпосередньої демократії, які прямо сприяють формуванню та структуруванню муніципального організму, а також реалізації волі та інтересів членів територіальної громади, пов'язаних з вирішенням їх повсякденних і життєвих проблем проживання, само і групової реалізації в сфері локальної демократії.

У науці вітчизняного конституційного права існує традиційний підхід до градації форм демократії залежно від форми волевиявлення народу. Цей же підхід закріплюється і в конституційному законодавстві України: чинна Конституція України (ст. 5) визначає, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ.

Здійснення влади народом відбувається, за Основним Законом, як безпосередньо, так і через органи державної влади та місцевого самоврядування. Таким чином, Конституція України не тільки проголошує загальне і повне народовладдя (ст. 7), але і форми демократії – безпосередню та представницьку.

Слід зазначити, що в основі здійснення безпосередньої влади територіального колективу лежить безпосередня демократія як спосіб реалізації цієї влади, а місцеве самоврядування є організаційно-правовою формою її реалізації. Адже безпосередня демократія – це природне право народу, вона з'явилася раніше за представницьку. Демократія як форма суспільного буття і політичної організації суспільства створює найсприятливіші умови для життєдіяльності людини та розглядається як цивілізований виклик і основа всесвітнього реформування українського суспільства [68].

Рішення інститутів представницької демократії, як правило, можуть бути скасовані актами безпосередньої демократії, а акти безпосередньої демократії не потребують будь-якого затвердження. Шляхом безпосередньої демократії приймаються насамперед найважливіші нормативно-правові акти: конституції, закони щодо внесення до них змін та інші правові акти, які безпосередньо-висловлюють волю народу як акти і норми прямої дії.

За своєю суттю безпосередня демократія відповідно до положень Конституції (статті 5, 36, 69 тощо) є прямим волевиявленням народу, зокрема шляхом таємного голосування, або волевиявленням, вираженням волі через політичні партії, засоби масової інформації та інші скла-

дові механізму безпосередньої демократії, які сприяють формуванню та вирішенню політичної волі громадян.

Безпосередня демократія – це самостійна реалізація народом власної волі щодо власних інтересів, власної долі або щодо інших народів і держав за їхньою згодою при сприянні політичних партій, їхніх блоків, інших складових механізму безпосередньої демократії або без них. Надзвичайно важливим для розуміння суті безпосередньої демократії є врахування того, що відповідно до змісту Конституції безпосередня демократія як волевиявлення народу може здійснюватися і народом в цілому, і його певними частинами або спільнотами, яке здійснюється шляхом волевиявлення українського народу загалом, зокрема, в разі проведення парламентських і президентських виборів, всеукраїнських референдумів тощо.

Водночас офіційним волевиявленням народу вважається: волевиявлення окремих спільнот (територіальних громад, трудових колективів), зокрема місцеві вибори і місцеві референдуми є волевиявленням територіальних громад і нерідко називаються проявами локальної місцевої демократії; волевиявлення суб'єктів референдної ініціативи щодо всеукраїнського референдуму (3 млн. громадян України); волевиявлення виборців за місцем роботи або проживання у визначеній законом кількості [69].

За змістом безпосередня демократія відповідно до Конституції України – це формування органів державної влади та місцевого самоврядування (ст. 71), прийняття законів та інших рішень загальнонаціонального або місцевого значення (ст. 72-74), гарантування (охорона) конституційного ладу (ст. 5), захист суверенітету та територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки (ст. 17) тощо.

Вищими формами безпосереднього здійснення народом влади визначено вибори і референдуми, на основі яких забезпечується формування інтересів у суспільстві, узгодження й координування цих інтересів, прояв волі народу як через формування представницьких органів держави та органів самоврядування і прийняття ними відповідних рішень, передусім у формі законів, так і через прийняття рішень безпосередньо громадянами.

Окрім провідних форм реалізації безпосередньої демократії – виборів і референдумів, історії відомо багато форм безпосередньої демократії: народні обговорення, народні ініціативи, збори, мітинги, походи, демонстрації, плебісцити, виявлення громадської думки, рефе-

рендні ініціативи, звернення, а також такі виняткові, немирні форми, як революції, повстання, громадянські війни, національно-визвольні рухи, політичні страйки, протести, акції громадянської непокори, голодування, пікетування тощо. Згідно зі ст. 69 Конституції України передбачаються й інші форми безпосередньої демократії. Так, до форм безпосереднього волевиявлення територіальних громад, які одержали своє законодавче закріплення, належать місцеві референдуми, місцеві вибори, загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання.

Існування і законодавче закріплення таких форм діяльності територіальних громад є свідченням не тільки широкої локальної, місцевої, але й внутрішньомуніципальної децентралізації, що полягає у розвитку і вдосконаленні громадських засад у діяльності місцевих співтовариств і розкріпачення самодіяльної активності членів таких співтовариств – мешканців певних територіальних об'єднань, громад.

Становлення та розвиток форм діяльності територіальних громад в Україні є вельми актуальним у становленні та функціонуванні самого інституту місцевого самоврядування, оскільки ці форми засновані на розкріпаченні громадської ініціативи місцевих співтовариств, зростанні соціальної активності кожного жителя, залученні населення до самоврядного процесу.

Водночас, визначаючи нагальну потребу розвитку організаційної самодіяльності населення, деякі автори справедливо виступають проти інституціонального змішування державно-апаратних і громадсько-самодіяльних структур, тобто проти змішування публічно-владного і громадського. Так, М.О. Краснов вважає, що «наважившись... на внутрішнє життя громадських формувань, держава (в особі республіканського законодавства або місцевої ради) у зав'язі вб'є управлінські клітини, що при правильному догляді за ними могли б у майбутньому скласти тканину реального самоврядування і вже у будь-якому разі стати осередками формування психології свободи і відповідальності [70].

Як зазначалось, основними серед конституційно-правових форм безпосередньої демократії є вибори до органів державної влади і органів місцевого самоврядування та всеукраїнський і місцеві референдуми. Так, в Україні протягом останніх десяти років тричі (1994, 1998, 2002 рр.), проводилися парламентські і тричі (1991, 1994, 1999 рр.) президентські вибори, відбулися два всеукраїнських референдуми (1991 і 2000 рр.), а

також неодноразово проводилися місцеві вибори і місцеві референдуми [71].

Упродовж останніх років у країні мали місце і дострокове припинення повноважень Верховної Ради та Президента України, і позачергові парламентські та президентські вибори, і неодноразові референдні ініціативи (1992, 1993, 1996, 1998, 1999 рр.) та референдум за народною ініціативою 16 квітня 2000 року.

Необхідно зазначити, що місцеві вибори і місцеві референдуми – це найвищі форми безпосереднього волевиявлення членів територіальної громади, що істотно відрізняються від інших організаційно-правових форм. Зокрема, конституційність і законність головних форм полягає насамперед у передбаченні та всебічному регулюванні цих форм Конституцією України (статті 5, 38, 69 – 74, 92, 156) і відповідними законами. Демократизм виборів і референдумів полягає в тому, що вони проводяться на основі принципів загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування, які вважаються міжнародно-правовими стандартами безпосередньої демократії.

Відомо, що вичерпна конституційно-правова визначеність ініціаторів виборів і референдумів полягає, головним чином, у всебічному і повному визначенні Основним Законом та іншими законами України суб'єктів проголошення (оголошення) і призначення виборів і референдумів, якими вважаються насамперед український народ, Верховна Рада України, Президент України, Центральна виборча комісія та інші суб'єкти.

Важливою рисою виборів і референдумів є їх офіційна документованість та обов'язковість прийнятих на них рішень у законодавчому визнанні виборчих документів документами суворого звітності (виборчі бюлетені тощо), а рішення, прийняті під час виборів і референдумів, не потребують будь-якого затвердження.

Слід зауважити, що як у радянській, так і в сучасній вітчизняній правовій літературі немає єдиного підходу в тлумаченні дефініції форм безпосередньої демократії. Зокрема, Г.Х. Шахназаров визначає тільки ці вищі форми прямої демократії – вибори і референдуми [72]. В.Ф. Коток зараховував до форм безпосередньої демократії революції, з'їзди, наради трудящих, імперативний мандат (накази виборців, звітність депутатів перед виборцями, право відкликання депутатів), вибори, референдуми [73]. М.П. Фарберов визначає (поряд з іншими) такі форми: наради трудящих з питань державного управління, звітність депутатів та інших посадових осіб перед народом, робітни-

чий контроль над виборами, сільські сходи, народні зібрання, всенародні обговорення проектів рішень місцевих рад [74]. Деякі вчені схильні виділяти петиції – письмові акти колективного прямого звернення громадян до органу влади з будь-якого питання з метою прийняття ним законодавчого (чи іншого) рішення або проведення суспільної реформи – як окремих інститутів прямої демократії. За радянських часів іноді відокремлювали громадські організації як особливий вид демократії.

На думку сучасних російських вчених Ю.А.Дмитрієва та В.В. Комарової, формами прямої демократії вважаються тільки ті її прояви, які інституують безпосереднє власне волевиявлення господаря повноти державної влади – народу. Ні листи, ні звертання громадян, ні громадські організації не виражають суверенітету народу, не інституують його безпосереднє державно-владне волевиявлення.

Таким чином, беручи за системотворчий критерій право народного суверенітету, до системи прямої демократії треба включити місцеві референдуми та місцеві вибори, як головні форми, а також народні обговорення, плебісцити, відкликання депутатів, загальні збори населення.

Форми безпосередньої демократії класифікуються за:

- результатами діяльності (або способом впливу на суспільні відносини) на імперативні; консультативні; комплексні; правотворчі й ті, що не створюють норм права;

- механізмом діяльності – на прямо пов'язані з представницькою демократією, опосередковано пов'язані і не пов'язані з представницькою демократією (або відносно самостійні);

- правовими «засадами» – на чинні на підставі норм права і чинні на підставі традицій, звичаїв;

- територіальною ознакою – на національні (загальнодержавні) і місцеві;

- суб'єктами – на всенародні та групові, індивідуальні [75].

Однак форми безпосередньої демократії застосовуються неоднаково.

Якщо вибори як найдавніша форма прямої демократії, що передбачалась в Європі вже у перших конституціях як спосіб обрання структур парламентського типу, застосовуються і зараз у більшості країн світу, то інші форми безпосередньої демократії використовуються вибірково і не всюди. Зокрема, референдуми застосовуються не так часто, як вибори. Наприклад, у Великобританії, де референдуми застосо-

вуються рідко, досі йдуть дискусії про доцільність їх застосування в умовах парламентської демократії, у США референдум застосовується тільки на місцевому рівні.

Народні обговорення найважливіших законопроектів не властиві конституційному праву країн парламентської демократії, але як форма народної правотворчості вони збереглися у колишніх соціалістичних країнах. Слід ураховувати й те, що навіть законодавче закріплення тієї чи іншої форми демократії не гарантує обов'язкового її виконання у суспільній практиці. Яскравим прикладом такого формального проголошення може слугувати практика Радянського Союзу, де проведення союзного референдуму передбачалось у Конституціях 1936 і 1977 рр., проте застосований він був у політичному житті Союзу РСР лише один раз – з приводу існування СРСР.

Як наголошувалось, до форм безпосередньої демократії, що одержали своє законодавче закріплення, належать місцеві референдуми, місцеві вибори, загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання.

Зупинимось на деяких із них детальніше.

Так, пріоритетною формою безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні є місцеві референдуми, проведення яких передбачено законодавством багатьох країн світу. Зокрема, в США референдуми застосовуються виключно на рівні штатів та місцевих територіальних спільнот, а проведення референдумів в загальнонаціональному масштабі взагалі не передбачене.

Варто зазначити, що до початку XIX ст. референдуми переважно практикувались на локальному рівні, зокрема перший достовірно відомий референдум було проведено в 1439 році у швейцарському кантоні Берн [76].

Найбільший вплив на виникнення і створення інституту референдуму зробила правова доктрина народного суверенітету, сформована Ж.-Ж. Руссо і виражена ним у формулі: «Народ, який підкорюється законам, має бути їх творцем» [77]. Згідно зі ст. 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [78] місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом голосування.

Відповідно до закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. місцеві референдуми проводяться в межах адміністративно-територіальних одиниць і рішення, прийняті місцевим референдумом, мають вищу юридичну силу щодо рішень рад,

на території яких він проводиться; ці рішення не потребують будь-якого затвердження державними органами і можуть бути скасовані або змінені лише в порядку, передбаченому цим Законом.

За своєю суттю місцеві референдуми є формою безпосередньої демократії, здійснення місцевої публічної влади територіальними громадами в межах адміністративних одиниць [79].

Щодо зазначеного Закону предметом місцевого референдуму може бути: прийняття, зміна або скасування рішень з питань, віднесених законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць; прийняття актів, які визначають зміст рішень рад та їхніх виконавчих органів.

У ст. 6 згаданого Закону визначені питання, які виносяться на місцеві референдуми. Оскільки вони мають належати лише до відання місцевого самоврядування, на місцеві референдуми не виносяться питання про скасування законних рішень органів державної влади, місцевого самоврядування; питання, віднесені: до відання органів суду та прокуратури; питання, пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, що належать до компетенції відповідної місцевої ради та її виконавчих органів.

Наступною найважливішою формою безпосереднього волевиявлення членів територіальної громади є місцеві вибори, де найбільш рельєфно і яскраво виявляється її статус первинного суб'єкта місцевого самоврядування.

Незважаючи на конституційне закріплення територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування вона через об'єктивні причини не може і не зможе здійснювати перманентне і цілеспрямоване управління локальними процесами в рамках адміністративно-територіальних одиниць з метою реалізації питань місцевого значення (за винятком форм самоорганізації населення, у рамках якої вирішує свої потреби тільки частина членів територіальної громади). Підтвердженням цьому служать різнорівневі і різноцільові інтереси жителів конкретних населених пунктів – членів територіальних громад, що у межах порівняно великої території (село, селище, місто) без управлінської ланки практично не піддаються координації й іншому управлінському впливу. Звідси набуває об'єктивного характеру необхідність формування представницьких органів територіальної громади, які б формувалися самою громадою з числа її членів і могли б у концентрованому вигляді представляти інтереси громадян з метою їх подальшого вирішення.

Наявність у Конституції України великої кількості норм, які регламентують існування і функціонування місцевого самоврядування, свідчить про конституційно обумовлене ставлення до місцевого самоврядування як до інституту, який має найважливіше значення з державної точки зору. Це підтверджується ст. 38 Конституції України про право всіх громадян «брати участь в управлінні державними справами, всеукраїнському і місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними в органи державної влади й органи місцевого самоврядування» [80]. При розширеному тлумаченні цієї формули право всіх громадян брати участь в управлінні державними справами не тільки не обмежується гарантією мати своїх представників в органах державної влади, але фактично поширюється на всі органи влади народу, зокрема, й органи місцевого самоврядування.

При розумінні місцевого самоврядування як специфічного рівня і форми владарювання слід акцентувати увагу на специфіці питань, що підлягають вирішенню через органи місцевого самоврядування, а також на розмірах території, у межах якої функціонує відповідна територіальна громада.

Інститут місцевого самоврядування як невід'ємна частина національної культури є найближчим для громадян рівнем врядування та виступає як специфічна діяльність щодо вирішення питань місцевого значення, тобто питань безпосереднього забезпечення життєдіяльності територіальної громади. Таким чином, усю діяльність має і може здійснювати не кожен її представник, а тільки той, що, по-перше, відповідає вимогам закону, які висуваються до кандидатів у депутати, по-друге, що є не менш важливим, має достатні знання і кваліфікацію, довіру членів територіальної громади.

Відповідно до Конституції України (статті 71, 141) територіальні громади сіл, селищ, міст на засадах загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають терміном на чотири роки депутатів сільських, селищних, місцевих рад, а також сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради і головує на її засіданнях. Основні принципи, особливості і порядок підготовки та проведення виборів депутатів місцевих рад (сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних) і сільських, селищних, міських голів визначаються Законом України «Про вибори депутатів місцевих рад і сільських, селищних міських голів» від 14 січня 1998 р. [81].

Таким чином, територіальні громади сіл, селищ, міст, які функціонують на базовому рівні місцевого самоврядування, за допомогою

місцевих виборів формують представницькі органи не тільки свого рівня, але й асоційованого рівня місцевого самоврядування (районні, обласні ради).

Інші конституційно-правові форми безпосередньої демократії не мають більшості рис, властивих виборам і референдумам (визначеність, державне і громадське забезпечення, гарантування тощо). Значна кількість цих форм передбачена Конституцією України або окремими законами, але порядок реалізації, проведення цих форм законодавчо, як правило, не визначений [82].

Загальні збори громадян за місцем проживання – одна із форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення (ч. 1. ст. 8.) Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року.

На відміну від місцевого референдуму, який є формою вирішення питань місцевого значення шляхом голосування всіма членами громади, загальні збори проводяться на рівні «мікрोगромад», у межах окремих частин сіл, селищ, міст, як адміністративно-територіальних одиниць (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів тощо), а тому є формою участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань, що належать до відання місцевого самоврядування.

Предметом загальних зборів громадян є, по-перше, створення з дозволу відповідної ради будинкових, вуличних, квартальних, дільничних комітетів, комітетів мікрорайонів та вирішення інших питань із керівництва цими органами і, по-друге, попереднє обговорення проєктів рішень рад та їх виконавчих органів; заслуховування звітів та інформацій сільського, селищного, міського голови, керівників підприємств, установ, організацій, що належать до комунальної власності територіальної громади; порушення перед відповідними органами місцевого самоврядування питань, що торкаються колективних потреб мешканців відповідного будинку, вулиці, кварталу, а також села, селища, міста загалом; обговорення питань, пов'язаних із залученням членів територіальної громади до виконання робіт із упорядкування населених пунктів тощо [83].

Історична практика місцевого самоврядування свідчить, що загальні збори є однією з найбільш масових форм безпосередньої демократії, найдоступніші для громадян та забезпечують їм реальну можливість поєднання колективного обговорення питань і прийняття рішень з їх особистою активністю та ініціативою, які виявляються в

різних організаційних та організаційно-правових формах (запитаннях, виступах, участі у голосуванні тощо).

Ось чому загальні збори громадян відіграють важливу роль у системі місцевого самоврядування, виступають формою залучення громадян до здійснення найрізноманітніших управлінських функцій.

Спеціальними формами безпосереднього волевиявлення територіальних громад, відповідно до чинного законодавства про місцеве самоврядування, є місцеві ініціативи та громадські слухання.

Новелою Закону є право громадян на місцеву ініціативу (ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р.).

Відповідно до ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньою, так і через органи місцевого самоврядування: сільські; селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Розвиваючи це положення, ст. 9 згаданого Закону закріплює право членів територіальної громади ініціювати розгляд у раді (у порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування.

Це можуть бути питання, пов'язані з управлінням майном, що перебуває в комунальній власності; затвердженням програм соціально-економічного та культурного розвитку та контролем за їх виконанням; встановленням місцевих податків і зборів відповідно до закону; забезпеченням проведення місцевих референдумів та реалізацією їх результатів; утворенням, реорганізацією та ліквідацією комунальних підприємств, установ, організацій, а також здійсненням контролю за їхньою діяльністю тощо.

Змістом конституційно-правового інституту місцевої (громадської) ініціативи є сукупність конституційно-правових норм, які регулюють порядок здійснення у вигляді обов'язкової для розгляду у встановленому законом порядку громадської ініціативи, спрямованої на прийняття представницьким органом місцевого самоврядування в межах встановленої компетенції нормативно-правового акта відповідно до Конституції та законів або на вирішення ним в іншій формі громадсько значущого питання, яке міститься в пропозиціях громадян [84].

Згідно з п. 4 ст. 9. Закону рада, розглянувши питання, внесене на розгляд шляхом місцевої ініціативи, приймає рішення, яке обов'язково має бути оприлюднене. Сам порядок оприлюднення визначається органом місцевого самоврядування або статутом територіальної гро-

мади та залежить від територіальної громади, чисельності її мешканців, технічних і матеріально – фінансових можливостей тощо.

За ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічі з депутатами відповідної ради, посадовими особами місцевого самоврядування, – під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати запрошених, порушувати питання та вносити пропозиції щодо проблем місцевого значення, які належать до відання місцевого самоврядування.

Правова природа цієї, як і більшості форм діяльності територіальної громади, також виникає зі змісту ст. 140 Конституції України, яка проголошує первинним суб'єктом місцевого самоврядування територіальну громаду як певну самоорганізацію громадян, об'єднаних за територіальною ознакою з метою задоволення в межах закону своїх колективних потреб і запитів та захисту своїх законних прав та інтересів. Тому в Конституції прямо йдеться про підвищення ролі різноманітних форм безпосередньої участі територіальних громад – жителів сіл, селищ, міст – в управлінні місцевими справами. Й хоча Конституція України не визначає самих форм участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, вона залишає їх для врегулювання окремими законами.

Слід зауважити, що Закон не визначає порядок організації, періодичність, терміни проведення громадських слухань, надаючи право регулювати ці питання територіальній громаді. Однак, закріплюючи в п. 2 ст. 13 Закону положення про те, що такі громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік, законодавець підкреслює важливість цієї форми безпосередньої участі територіальних громад в управлінні та у вирішенні важливих питань місцевого значення.

Деякі автори до системи прямої демократії відносять таку форму діяльності, як відкликання депутатів та виборчих посадових осіб місцевого самоврядування [85].

Варто зазначити, що інститут відкликання є дуже важливою складовою принципу імперативного мандата, характерного для радянського періоду розвитку України. Тому, враховуючи декларативність, а іноді й недемократичність підстав відкликання (зокрема, незрозуміло, чому питання про «порушення депутатом положень Конституції і законів України мають вирішуватися радою чи громадськістю, а не судом) та фіктивний характер самої процедури відкликання, дана форма демократії потребує суттєвого реформування. Цілком правильно,

що долю депутатів та виборчих посадових осіб вирішують ті, хто їх обирає. У територіальній громаді вся діяльність депутатів та посадових осіб – на виду у населення, за її результатами постійно спостерігають виборці, і вони – найкращі арбітри на муніципальній арені [86].

Особливе місце серед форм реалізації мешканцями права на участь в місцевому самоврядуванні посідає закріплене ст. 40 Основного Закону право направляти індивідуальні та колективні письмові звернення звертатися до органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Оскільки звернення є однією з форм участі населення в справах місцевого самоврядування, вони сприяють посиленню контролю мешканців за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Найбільш істотною формою вираження цього права є колективне письмове звернення, яке найбільш наближене за своїми ознаками до місцевої правотворчої ініціативи, хоча безпосередньо й не пов'язане з прийняттям правового акта.

Нарешті, відповідні форми безпосередньої демократії передбачені Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ (ст. 8), Конституцією Автономної республіки Крим (ст. 6) та низкою інших нормативно-правових актів.

Звідси можна зробити висновок, що під формами безпосередньої демократії розуміють способи, методи волевиявлення народу з метою здійснення суспільних функцій, які мають правові наслідки.

Безумовно, у процесі локальної нормотворчості на рівні місцевого самоврядування суттєво посиляться значення форм безпосередньої демократії, за допомогою якої всі члени територіальної громади одержать можливість висловити свій погляд на проект нормативно-правового акта, ним буде гарантована рівна можливість різних форм легальної позитивної поведінки, які в результаті приведуть до знаходження та вирішення проблеми, що задовольнить усіх (чи більшість) членів громади.

Таким чином, демократичний процес, який складається та протікає на локальному рівні в сфері місцевого самоврядування, в результаті використання форм безпосередньої демократії дасть реальну можливість для самовизначення і самореалізації конкретної особи, розширить їх до максимальних розмірів.

Треба мати на увазі, що реалізація форм безпосередньої демократії в сфері місцевого самоврядування веде до реального підвищення моральної відповідальності кожного індивіда – члена територіальної громади, яка виступає результатами залучення його у демократичний

процес прийняття рішень, які хоча й мають локальне значення, але відіграють значну роль в процесі нормального, адекватного позитивним соціальним стандартам існування як самого цього індивіда, так і членів його сім'ї, інших членів громади. І щодо цього форми безпосередньої демократії виховують не тільки індивіда, який прямує до вирішення простого тактичного завдання – установалення збалансованих відносин між особою й іншими членами співтовариства, де на перше місце висувається плюралізм і прагнення до взаємодоповнювання як між співтовариствами, так і між групами і індивідами [87], а вирішує і реалізує на практиці якісно інше, стратегічне завдання – формування «людини, яка діє» [88], суб'єкта, який має здібності до соціальних дій і бажає перетворити суспільне життя.

Отже, можна зробити висновок, що з часом, по мірі формування дієздатних територіальних громад та становлення міцної системи місцевого самоврядування виникатимуть, безперечно, й інші форми безпосередньої участі жителів у муніципальному житті своєї громади, а впровадження в практику місцевого самоврядування означених форм безпосереднього, прямого волевиявлення сприятиме більш широкій участі громадян у вирішенні питань місцевого значення та дасть можливість звільнити органи місцевого самоврядування від муніципальних повсякденних справ, від відповідальності за вирішення місцевих питань, які логічно передати до відання мікротериторіальної спільноти та її органам самоорганізації (будинковим, вуличним, квартальним та іншим органам самоорганізації населення) і наділити їх частковою власною компетенцією, фінансами, майном.

2.2. Місцеві референдуми та місцеві вибори – найвищі форми безпосереднього волевиявлення членів територіальної громади

Демократизація суспільного життя в період «перебудови», рух суспільства у бік реального розширення активності населення, поява та реалізація на практиці нових форм представницької та безпосередньої демократії засвідчили про суттєву необхідність розширення і поглиблення теоретичних розробок із питань і проблем місцевого самоврядування. Місцеві ради народних депутатів із органів, що мали державно-владні повноваження, трансформувалися в органи самоорганізації територіальних громад, які самостійно вирішують питання місцевого значення в інтересах населення та розвитку відповідної території.

Конституювання територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування активізує глибинні процеси політичної і соціально-економічної реновації суспільства та держави, є об'єктивною і тому неодмінною передумовою та вагомим чинником усього процесу реформування, яке відбувається в нашій державі та переслідує глобальному мету – побудову демократичної, правової та соціальної держави.

Однією з проблем, з якими стикається сучасне суспільство, є відродження демократичних традицій, перерваних десятиліттями, і особливого значення набуває відтворення демократії на місцевому рівні як основи широкої участі громадян у громадських справах, школи та бази для демократії в масштабах держави. У зв'язку з цим перед українським суспільством та державою постало завдання всебічного розвитку та вдосконалення не лише форм безпосереднього волевиявлення всього українського народу щодо вирішення питань загальнодержавного масштабу, зокрема всеукраїнського референдуму, виборів народних депутатів, виборів Президента України, а й форм локальної демократії, тобто волевиявлення громадян – членів відповідних територіальних громад щодо питань місцевого значення.

Важлива роль у становленні та реалізації місцевого самоврядування належить формам безпосередньої демократії територіальних громад.

Становлення та розвиток форм діяльності територіальних громад в Україні є дуже актуальним, соціальнозначимим у становленні та функціонуванні власне інституту місцевого самоврядування, оскільки ці форми засновані на розкріпаченні громадської ініціативи місцевих співтовариств, зростанні соціальної активності кожного мешканця, залучені до самоврядного процесу.

Формами безпосереднього волевиявлення територіальних колективів є референдум та інші способи прямої участі громадян в управлінні місцевими справами [89, 90]. Зокрема, поняття «референдум» походить від латинського «referendum», що означає «те, що має бути повідомлене».

Нині інститут референдуму законодавчо закріплений в конституціях та інших нормативно-правових актах багатьох країн світу: Швейцарії, Франції, Німеччини, США, Данії, Італії, Іспанії, Швеції, Норвегії та інших, а в деяких країнах, зокрема США, референдуми застосовуються виключно на рівні штатів та місцевих територіальних спільнот, а проведення референдумів в загальнонаціональному масштабі взагалі не передбачене.

Референдум як форма безпосередньої демократії, яка одержала регулярне застосування, явище порівняно нове. Він став активно застосовуватися в багатьох країнах у період демократизації виборчого права в 20-30 роках ХХ століття. Новий значний імпульс для його поширення і вдосконалення припав на роки після другої світової війни. Саме у цей період поряд з виборами він одержує міжнародну підтримку і закріплення в Загальній Декларації прав людини, затвердженій Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 року, у статті 21 якої записано, що «кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників».

У суспільно-політичному житті України місцеві референдуми з'явилися порівняно недавно, але набули значного поширення, перетворившись на політичну та правову реальність нашого часу. В 1995 – 1996 рр. вони активно застосовувалися для прийняття статутів муніципальних утворень. Незважаючи на це, в останній час в країні референдуми застосовуються все рідше і рідше, а в багатьох місцях він взагалі не проводиться. Так, за півтора року (1997 – травень 1998) місцеві референдуми були проведені лише в 44 муніципальних утвореннях (із більш ніж 13 тисяч). Однак відбулися вони тільки в 29 муніципальних утвореннях, а в решті вони не відбулися через низьку явку виборців, незацікавленість населення у винесеному на референдумі питанні і недостатню підготовчу роботу.

Всупереч чинному законодавству і природі місцевого самоврядування на сьогодні рідко в статутах муніципальних утворень закріплюється перелік питань, вирішення яких можливе тільки шляхом референдуму. Тут причини різні. Це і політична апатія громадян та їх громадянських об'єднань, і небажання, а іноді і невміння органів влади управляти на основі широкого використання різних форм демократії. Скептичне ставлення до референдуму породжує формальне, бюрократичне ставлення до його підготовки, до роз'яснення змісту і суті питань, які виносяться на голосування, а особливо нормативно-правових актів без попереднього загального обговорення. Внаслідок цього деякі юристи й політологи – як за кордоном, так і у нас вважають, що подібні референдуми як заміна влади представницького органу владою населення рівнозначні передачі управління із рук розуму в руки неуттва. З цим погодитися не можна. Добре підготовлений референдум – це діловий і необхідний спосіб вирішення багатьох важливих питань, чіткий барометр волевиявлення громадян. Важливо навчитися грамотно і гнучко поєднувати представницькі форми з формами без-

посередньої демократії, особливо з питань, які без урахування думки населення недопустимо вирішити.

Головне завдання демократичного референдуму — вирішити питання в інтересах суспільства шляхом вільного волевиявлення на основі максимального, об'єктивного можливого усвідомлення його учасниками всіх переваг і недоліків питань, які внесені на голосування. Важливо не допустити, щоб референдум став суперництвом в ім'я тріумфу одних над іншими, він має слугувати співробітництву, виключати конфронтацію.

Сили, які ініціювали референдум, якщо вони керуються справжніми інтересами громадян, перетворять референдум у колективний пошук найбільш раціонального вирішення питання. Навіть програш не стануть розцінювати як свою поразку, якщо в ході референдуму буде знайдено найбільш правильне вирішення.

І навпаки. Ті, для кого перемога на референдумі досягається за будь-яку ціну, навіть якщо вона не в інтересах більшості, можуть шляхом жорсткої боротьби, різних хитрощів і маніпуляції громадською думкою досягти успіху. Але цей успіх буде перемогою над своїми співвітчизниками, над своїм народом, в ім'я легітимності своїх, почасті егоїстичних завдань.

Уперше референдум в Україні був проведений у 1991 р. щодо затвердження громадянами Акта проголошення незалежності нашої держави та у 2000 р. — за народною ініціативою. Проведення останнього референдуму спричинило виникнення дискусії з таких принципових питань, як ініціювання референдуму, юридична сила його рішень та проблема імплементації результатів референдуму в систему чинного законодавства. Рішення Конституційного Суду України у справі за поданням народних депутатів щодо конституційності питань, винесених на народне голосування, та правомочності його проведення розставило всі крапки над «і», але не зняло необхідності у подальшому фундаментальному дослідженні правової природи цього інституту.

Основоположним питанням наукової розробки референдуму є питання його визначення, яке обов'язково має не тільки відображати зовнішні ознаки, а й розкривати його внутрішню сутність та призначення як пріоритетної форми реалізації народовладдя.

Визначення референдуму як інституту конституційного права можливе за умови ретельного аналізу його еволюції на теренах сучасного СНД. Уперше в СРСР поняття референдуму було закріплене в Конституції 1936 р., але ототожнення його із всенародним опитуван-

ням (ст. 49) не віддзеркалювало його істинної суті та призначення. На необхідність визначення референдуму як самостійного державно-правового інституту вперше звернув увагу В.Дрогін. За його визначенням, референдум полягає в безпосередньому зверненні до виборців для вирішення законодавчого або іншого питання [93].

Важливий внесок у державно-правову науку щодо дослідження референдуму здійснив В.Коток, який визначав цей інститут як затвердження того чи іншого державного рішення шляхом народного голосування, яке надає йому кінцевого та обов'язкового характеру [94]. Вказівка на спосіб волевиявлення громадян значною мірою розширює уявлення про поняття референдуму, однак суттєвою прогалиною в підході автора є те, що цей інститут штучно ототожнюється з такими формами безпосередньої демократії, як опитування та плебісцит. На неможливості такого ототожнення влучно наголошував Р.Сафаров, який розглядав опитування як значно ширшу категорію, методом якої, в окремих випадках, може бути й голосування [95].

Пізніше, визначаючи референдум, В.Кабишев зауважив, що це насамперед всенародне голосування, спрямоване на прийняття конституції, затвердження закону, встановлення форми державного устрою, обрання глави держави тощо [96]. Слід зауважити, що автор не виправдано вважає предметом референдуму можливість обрання глави держави, тоді як це є проявом іншої форми безпосередньої демократії, а саме — інституту виборів. Крім того, є недоцільним виділення як окремого предмета народного голосування вирішення питання про форму державного устрою. Зрозуміло, що це питання, як правило, регулюється конституцією. Тому, надаючи народові право приймати Основний Закон, природним здається його право вирішувати питання щодо його окремих положень.

Суттєвим доповненням до характеристики змістовності референдуму постає дослідження Г.Барабашева та К.Шеремета, де референдум розглядається авторами як спосіб безпосереднього вирішення народом загалом або населенням тих чи інших регіонів різноманітних питань державного чи громадського життя [97]. У цьому випадку визначення референдуму як способу вирішення не тільки загальнодержавних, а й місцевих питань дозволяє усвідомити можливість широкого його застосування на регіональному рівні. Слід зауважити, що всі наведені спроби розкрити поняття референдуму здійснювалися в умовах абсолютної відсутності практики його проведення. Законодавча регламентація цього інституту мала в ті часи суто формальний харак-

тер, отже глибоке дослідження референдуму здається неможливим без урахування практичних результатів його застосування.

Заслуговує на увагу точка зору Р.Сіддікова, який зазначає, що референдум — це форма прийняття того чи іншого державного рішення шляхом всенародного (народного) голосування, завдяки якому воно набуває кінцевого і в основному обов'язкового характеру [98]. Автор слушно зазначає можливість проведення консультативних референдумів, законодавче закріплення яких має місце у багатьох країнах світу [99]. Крім того, зазначаючи, що саме завдяки народному голосуванню рішенням надається кінцевий та переважно обов'язковий характер, автор розкриває змістовність референдуму як способу реалізації народного суверенітету.

Глибокий аналіз теоретичних основ референдуму дав змогу В.Комаровій дійти власного висновку щодо його визначення. Референдум визначається як форма безпосередньої демократії, змістом якої є волевиявлення встановленого законом числа громадян з будь-яких суспільно значущих питань, крім тих, які згідно із законом не можуть бути винесені на референдум, що має вищу юридичну силу та обов'язкове для виконання органами, організаціями і громадянами, щодо яких рішення референдуму має імперативний характер [100]. Недоліком такого визначення можна вважати відсутність вказівки на спосіб реалізації народного волевиявлення, без зазначення якого важко усвідомити зміст референдуму.

Значна увага дослідженню теоретичних основ референдуму приділяється й в українській державно-правовій науці. Ураховуючи той факт, що більшість норм чинного Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», прийнятого ще 1991 р., не відповідає Конституції, за цих умов наукові праці українських учених-конституціоналістів мають стати науковим підґрунтям для створення нової законодавчої бази регулювання референдуму як ефективного способу народовладдя українського народу.

В.Шаповал розуміє референдум як спосіб прийняття офіційних рішень шляхом проведення голосування виборців з питань, встановлених конституцією або законодавством [101]. Це визначення в лаконічній формі передає суть референдуму. Водночас предмет референдуму, як відомо, не обмежується лише питаннями, визначеними в Конституції або законодавстві. Так, наприклад, народна ініціатива передбачає можливість проведення референдуму з будь-якого суспільно важливого питання, крім тих, щодо яких у законодавстві міститься заборона стосовно вирішення їх шляхом референдуму.

Суттєвим кроком на шляху наукового дослідження референдуму стала праця В.Погорілка та В.Федоренка. Глибокий науковий аналіз теоретичних основ референдуму значною мірою розширив уявлення про зміст цього інституту та став основою для подальших наукових досліджень. Надаючи власного тлумачення поняттю референдуму в Україні, автори вказують на те, що це пріоритетна форма безпосередньої демократії, зміст якої полягає у прийнятті громадянами України нормативних положень Конституції, законів та інших найважливіших рішень загальнодержавного та місцевого значення шляхом голосування [102]. Зазначаючи внесок авторів у розвиток національної юридичної науки, слід, однак, зауважити: наголошуючи в праці на тому, що однією з формально-юридичних ознак референдуму є імперативний характер його результатів, автори не включають цю ознаку до власного визначення референдуму.

На основі викладеного можна дійти висновку про відсутність єдиної думки серед вчених щодо визначення референдуму. Через те, що дати однозначне визначення цього інституту, яке з абсолютною точністю відображало б його зміст і було б універсальним для будь-якої держави, майже не можливо. Розглядати референдум необхідно з позицій його законодавчої регламентації, оскільки без урахування особливостей його законодавчого регулювання не можна повною мірою зрозуміти ту реальну позитивну роль, яку він відіграє як домінуюча форма прямого народовладдя. Законодавство про референдуми в кожній державі віддзеркалює традиції, які склалися протягом певного часу еволюції цієї держави, менталітету її народу, ступеня демократизації та інших чинників, які впливають на становлення і розвиток системи безпосередньої демократії. До того ж визначаючи поняття референдуму, слід урахувати різноманіття видів цієї форми безпосередньої демократії. Кожному виду референдуму притаманні специфічні риси, які характеризують його відповідно до низки критеріїв.

Визначення референдуму як інституту конституційного права України потребує окреслення його основних ознак, визначення місця в системі інститутів конституційного права. Можна цілком погодитися з визначенням референдуму В.Погорілком та В.Федоренком як пріоритетної форми безпосередньої демократії. На відміну від інших форм безпосередньої демократії, таких, як вибори, всенародні обговорення, всенародні опитування, петиції тощо, референдум дає можливість надати волі народу державно-правового характеру. Як слушно зазначає В.Лучин, референдум дає народові можливість самому оцінювати

головні зміни в суспільному житті та визначати їх розвиток. За допомогою референдуму народ безпосередньо виступає як верховний законодавець, який санкціонує найважливіші загальнообов'язкові правові норми [103]. Імперативний характер рішень, прийнятих референдумом, відіграє важливу соціально-політичну роль у житті демократичного суспільства. Референдум, особливо загальнодержавний, є досить важливим заходом, що зумовлює його проведення лише при вирішенні найважливіших державних питань. Але можливість проведення референдуму, особливо за народною ініціативою, постає як свідчення того, що формально закріплена установча влада народу може бути фактично реалізована. Крім того, законодавче закріплення референдуму є фундаментальним проявом принципу народного суверенітету, який посідає центральне місце в системі принципів демократичного суспільства.

Наступною важливою ознакою при визначенні референдуму є його об'єкт. Об'єктом референдуму є питання, які вирішуються завдяки процедурі голосування та становлять предмет референдуму. В.Маклаков вважає предметом референдуму будь-який законопроект, міжнародну угоду або адміністративний акт [104]. Така думка невиправдано звужує межі референдуму, оскільки не враховує можливість його проведення щодо питань, які не оформлені у вигляді одного з перелічених документів, але вирішення яких народ вважає за необхідне. Визнання предметом референдуму «того чи іншого державного рішення» або «найважливішого питання державного життя» [105] також не можна визнати переконливим. Багатовікова світова практика застосування референдуму свідчить про наявність певної заборони щодо питань, які можуть виноситися на голосування. На перший погляд, наявність у законодавстві питань, які не можуть бути предметом референдуму, вказує на антидемократичний характер подібних правових норм. Лише більш глибокий аналіз дає можливість зрозуміти, що стосовно деяких питань заборона їх розв'язання шляхом референдуму має об'єктивний характер. До таких, як правило, належать питання оподаткування, амністії та помилування, висловлення недовіри призначеним посадовим особам, скасування законних рішень органів державної влади та місцевого самоврядування тощо. Характерно, що ефективність референдуму як способу реалізації народовладдя може бути досягнута лише за умови високої правової культури та правосвідомості громадян. Водночас на даному етапі розвитку людства, навіть в демократично розвинутих країнах, суспільство — це сукупність людей, різних за своїми

поглядами, рівнем правової освіти та громадської правосвідомості. Тому неважко уявити, що при вирішенні шляхом референдуму, наприклад, питання про оподаткування, значна кількість людей керуватиметься виключно суб'єктивними міркуваннями. Результати такого референдуму можуть мати негативні наслідки для держави. До того ж вирішення низки питань потребує спеціальних знань та певної кваліфікації. Підсумовуючи сказане, можна погодитися з думкою В. Комарової щодо визначення предмета референдуму. Автор вважає, що на референдум може бути винесене будь-яке питання, крім тих, які прямо виключені з цієї процедури чинним законодавством [106]. Це положення також має знайти своє відображення у визначенні референдуму.

До кваліфікуючих ознак референдуму необхідно віднести й коло його учасників. Наукова література учасниками референдуму визнає громадян, наділених активним виборчим правом. Але таку позицію заперечує В. Комарова, яка наголошує на неможливості ототожнення виборчого корпусу з учасниками референдуму. Автор намагається довести, що коло учасників референдуму ширше, ніж учасників голосування, і визначає зміст референдуму як «волевиявлення встановленого законом числа громадян». Але особи, які не наділені правом голосу, але беруть участь у підготовчих та заключних стадіях проведення референдуму, не можуть висловлювати свою волю щодо предмета референдуму, а, отже, їх правовий статус, виходячи з такого тлумачення, не може бути визнаний як статус учасників референдуму. Якщо референдум визначається як волевиявлення певної кількості громадян, то таке волевиявлення здійснюється саме за допомогою голосування і тотожність понять «учасник референдуму» та «учасник голосування в ході референдуму» є очевидною. Тому при визначенні учасників референдуму доцільно погодитися з традиційним підходом до розв'язання цього питання, коли учасниками референдуму визнаються громадяни, наділені активним виборчим правом.

Актуальним при визначенні поняття референдуму є питання правової сили його результатів та місця нормативних актів, прийнятих референдумом у системі чинного законодавства. Імперативний характер рішень, прийнятих громадянами, надає референдуму як способу реалізації народовладдя важливого соціально-політичного значення. В умовах побудови правової демократичної держави здається необхідним виховувати у громадян почуття високої правосвідомості та забезпечення участі можливо ширшого кола громадян у суспільному житті

країни. І тут імперативний характер рішень референдуму виступає одним з найголовніших чинників, який дає народові можливість зрозуміти свою функцію єдиного джерела влади. У традиційному розумінні змісту референдуму імперативність його результатів є обов'язковою ознакою цього інституту. Водночас застосування в деяких країнах такої форми референдуму, як консультативний, дає можливість стверджувати, що рішення, прийняті референдумом, у деяких випадках можуть мати і дорадчий характер. Тому при визначенні референдуму як інституту безпосередньої демократії в конституційному праві України слід ураховувати той факт, що законом передбачена і консультативна форма референдуму.

В.Лучин вважає, що визнання вищої юридичної сили (пріоритету) будь-яких рішень, прийнятих у результаті всенародного голосування, є обов'язковою умовою, яка надає референдуму особливого значення [107].

Подібну думку висловлює й М.Воронов, наголошуючи на тому, що закони, які приймаються всеукраїнським референдумом, мають вищу юридичну силу порівняно з однаковими за змістом законами Верховної Ради України [108].

На наш погляд, вирішення цього питання впливає з принципу народного суверенітету, який найбільш ефективно реалізується саме за допомогою референдуму. Якщо народ визнається єдиним джерелом влади, носієм державного суверенітету, то діяльність органів держави виступає і як засіб здійснення верховної влади народу, механізмом реалізації державного суверенітету. Тому твердження про однакову юридичну силу правових актів, схвалених референдумом, та актів парламенту може призвести до втрати первісної суті референдуму як способу реалізації народовладдя. На підставі цього можна зробити висновок, що важливою кваліфікуючою ознакою референдуму є те, що його рішення мають вищу юридичну силу, посідають особливе місце в системі чинного законодавства — не потребують будь-якого затвердження з боку органів державної влади.

З огляду на наведене можна дати визначення референдуму як інституту конституційного права України. Референдум — це одна з пріоритетних форм прямого народовладдя українського народу, суть якої полягає у прийнятті громадянами, наділеними правом голосу, шляхом голосування, як правило, імперативних рішень загальнодержавного та місцевого значення в межах повноважень, визначених Конституцією України.

Роль референдумів у регулюванні суспільних відносин визначається з огляду на їхні соціальні функції.

По-перше, референдум є одним із основних інструментів реалізації права народного суверенітету легітимізації владних рішень, яка здійснюється як шляхом прийняття закону або рішення під час референдуму, так і шляхом підтвердження рішень органів державної влади з питань, що належать до виняткової компетенції референдумів через надання вищої юридичної сили в обох випадках законам та рішенням.

Певний рівень легітимізації прийнятих рішень вирішується і при проведенні консервативних референдумів, оскільки за законом їхні результати розглядаються і враховуються державними органами при прийнятті рішень.

По-друге, референдум є однією з основних форм реалізації права національного суверенітету, оскільки за умов виконання певної конституційної процедури щодо всеукраїнського референдуму і виконання вимог закону щодо місцевих референдумів, громадян України, представники певної нації і народності нашої країни можуть ініціювати проведення того чи іншого референдуму з питань, пов'язаних з конституційним чи законодавчим регулюванням їхніх національних прав і свобод.

По-третє, референдум є одним із способів формування громадської думки.

По-четверте, за умов демократичного суспільства референдум може бути використаний народом як протипага рішення органів державної влади та місцевого самоврядування, що не задовольняють інтереси громадян.

Крім обов'язкових і факультативних референдумів, які вирізняються предметом референдуму, у практиці зарубіжних країн є ще й такий різновид факультативного референдуму, який проводиться після прийняття відповідного закону вищим представницьким органом країни.

Так, у законодавстві Швейцарії передбачене правило, за яким для проведення референдуму необхідно протягом 90 днів після прийняття закону парламентом зібрати 30 тис. підписів громадян, які виступають проти цього закону. Із 1944 по 1963 рр. у країні проведено більше 20 таких референдумів, причому 8 законів було затверджено, а 12 – відхилено. У середньому через процедуру факультативного референдуму в Швейцарії проходить майже 3% законопроектів.

Наприклад, в Італії та Австрії проведення референдуму передбачене регламентами їхніх парламентів як факультативних стадій після прийняття законів.

На нашу думку, варто передбачити і в українському законодавстві проведення референдуму в формі так званого «народного вето», коли народові надається можливість скасувати повністю або частково вже прийнятий законодавчий акт. Закон вважатиметься прийнятим, якщо у визначений термін не будуть подані заперечення від певної кількості виборців. Це, звичайно, посилить роль референдуму як гарантії прав народу у законотворчості.

Звідси, доцільним є розгляд місцевого референдуму, його дифінітивної характеристики, видів, предмета, суб'єктів у сфері місцевого самоврядування.

Проголошення 24 серпня 1991 р. незалежності України створило умови для радикальних демократичних перетворень у нашому суспільстві та державі. Органічною частиною процесу демократизації є формування інституту місцевого самоврядування. Конституція України 1996 р. уперше відносить місцеве самоврядування до основ конституційного ладу України та визначає його як самостійну форму здійснення народом своєї влади.

Конституювання територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування активізує глибинні процеси політичної і соціально-економічної реновації суспільства та держави, виступає об'єктивною і тому неодмінною передумовою та вагомим чинником всього процесу реформування, яке відбувається в нашій країні та переслідує глобальну мету — побудову демократичної, правової та соціальної держави.

Місцевий референдум — вища форма безпосереднього волевиявлення територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення. Він є також основним актом локальної нормотворчості територіальної громади, який дозволяє їй брати пряму участь в управлінні місцевими справами.

Місцевий характер референдумів насамперед обумовлений характером питань, які можуть бути предметом обговорення територіальної громади. Предметом місцевого референдуму може бути, як зазначається в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», будь-яке питання, віднесене Конституцією України, цим Законом та іншими законами до компетенції місцевого самоврядування. За змістом місцеві референдуми — це безпосереднє вирішення територіальними громадами питань місцевого самоврядування, тобто питань (справ), які впливають із колективних інтересів місцевих жителів-членів відповідної територіальної громади, віднесених Конституцією, законами

України та статутами територіальних громад до предметів відання місцевого самоврядування, а також тих питань, які не входять до компетенції органів державної влади України [110]. Не випадково згідно зі ст. 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцевий референдум визначається як форма вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення.

Водночас чинне законодавство визначає деякі обмеження щодо питань, які можуть виноситися на місцеві референдуми, і передбачає можливість визнання недійсним рішення, прийнятого на таких референдумах, якщо їхнім предметом є питання, які законодавчо не можуть виноситися на місцеві референдуми.

Місцеві референдуми, як і всеукраїнський референдум, поділяються на кілька видів. Зокрема, їх можна диференціювати за місцем і часом проведення, за підставами і наслідками їх проведення та іншими ознаками. За місцем (територією) проведення місцеві референдуми поділяються на сільські, селищні й міські. За часом проведення місцеві референдуми поділяються на звичайні та повторні. За підставами проведення місцеві референдуми поділяються на обов'язкові та факультативні, ініціативні та імперативні.

Місцеві референдуми є прерогативою територіальних громад. Відповідно до ст. 143 Конституції України територіальні громади забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів. Оскільки територіальними громадами визнаються лише жителі сіл, селищ, міст, то за місцем проведення об'єктивно розрізняють лише сільські, селищні й міські референдуми. Районні та обласні референдуми Конституцією України не передбачені. Проте, вважають В.Ф. Погорілко та В.Л. Федоренко, не виключена можливість, що вони будуть ураховані майбутніми законами про місцеві референдуми, аналогічно за проведення місцевих виборів депутатів обласних і районних рад [111]. Зважаючи на особливості адміністративно-територіального поділу України, Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» визначив суто український різновид місцевого референдуму — референдум Автономної Республіки Крим.

З більшості питань, які перебувають у віданні місцевого самоврядування, проводяться факультативні (необов'язкові) референдуми з ініціативи місцевої ради, або на вимогу її депутатів, або на вимогу передбаченої законодавством кількості громадян України, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної

одиниці. Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» передбачає проведення і обов'язкових місцевих референдумів. Зокрема, в ст. 6 цього Закону зазначається, що виключно місцевими референдумами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць вирішуються питання про найменування й перейменування сільрад, селищ, міст, районів, областей; питання про об'єднання в одну із зазначених адміністративно-територіальних одиниць із спільним адміністративним центром; питання про зміну базового рівня місцевого самоврядування у сільських районах.

Деякі з цих положень нині втратили своє значення (зокрема, утворення та ліквідація районів, визначення та зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів — виключна прерогатива Верховної Ради України (п. 29 ст. 85 Конституції України), але загалом обов'язковість як підстава винесення питань на місцеві референдуми, а, відповідно, і можливість обов'язкових місцевих референдумів збереглися.

Істотне значення має також поділ місцевих референдумів на ініціативні та імперативні.

Звичайні місцеві референдуми є ініціативними. Вони призначаються відповідно до ст. 12 Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» місцевими радами за власною ініціативою або за пропозицією тих суб'єктів, які мають право вносити до відповідної ради проекти рішень або пропозиції щодо прийняття відповідних рішень.

Водночас можливе проведення місцевих референдумів на вимогу депутатів або громадян України. Зокрема, ст. 13 Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» передбачає, що місцева рада також призначає місцевий референдум на вимогу депутатів, які становлять не менш як половину від загального складу ради, або на вимогу, підписану однією десятою частиною громадян України, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці й мають право брати участь у референдумі.

Поділ місцевих референдумів на звичайні та повторні зумовлений можливістю порушення законодавства про відповідні референдуми та необхідністю відновлення справедливості шляхом проведення референдуму повторно на тих самих підставах і з таких самих питань. Так, відповідно до ст. 43 Закону «Про всеукраїнський і місцеві референдуми» якщо під час проведення місцевого референдуму були допущені грубі порушення цього Закону, відповідна місцева рада у 15-денний

термін може призначити повторний місцевий референдум на всій території відповідної адміністративно-територіальної одиниці або на її частині. У такому випадку може бути прийняте рішення щодо утворення комісій з референдуму в новому складі.

Як справедливо зазначають В.Ф. Погорілко та В.Л. Федоренко, в перспективі, тобто за новим Законом, місцеві референдуми за своїм змістом мають поділятися на статутні та звичайні [112]. Однак це, безумовно, вимагає внесення коректив до профільного Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 19 якого — «Статут територіальної громади села, селища, міста» — відносить прийняття означеного документа до відання представницького органу місцевого самоврядування. Звідси висновок, що в Україні фактично не створено правових умов для проведення статутних референдумів, що суттєво обмежує права місцевих жителів та не відповідає європейським стандартам локальної демократії.

Характер кожного виду місцевих референдумів знаходить свій вияв у предметі місцевого референдуму та принципах і стадіях його організації і проведення.

Відповідно до ст. 4 Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» предметом місцевого референдуму може бути: прийняття, зміна або скасування рішень з питань, віднесених законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць; прийняття актів, які визначають зміст рішень рад, їхніх виконавчих органів, а також сільських, селищних і міських голів.

Основні засади організації і проведення місцевого референдуму загалом ідентичні основним засадам організації і проведення всеукраїнського референдуму та місцевих, парламентських і президентських виборів. Місцеві референдуми ґрунтуються на принципах загальності, рівності, прямого характеру участі громадян у цих референдумах і таємності голосування.

Принцип загальності означає, що у місцевих референдумах мають право брати участь громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років і постійно проживають на території області, району, міста, району в місті, селища, села (ст. 7 Закону «Про всеукраїнський і місцеві референдуми»).

Будь-яке пряме чи непряме обмеження прав громадян України на участь у референдумі залежно від походження, соціального та майнового стану, расової і національної належності, статі, освіти, мови, став-

лення до релігії, політичних поглядів, виду і характеру занять забороняється. У референдумах не беруть участі психічно хворі громадяни, визнані судом недієздатними, та особи, які тримаються в місцях позбавлення волі.

Громадяни беруть участь у референдумах на рівних засадах. Кожний громадянин має один голос. Голосування на референдумах є прямим і таємним: контроль за волевиявленням громадян не допускається. Громадяни беруть участь у референдумах безпосередньо.

Місцеві референдуми мають проводитися в умовах гласності та відкритості, за участю засобів масової інформації і широких кіл громадськості. Усі рішення, що стосуються місцевого референдуму, а також питань, які виносяться на референдум, мають бути доведені до відома жителів, зокрема шляхом опублікування означених рішень місцевими засобами масової інформації.

Законодавство гарантує членам територіальних громад, відповідним радам, сільським, селищним і міським головам, місцевим осередкам політичних партій, громадським організаціям та органам самоорганізації населення право вільної агітації «за» чи «проти» проведення місцевих референдумів.

Місцеві референдуми мають проводитися відповідно до Конституції України державною мовою. В адміністративно-територіальних одиницях, де компактно проживають національні меншини, при проведенні референдуму може використовуватися також мова цих національних меншин.

Стадії проведення місцевих референдумів в основному аналогічні стадіям проведення всеукраїнського референдуму та виборів. Зокрема, виділяються такі стадії: 1) призначення місцевого референдуму; 2) утворення територіальних одиниць з проведення місцевого референдуму; 3) утворення органів (комісій) з місцевого референдуму; 4) складання списків громадян, які мають право брати участь у місцевому референдумі; 5) агітація за прийняття рішень, що виносяться на референдум; 6) голосування; 7) визначення результатів місцевого референдуму.

Слід зауважити, що місцевий референдум може бути використаний у двох формах: по-перше, як спосіб прийняття рішень, що вимагають безпосереднього волевиявлення більшості громадян, які проживають на даній території, — в такому випадку він проводиться за потребою і використовується для прийняття рішень, поряд з виборчими органами місцевого самоврядування; по-друге, як обрана населенням

форма самоврядування, яка повністю замінила представницькі органи на даній території. Так, форма самоврядування можлива в територіальних одиницях з невеликою кількістю населення.

Крім того, слід зазначити, що місцеві референдуми – безпосереднє (пряме) волевиявлення територіальних громад щодо прийняття рішень з питань місцевого значення шляхом прямого голосування членів цих громад – у суспільно-політичне життя України увійшло порівняно недавно.

Зауважимо, що і Конституція Російської Федерації включила референдум в механізм реалізації народовладдя в Росії як вище та безпосереднє вираження влади народу (ст. 3), а також як одну із форм здійснення місцевого самоврядування (ст. 130). Вона визнає за кожним громадянином Російської Федерації право брати участь у референдумі (ст. 32) [113].

Закон про загальні принципи організації місцевого самоврядування визначає місцевий референдум як голосування громадян із питань місцевого значення (ст. 1). Таке визначення можна вважати невдалим, оскільки воно не враховує специфіку референдуму як процесу прийняття громадянами безпосередньо рішень із найбільш важливих питань місцевого життя, які мають вищу юридичну силу і не потребують затвердження органами державної влади, державними посадовими особами або органами місцевого самоврядування.

На нашу думку, більш правильним є таке визначення: місцевий референдум – це голосування громадян Росії, які постійно або переважно проживають на території одного або декількох муніципальних утворень за найбільш важливими питаннями місцевого значення, які проводяться відповідно до Конституції РФ, федеральних законів, конституцій, статутів, законів суб'єктів Федерації, а також статутів муніципальних утворень (див. ст. 1 Закону про основні гарантії виборчих прав і права на участь в референдумі громадян).

Варто зазначити, що основні питання організації і проведення місцевих референдумів в Російській Федерації регулюються, передусім, Федеральними законами «Про основні гарантії виборчих прав і права на участь в референдумі громадян Російської Федерації» і «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації», а також законами суб'єктів Російської Федерації про місцеве самоврядування і статутами муніципальних утворень.

Варто зазначити, що в Російській Федерації на місцевий референдум, як правило, виносяться, принципово важливі для організації життя

місцевого співтовариства питання (наприклад, структура органів місцевого самоврядування), або які за законом вимагають з'ясування волі жителів (наприклад, зміна меж певного муніципального утворення).

Слід зауважити, що питання, які не можуть виноситися на місцевий референдум в Росії дещо ширші, ніж в Україні, зокрема, згідно з п. 3. ст. 13 Закону про основні гарантії виборчих прав і права на участь в референдумі громадян на місцевий референдум не можуть виноситися питання:

- про формування складу органів місцевого самоврядування, персональний склад даних органів;
- про прийняття або зміну місцевого бюджету, виконання або зміну фінансових зобов'язань муніципальних утворень;
- про дострокове припинення або продовження терміну повноважень, припинення здійснення повноважень органів місцевого самоврядування, а також при проведенні дострокових виборів органів місцевого самоврядування або про відстрочку вказаних виборів;
- про обрання, затвердження, призначення або про надання згоди на призначення на посаду або звільнення з посади депутатів та посадових осіб;
- про припинення надзвичайних та термінових заходів із забезпечення здоров'я та безпеки населення.

Як бачимо з наведеного прикладу, чинне законодавство про референдуми визначає низку обмежень щодо питань, які можуть виноситися на місцеві референдуми, причому значно ширші, ніж у чинному виборчому законодавстві про референдуми в Україні.

Так, у місцевому референдумі в Україні мають право брати участь громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцять років і постійно проживають на території області, району, міста, району в місті, селища, села (ст. 7) Закону «Про всеукраїнський і місцеві референдуми», щодо російського законодавства, то в місцевому референдумі в Росії мають право брати участь усі громадяни Російської Федерації, які постійно або переважно проживають на території муніципального утворення, які володіють виборчим правом, крім того, згідно з міжнародними договорами Російської Федерації в місцевих референдумах мають право брати участь і іноземні громадяни, які досягли 18 років і постійно проживають на території муніципального утворення. Зокрема, при додержанні цих умов за ст. 18 Статуту Союзу Білорусії і Росії в місцевих референдумах обох держав можуть брати участь їх громадяни [114].

Слід зауважити, що деякі правознавці виділяють так звані консультативні референдуми, рішення яких не носять обов'язкового (імперативного) характеру.

Його результати можуть ураховуватися органами і посадовими особами місцевого самоврядування при прийнятті відповідних нормативно-правових актів, такі консультативні референдуми не є власне референдумами, і їх доцільно називати опитуванням (консультативним опитуванням). Цим шляхом пішли, зокрема, у Москві.

Часто проводяться консультативні опитування і в Україні, зокрема в Іллічівську Одеської області, Харкові, Одесі та в інших містах. Наприклад, в Одесі влітку 2002 року за активної участі мешканців відбулося консультативне опитування з питань реформування адміністративно-територіального поділу та перейменування районів міста Одеси.

На нашу думку, досить принциповим є питання, кому належить право на ініціативу проведення місцевого референдуму? Федеральним Законом «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» надано право приймати рішення про проведення місцевого референдуму представницьким органам місцевого самоврядування як за власною ініціативою, так і за вимогою населення відповідно до статуту муніципального утворення (ст. 22) [117].

Всупереч з названим федеральним законом виступив Федеральний закон «Про основні гарантії виборчих прав і право на участь у референдумі громадян Російської Федерації», за яким ініціатива проведення місцевого референдуму належить громадянам Російської Федерації, які мають право на участь у референдумі, а також це право федеральними законами, законами суб'єктів Російської Федерації може бути надане іншим суб'єктам (п. 1. ст. 17) [118].

Найбільш відповідає суті місцевого самоврядування і безпосередньої демократії положення про право ініціативи проведення місцевого референдуму, установленого п. 2. ст. 22 Федерального Закону «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації». До того ж у ст. 7. цього Закону закріплено, що федеральні закони і закони суб'єктів Російської Федерації, які установлюють норми муніципального права, не можуть суперечити вказаному Федеральному Закону.

На нашу думку, наділення в законі ряду суб'єктів Російської Федерації правом ініціативи проведення місцевого референдуму законодавчих (представницьких) органів і глав адміністрації суб'єктів Федерації, безумовно, ущемлює конституційне право на самостійне вирі-

шення населенням питань місцевого значення, а для того, щоб організація вирішення найважливіших питань місцевих співтовариств шляхом прямого волевиявлення громадян не залежала від суб'єктивізму місцевої влади, доцільно в статутах муніципальних утворень визначити перелік питань, які мають знаходитися в надзвичайному віданні самого населення, а, отже, належать винесенню на референдум в обов'язковому порядку. Цей перелік має залежати від специфіки місцевих співтовариств, їх можливостей, організованості, від масштабності їх проблем і перетворень. Причому перелік цих питань не повинен мати жорсткого встановлення на всі часи. За істотних змін умов він може скорочуватися або збільшуватися шляхом внесення відповідних доповнень і змін у статут.

Близькою за своїми ознаками до референдуму є така відома зарубіжній муніципальній практиці форма волевиявлення населення, як плебісцит. У науці не існує єдиного підходу щодо правової природи плебісциту та його співвідношення з референдумом. Одні вчені отожднюють плебісцит з референдумом, інші вважають плебісцит різновидом референдумів, деякі взагалі твердять, що, незважаючи на певні спільні ознаки з референдумами, плебісцит є не конституційно-правовим, а міжнародно-правовим інститутом. Так, В.В. Маклаков вважає, що з юридичної точки зору різниці між референдумом і плебісцитом немає: це повні синоніми [119]. Ю.Д. Казанчев та О.М. Писарєв плебісцитом називають референдум з питань, які мають для територіальної громади «доленосний характер» [120]. На думку К.С. Шугриної, яка, по суті, отожднює дані інститути, відмінність між плебісцитом та місцевим референдумом полягає в тому, що при референдумі голосування відбувається на вимогу активної частини населення, яка викладена в петиції. Роль органів самоврядування полягає тільки в його організації. Плебісцит призначається за ініціативою органів самоврядування; народу в його організації відводиться пасивна роль [121]. Інші вважають, що плебісцит – це опитування населення, яке проводиться, як правило, з проблем долі відповідної території. Значається, що з формально-юридичної точки зору процедура проведення плебісциту, незалежно від того, яке саме питання вирішується таким шляхом, не відрізняється від процедури проведення референдуму. Однак плебісцит і референдум розрізняються за правовими наслідками прийнятих рішень. Рішення, яке прийняте на референдумі, має обов'язковий характер, а рішення, прийняте на плебісциті (опитуванні), – рекомендаційний [122].

Приєднуючись до думки вітчизняних авторів В.Ф. Погорілка та В.Л. Федоренка, ми вважаємо, що в Україні плебісцит — це голосування з питань зовнішньополітичного характеру. Він є інститутом міжнародного права, а його конституювання в національному праві є недоцільним, оскільки застосування терміна «плебісцит» як синоніма терміна «референдум» може спричинити термінологічні ускладнення в конституційному та муніципальному праві України [123].

Таким чином, здійснений аналіз дає підстави дійти таких висновків:

1. Місцеві референдуми в Україні — це вища, пріоритетна форма безпосереднього волевиявлення територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення шляхом голосування в межах повноважень, визначених Конституцією та законами України.

2. Місцеві референдуми є порівняно новим інститутом конституційного й муніципального права України, одним із основних інструментів реалізації права народного суверенітету й легітимізації владних рішень, який здійснюється як шляхом прийняття закону або рішення під час референдуму, так і шляхом підтвердження рішень органів державної влади з питань, що належать до виключної компетенції референдумів через надання вищої юридичної сили в обох випадках законам та рішенням.

3. Як новий інститут, безумовно, потребує вдосконалення правової бази і в перспективі було б доцільним розробити та прийняти новий закон про місцеві референдуми, який може бути інституціалізованим або окремим законом, або деталізованим у Законі про місцеве самоврядування.

При розробці та прийнятті закону необхідно насамперед розширити коло суб'єктів, які уповноважені призначати (проголошувати) місцеві референдуми, лібералізувати їхні процедури, передбачати розширення кола питань та проблем, які мають вирішуватися виключно на місцевих референдумах безпосередньо територіальними громадами сіл, селищ, міст, чітко визначати предмет місцевого референдуму, його основні стадії підготовки та здійснення, його види, передбачати не тільки призначення, а й виконання його рішення, і, що надзвичайно важливо, потрібно створити спеціальний фонд для здійснення та фінансування референдумів або виділяти регулярно з бюджету частину коштів, спеціально призначених для здійснення цих заходів.

4. У перспективі в новому законі місцеві референдуми мають поділятися на статутні та звичайні, а це, безумовно, потребує внесення

коректив до профільного Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», а також передбачення проведення районних і обласних референдумів, які раніше не були передбачені чинним законодавством.

5. Доцільно було б запровадити і в Україні проведення референдуму у формі так званого «народного вето», коли народові надається можливість скасувати повністю або частково вже прийнятий законодавчий акт, який вважатиметься прийнятим, якщо у визначений термін не будуть подані заперечення від певної кількості виборців.

6. У перехідні періоди розвитку суспільства й держави, зокрема, коли йде жорстка конфронтація між різними структурами державного механізму, саме за допомогою референдумів можливо вирішувати деякі концептуально важливі питання, при цьому варто враховувати політичну ситуацію та особливості її застосування.

Як зазначалося, пріоритетними серед конституційно-правових форм безпосередньої демократії, поряд з місцевими референдумами, є місцеві вибори.

У науковій конституційній (державно-правовій) літературі — як зарубіжній, так і вітчизняній — існує розмаїття погляду щодо розуміння та визначення інституту виборів. Зокрема, з дослідженнями суспільних відносин останніх років пов'язане визначення професора М.І. Корнієнка, який слушно вважає, що вибори — це акт самоврядування народу [124]. В.В. Маклаков визначає вибори як процедуру формування шляхом голосування уповноважених осіб державного органу або надання повноважень посадовій особі, коли на кожний отриманий таким чином мандат можуть претендувати в установленому порядку два кандидати чи більше [125]. Французький державознавець М. Прело визначав вибори як «змагання кваліфікованих юридично воль заради мети провести призначення» [126]. Існують й інші точки зору щодо інституту виборів. Виходячи з цих міркувань у найбільш загальному вигляді вибори можна визначити як волевиявлення народу з метою формування складу органів державної влади та місцевого самоврядування. Проте, на нашу думку, аналіз уже існуючих наукових підходів, а також суспільно-політична практика останніх десятиліть свідчать, що зрозуміти поняття інституту виборів можна виключно за умов комплексного розгляду виборів.

У демократичному суспільстві (а тільки за такого суспільства можна мовити про реальні та соціально-значимі вибори) вибори за своєю суттю — це прояв реальної волі народу, процес виявлення та здійснення такої волі. Адже суспільство як асоціація вільних і рівноправних

людей для підтримки свого оптимального функціонування й постійного відтворення мусить певним чином самоорганізуватися і структуруватися. Таким чином, за умов саме демократичного суспільства існує постійний і самостійний напрям у його діяльності — періодичне формування власних владних структур, які б задовольняли інтереси та прагнення кожного члена суспільства, а також раціональне існування всього суспільства взагалі.

Це передусім стосується створення державних інституцій, а також формування органів місцевого самоврядування. Способом, в який суспільство організовує владу, тобто створює представницькі органи для її здійснення всередині самого себе, і є вибори. Отже, зміст виборів як політичного суспільно-правового інституту полягає в тому, що саме волею народу здійснюється конституювання та відтворення як представницьких органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування, надання обраним представникам владних повноважень у межах їхньої законодавчої (насамперед конституційної) компетенції.

За своєю формою вибори — це форма безпосереднього народо-владдя, що здійснюється в умовах демократичного суспільства та правової держави в порядку, передбаченому Конституцією України та законодавством. Генеральний секретар ООН Кофі Аннан у своєму виступі на засіданні Верховної Ради України 4 червня 2002 року зазначив, що принципи демократії загально визнані в усьому світі. «Право кожного народу брати участь в управлінні своєю державою... за допомогою участі у вільних та регулярних виборах, що записано у ст. 21 Загальної декларації прав людини, не виділяє будь-яку культуру серед інших. Всюди люди цінують свою свободу вибору, а також відчують потребу впливати на рішення, які відбиваються на їхньому житті» [127].

При розумінні місцевого самоврядування як специфічного рівня й форми владарювання слід акцентувати увагу на специфіці питань, що належать до вирішення через органи місцевого самоврядування, а також на розмірах території, у межах якої функціонує відповідна територіальна громада. Місцеве самоврядування є специфічною діяльністю щодо вирішення питань місцевого значення, питань безпосереднього забезпечення життєдіяльності членів територіальної громади. Таким чином, цю діяльність має й може здійснювати не кожен її представник, а тільки той, хто, по-перше, відповідає вимогам закону, які висуваються до кандидатів у депутати; по-друге, що є не менш важливим, має достатні знання і кваліфікацію, висловлену довіру членів територіальної громади.

Відповідно до Конституції України (статті 71, 141) територіальні громади сіл, селищ, міст на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають терміном на чотири роки депутатів сільських, селищних, міських рад, а також сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради й головує на її засіданнях. Основні принципи, особливості й порядок підготовки та проведення виборів депутатів місцевих рад (сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних) і сільських, селищних, міських голів визначаються Законом України «Про вибори депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів» від 14 січня 1998 року [128].

Отже, територіальні громади сіл, селищ, міст, які функціонують на базовому рівні місцевого самоврядування, за допомогою місцевих виборів формують представницькі органи місцевого самоврядування не тільки свого рівня, але й асоційованого рівня місцевого самоврядування (районні, обласні ради).

Основні принципи виборчого права, зокрема й місцевих виборів, як одного з його правових інститутів, втілені в міжнародно-правових документах. Найважливішим із них є Загальна декларація прав людини, прийнята Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 10 грудня 1948 року, яка проголосила у ст. 21, що «воля народу має бути основою влади уряду: ця воля повинна знаходити своє відбиття в періодичних і не сфальсифікованих виборах, які мають проводитися за загального, рівного виборчого права шляхом таємного голосування або за допомогою інших рівнозначних форм, що забезпечують свободу голосування [129]. Найбільш повно критерії вільних демократичних виборів визначені в Документі Копенгагенської наради Конференції по міжнародному виміру СБСЕ [130].

Місцеві вибори мають свої особливості залежно від певних критеріїв:

за суттю — це локальні (місцеві) вибори, що проводяться в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

за змістом — це вибори, у ході яких формуються органи місцевого самоврядування, а саме система органів місцевого самоврядування, до якої входять сільські, селищні, міські, районні (районні в містах), обласні ради, а також сільські, селищні, міські голови, на відміну від проведення парламентських та президентських виборів, де формується цілісний орган державної влади, зокрема: під час парламентських виборів формується колегіальний орган — Верховна Рада України, а під

час президентських виборів утворюється одноособовий орган — глава держави.

Місцеві вибори, як й інші види виборів, мають багатофункціональний характер, та головною й відмінною їхньою функцією є визначення осіб, які будуть застосовувати політику на місцевому рівні.

Чинне законодавство України про вибори до органів місцевого самоврядування поділяє їх на види залежно від тієї чи іншої ознаки.

За суб'єктами місцеві вибори поділяють на:

а) вибори депутатів сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад — колегіальні органи;

б) вибори сільських, селищних і міських голів — одноособові органи.

За часом проведення місцеві вибори поділяють на:

а) чергові;

б) позачергові;

в) повторні;

г) вибори депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів замість тих, які вибули;

д) вибори депутатів місцевої ради та сільського, селищного, міського голів, що проводяться у разі утворення нової адміністративно-територіальної одиниці.

З огляду на правові наслідки місцеві вибори поділяються на дійсні та недійсні:

а) дійсні вибори — це вибори, проведені у порядку, визначеному Конституцією України та Законом України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»;

б) недійсні вибори — це вибори, в ході яких мали місце порушення виборчого законодавства, що вплинули на підсумки виборів.

За порядком формування територіальної основи виборів місцеві вибори поділяють на такі, що проводяться за мажоритарною виборчою системою відповідної більшості за одномандатними виборчими округами, за єдиним одномандатним виборчим округом; за багатомандатними виборчими округами:

а) місцеві вибори, що проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості за одномандатними (уніномінальними) виборчими округами, передбачають обрання депутатів сільської, селищної, міської, районної у містах рад, при цьому обраний буде кандидат, який отримав найбільшу кількість голосів виборців. Територія відповідного села, селища, міста, району в місті вважається одномандатним виборчим округом;

б) місцеві вибори, що проводяться за єдиним одномандатним виборчим округом, — це вибори сільського, селищного, міського голови, при проведенні яких територія одномандатного виборчого округу співпадає з межами села, селища, міста;

в) місцеві вибори, що проводяться за багатомандатними (поліномінальними, плюриномінальними) виборчими округами, передбачають обрання декількох депутатів, а саме депутатів районної або обласної ради. При цьому територією багатомандатного виборчого округу для виборів депутатів районної ради вважається територія відповідних сіл, селищ, міст районного значення, які є адміністративно-територіальними одиницями, що входять до складу цього району. Якщо проводяться вибори депутатів обласної ради, то багатомандатним виборчим округом є територія районів та міст обласного значення, що входять до складу цієї області.

За нині чинним виборчим законодавством загальний склад ради має налічувати в адміністративно-територіальних одиницях з чисельністю населення: до 3 тис. — від 15 до 25 депутатів; до 5 тис. — від 20 до 30; до 20 тис. — від 25 до 35; до 50 тис. — від 30 до 45; до 100 тис. — від 35 до 50; до 250 тис. — від 40 до 60; до 500 тис. — від 50 до 75; до 1 млн. — від 60 до 90; понад 1 млн. — від 75 до 120 депутатів. Попередній виборчий закон зазначив конкретну цифру, за якою не повинно було перевищуватися число депутатів по відповідній раді. Новий закон про вибори більш оптимально врегулює це питання, бо в ньому взято за основу не рівень ради, а чисельність населення, що проживає на території цієї ради. Це відповідає демократичним засадам представництва населення в раді, чого не можна сказати про районні та обласні ради, де за критерій визначено не кількість населення, а число адміністративно-територіальних одиниць. Так, відповідно до п. 4 ст. 5 нового виборчого Закону загальний склад районної ради визначається з урахуванням чисельності територіальних громад, які входять до складу району. Територіальні громади в межах району повинні мати в районній раді рівну кількість депутатських мандатів. У разі, коли в районі налічується до 10 (включно) територіальних громад, кожна з них має бути представлена в районній раді не менш як чотирма депутатами, від 11 до 30 (включно) — трьома депутатами, понад 30 — двома депутатами. Загальний склад районної ради не повинен перевищувати 120 депутатів. На нашу думку, зазначена законодавча форма дещо обмежує права населення тих територіальних громад, яких у відповідному районі більша кількість, бо виборці таких територіальних громад мають право бути представлені меншою кількістю своїх депутатів.

Щодо обласних рад новий виборчий Закон констатує, що їх загальний склад визначається з урахуванням кількості районів, міст обласного значення, які входять до складу відповідної області.

Як бачимо, за новим виборчим законодавством обмежуються інтереси мешканців тих районів та міст обласного значення, яких кількісно більше входить до відповідної області. Тому що чим більше зазначених адміністративно-територіальних одиниць існує в межах відповідної області, тим менше їхнє населення має право обирати депутатів до обласної ради. Як на нашу думку, за цих умов порушується конституційний принцип рівності виборчого права, яким наділені виборці, а не адміністративно-територіальні одиниці.

Варто зазначити, що в ході місцевих виборів здійснюється кілька стадій (етапів) виборчого процесу:

перша стадія місцевих виборів – проголошення або призначення виборів;

друга стадія місцевих виборів передбачає формування територіальної основи виборів, тобто поділ певної території на виборчі одиниці (виборчі округи та виборчі дільниці);

третя стадія – створення виборчих органів для проведення місцевих виборів, якими є територіальні, окружні та дільничні виборчі комісії;

четверта стадія місцевих виборів – складання списків виборців. Цю стадію також називають стадією реєстрації виборців, тому що її призначення – визначення кола осіб, котрі мають право голосу;

п'ята стадія місцевих виборів – висунення та реєстрація кандидатів у депутати місцевих рад та кандидатів голів села, селища, міста;

шоста стадія місцевих виборів – проведення передвиборної агітації;

сьома стадія місцевих виборів – голосування. Ця стадія є центральним кульмінаційним пунктом усієї виборчої кампанії, оскільки саме з нею пов'язаний власне акт волевиявлення, за якого виборці подають свій голос «за» або «проти» висунутих кандидатів.

Безумовно, велике значення у проведенні виборів має стадія складання списків виборців або стадія реєстрації виборців, тому що слід визначити коло осіб, які мають право голосу. Так, наприклад, у ході виборів у березні 2002 року окремі органи місцевого самоврядування й виконавчої влади не подали своєчасно або не уточнили списки виборців, а дільничні виборчі комісії іноді користувались списками, складеними ще до Всеукраїнського референдуму 2000 року або навіть до

президентських виборів 1999 року. Тому й не дивно, що у списках виявлялось багато «мертвих душ».

Було б доцільно, щоб Верховна Рада нового скликання неодмінно прийняла новий Закон про державну реєстрацію фізичних осіб, в якому буде окремих розділ про реєстрацію виборців.

Голова ЦВК України Михайло Рябець засвідчив, що «виборча кампанія 1999 року показала, що необхідно передбачити адміністративну відповідальність за порушення виборчого законодавства та вдосконалити процедуру розгляду виборчих спорів виборчими комісіями та судами» [131].

На нашу думку, потрібно також встановити адміністративну відповідальність за порушення суб'єктами виборчого процесу передбаченого законом порядку ведення передвиборної агітації, зокрема, надання переваги в інформаційних телерадіопередачах та друкованих засобах масової інформації будь-якому кандидату, політичній партії, виборчому блоку партії, виготовлення, розповсюдження в період підготовки та проведення виборів агітаційних друкованих матеріалів без надання встановленої законом інформації щодо установи, яка здійснила друк, найменування, тиражу, адреси організації тощо.

Розглянемо можливість та варіабельність застосування різних видів виборчих систем при виборах представницьких органів місцевого самоврядування. Найбільш відома та широко застосовувана в Україні мажоритарна виборча система в одномандатних виборчих округах. Перевага її полягає в тому, що обрані депутати найбільш наближені до своїх виборців, добре знають інтереси мешканців своїх виборчих округів, а виборці, у свою чергу, знайомі зі своїми депутатами, їх особистими, організаторськими й політичними якостями.

Головним недоліком цього виду виборчої системи є відсутність у сформованого на її основі представницького органу єдиної програми розвитку всієї територіальної громади, тоді як кожний депутат прагне, передусім, до вирішення проблем виборців свого округу.

Пропорційна виборча система, яка заснована на виборі списків політичних партій, їхніх виборчих блоків, у свою чергу, послаблює особисті зв'язки і персональну відповідальність депутатів перед своїми виборцями. Заслугою цієї системи є те, що вона найбільш пристосована для вирішення головного завдання представницького органу — вираження загальних інтересів виборців, розроблення цілісної й комплексної програми розвитку території та територіальної громади, яка функціонує на ній. Більшість учених-конституціоналістів і політиків

вважають, що в нашій державі введення виключно пропорційної виборчої системи на місцевих виборах є передчасним, що є дійсно обґрунтованим. Таким чином, проблема застосування цієї системи в Україні полягає насамперед у нерозвиненості політичної структурованості, у низькій політичній та правовій культурі населення, у відсутності стійких, тривалих виборчих об'єднань і груп на муніципальному рівні.

Нині у світовій практиці на місцевому рівні широко застосовуються також змішані виборчі системи, при реалізації яких одна половина депутатського корпусу обирається за мажоритарною, а інша – за пропорційною виборчою системою. Вбачається, що така змішана мажоритарно-пропорційна виборча система відповідає перехідному етапу становлення та розвитку українського суспільства, вона дає можливість психологічно підготувати виборців до політичного плюралізму та багатогранності [132]. Крім цього, вона надає можливість пошуку компромісного вирішення щодо об'єднання та задоволення інтересів прихильників різних виборчих систем, різних підходів відносно модернізації виборчого законодавства.

Звичайно, що основним критерієм при виборі тієї чи іншої виборчої системи, яка використовується на місцевих виборах, є можливість формування представницького органу, який максимально відображає загальні інтереси жителів відповідної територіальної громади. Вважаємо, що пропорційну виборчу систему слід застосовувати тільки там, де вже склалась локальна політична культура, а таких територій у нашій країні ще дуже мало. Тому найбільш допустимим є застосування перехідних виборчих моделей.

Однією з таких моделей є вибори за єдиним багатомандатним виборчим округом. За такої системи депутатами стають кандидати, які набрали найбільшу кількість голосів серед усіх виборців місцевої ради. Ця система привчає виборців голосувати, по суті, за список кандидатів та одночасно вирішує завдання висловлювання депутатами загальних інтересів населення. Очевидно, що ця виборча система може застосовуватися переважно в невеликих містах і селищах, тому що у великих населених пунктах виявиться відірваність депутатів від виборців. Однак у великих містах може застосовуватися інша різновидність виборів за багатомандатними округами – поділ міста на окремі виборчі округи, у кожному з яких обирається декілька депутатів.

Зважаючи на те, що керівники органів управління місцевим господарством мають володіти певними професійними якостями, вибо-

ри слід проводити конкурсним відбором кандидатів. Вибори на кожну вакантну посаду проводяться з кандидатур, які попередньо пройшли конкурс на цю посаду. Проблема застосування цієї моделі пов'язана з тим, що зовсім не в кожному органі місцевого самоврядування буде достатня кількість професіоналів, які могли б претендувати на ту чи іншу управлінську посаду.

Особливо слід виділити вибори представницьких органів на територіях сільських рад. Якщо йдеться про великі села, то все те, що було сказано щодо міст і селищ, може вважатися належним і до них. Інша ситуація існує в населених сільських пунктах, які, окрім того, є об'єднанням окремих сіл. Дійсно, теоретично в них можливі вибори на основі застосування будь-якої з перелічених виборчих систем та їх модифікацій, але на практиці не можна не враховувати реально існуючі особливості ментальності сільських жителів. Ставлення до депутата в селі відрізняється тим, що дуже часто він один уособлює не тільки місцеве самоврядування, але й державну владу, і від нього чекають вирішення питань, які прямо не належать до повноважень депутатів.

Інша особливість виборів в об'єднаннях сільських населених пунктів посередньо пов'язана з повноваженнями представницького органу із формування місцевого бюджету. Якщо підійти до виборів представницького сільського органу формально, виходячи з вимог рівного представництва, то в такому органі кількісно переважатимуть депутати від більш великих сіл, і бюджетні питання переважно вирішуватимуться на їх користь. Тому вважаємо за доцільніше проводити в таких населених пунктах вибори тільки сільських голів і потім формувати з них об'єднаний представницький орган місцевого самоврядування.

Слід наголосити, що нині законодавчу базу муніципальних виборів у Російській Федерації складають: Конституція Російської Федерації; Федеральні закони «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» від 28 серпня 1995 року, «Про основні гарантії виборчих прав і права на участь у референдумі громадян Російської Федерації» від 19 вересня 1997 року [133], «Про забезпечення конституційних прав громадян Російської Федерації обирати та бути обраними в органи місцевого самоврядування» від 26 листопада 1996 року [134]; закони про муніципальні вибори суб'єктів Російської Федерації; статuti муніципальних утворень.

Якщо конкретні правила проведення виборів устанавлюються законами суб'єктів Федерації, то тип виборчої системи може бути різним.

Як відомо, місцеві ради обирались на основі мажоритарної системи: один виборчий округ — один депутат. Деякі вчені вбачають, що в умовах політичного плюралізму елементи пропорційної виборчої системи доцільно застосовувати на місцевому рівні. Однак практика засвідчує, що у законах суб'єктів Федерації щодо виборів органів місцевого самоврядування пропорційна виборча система застосовується рідко. Серед таких причин можна назвати відносно недорозвинену багатопартійність на місцевому рівні, а головне — депутат має відстоювати інтереси місцевого населення, а не своєї партії.

Звідси випливає, що в Російській Федерації, так само як і в Україні, пропорційна виборча система застосовується рідко, а введення її на місцевому рівні також недоцільне, передчасне з огляду на зазначені причини.

Безумовно, велике значення для підвищення ефективності роботи місцевих виборів є те, що Верховна Рада України схвалила концепцію нового закону про вибори в місцеві органи влади, яка визначить виборчу систему в Україні, згідно з якою вибори в міські ради міст республіканського (у Криму) та обласного значення, Києві та Севастополі, районних у місті рад проходять за змішаною системою — 50 % депутатів обираються за партійними списками, 50 % — в одномандатних округах, а вибори в обласні, районні, сільські, селищні ради, міських, селищних і сільських голів мають проходити за мажоритарною системою.

Також було б доцільно вибори до органів місцевого самоврядування і вибори до Верховної Ради проводити в різний час, що дозволить активізувати політичну діяльність громадян, якісніше сформувати представницький орган влади, створити атмосферу довіри й підтримки громадянами місцевих органів влади. Крім того, слід зазначити, що для встановлення системи постійної й ефективної взаємодії депутатів зі своїми виборцями й із виконавчими органами влади необхідно підвищити рівень інформованості громадян про їхню діяльність і встановити зворотний зв'язок із громадянами за допомогою теле- або радіоінтерв'ю, постійних рубрик або низки публікацій у пресі, рекламних матеріалів, прес-конференцій, урочистих заходів, місцевого кабельного телебачення, служб зв'язків з громадськістю, сторінок в Інтернет.

Таким чином, резюмуючи, можна дійти висновків, що:

1. Місцеві вибори є такою формою діяльності територіальної громади, в якій найбільш яскраво виявляється її статус первинного суб'єк-

та місцевого самоврядування та за допомогою яких територіальна громада формує представницький орган місцевого самоврядування, що діє від її імені й реалізує в більшій частині її функції й повноваження та є важливою формою контролю жителів відповідних населених пунктів України над діяльністю виборних органів місцевого самоврядування.

2. Вибори – це демократичний спосіб формування та періодичного чи позачергового змінювання особового складу органів місцевого самоврядування, сучасна, цивілізована правова форма завоювання й оновлення влади, приведення її структур та діяльності у відповідність із потребами життя, а справжня легітимність влади відбувається за умов участі в голосуванні більшості виборців.

3. З метою активізації становлення системи місцевого самоврядування, зокрема місцевих виборів, необхідно прийняти новий Закон про місцеві вибори, визначити виборчу систему на місцевих виборах, встановити нову систему виборчих комісій, їхні засади та механізм формування, вдосконалити форми й методи їхньої діяльності, ввести спеціальну статтю, що визначала б порядок та організацію спостереження (контролю) над використанням засобів масової інформації під час проведення передвиборної агітації та чітко визначити джерела фінансування місцевих виборів, відповідальність органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб за розподіл та перерозподіл фінансів.

4. При визначенні загального складу районної та обласної ради враховувати не тільки кількість територіальних громад, що входять до складу району чи області, а й чисельність населення у відповідних територіальних громадах, та надати виборчим комісіям право зняття з реєстрації кандидата, який скоїв порушення виборчого законодавства.

5. Доцільно прийняти Верховній Раді України нового скликання новий Закон про державну реєстрацію фізичних осіб, в якому має бути окремий розділ про реєстрацію виборців.

2.3. Інші інститути та організаційно-правові форми реалізації безпосередньої демократії

Розвиток політичної демократії в державах Співдружності Незалежних Держав, як показує досвід, неминуче супроводжується не тільки дійсним суверенітетом, самовизначенням і господарською са-

мостійністю, але й динамічним розвитком системи місцевого самоврядування, в основі якої лежить трансформація місцевих рад народних депутатів із органів, які володіють державно-владними повноваженнями, в органи місцевого самоврядування, які самостійно вирішують питання місцевого значення в інтересах розвитку території і населення, яке проживає на цій території.

Органи місцевого самоврядування є однією з основ демократичної системи управління суспільством, яке дозволяє демократизувати апарат управління та вирішувати питання місцевого значення з набагато більшою ефективністю в порівнянні з централізованою системою управління; забезпечувати облік інтересів малих спільнот при проведенні державної політики і оптимально поєднувати інтереси та права людини, інтереси регіонів та держави.

Важлива роль в становленні, інституціоналізації та реалізації місцевого самоврядування належить формам безпосередньої демократії територіальних громад, якими є, крім місцевих референдумів та місцевих виборів, загальні збори мешканців за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання.

Важливою формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади є загальні збори жителів за місцем проживання — організаційно-правова форма спільного публічного обговорення та вирішення мешканцями певної території питань місцевого значення. За законодавством України під загальними зборами розуміється зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення (ст. 8 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Проведення зборів громадян, крім того, регламентується Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання, затвердженим постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р., за яким загальні збори громадян є складовою частиною системи місцевого самоврядування (сілрад, селищ і міст) [135].

Загальні збори громадян скликаються за місцем проживання громадян (села, селища, мікрорайону, житлового комплексу, вулиці, кварталу, будинку та іншого територіального утворення) для обговорення найважливіших питань місцевого життя (ст. 1 означеного Положення).

Такі збори є багатограним та багатфункціональним явищем. Вони можуть розглядатися як засіб народовладдя та форма здійснення місцевого самоврядування; організаційна форма діяльності громадських організацій та структурний елемент інших форм народовладдя;

форма реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина — засіб волевиявлення; комплекс природних прав; засіб зворотнього зв'язку між громадянами та державою тощо.

За відносним спрощенням організаційного механізму даної форми безпосередньої демократії приховується досить складне завдання: об'єднати політично та соціально різнорідних людей у працездатну асоціацію, що приймає збалансовані рішення, які відповідають інтересам більшості мешканців даної території. У соціальному плані збори жителів можна визначити як форму публічного контакту людей, які складають більш-менш стійку територіальну спільноту.

Загальні збори громадян за місцем проживання значною мірою відрізняються від інших форм безпосередньої демократії, зокрема, референдумів, виборів тощо. На відміну від місцевого референдуму, який є формою вирішення питань місцевого значення шляхом голосування всіма членами громади, загальні збори проводяться на рівні «мікрогромад», у межах окремих частин сіл, селищ, міст як адміністративно-територіальних одиниць (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів тощо), а тому є формою участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань, що належать до відання місцевого самоврядування. Істотний момент, який відрізняє збори від означених заходів, — одночасна присутність учасників в одному місці та прийняття ними рішення безпосередньо після обговорення винесеного на порядок денний питання [136]. Відмінність зборів жителів від усіх інших зборів, зокрема трудових колективів, полягає також в організаційній постійності та періодичності, у великому розмаїтті питань, які обговорюються та вирішуються місцевими жителями. Основною перевагою зборів як інституту безпосередньої демократії і як форми місцевого самоврядування є органічне поєднання в них колективної соціальної дії: обговорення тієї чи іншої проблеми, вираження колективної думки, прийняття колективного рішення з особистою активністю учасників зборів. У рамках зборів кожний його учасник тим чи іншим шляхом висловлює свою думку, виявляє інтерес до чогось, які шляхом зіставлення з думками та інтересами інших учасників можуть набувати спільного значення. На відміну від референдумів, діяльності представницьких органів зіставлення думок та вироблення спільного рішення має при проведенні зборів безпосередній характер, тобто «не відривається» від самих учасників, від тієї стадії зборів, на якій проходить обговорення питань. При цьому суб'єкти обговорення та суб'єкти випрацювання конкретного рішення, а в деяких випадках

і суб'єкт реалізації прийнятого рішення, в основному співпадають (суб'єктів обговорення іноді може бути більше, ніж суб'єктів прийняття рішення).

Історична практика місцевого самоврядування свідчить, що загальні збори громадян – це найбільш поширена та масова форма безпосередньої демократії. Протягом століть однією з них були сільські сходи (збори). На них вирішувалися питання, пов'язані з громадським землеволодінням, благоустроєм населеного пункту та веденням місцевого господарства. Ці питання, зокрема, стосувалися прийняття до громади нових членів з правом на земельну ділянку, виключення з громади порочних членів, опіки над малолітніми та неповнолітніми сиротами, устрою та підтримання церков і сільських училищ, заснування сільських банків, утримання доріг тощо.

Предметом загальних зборів в Україні є, по-перше, створення з дозволу відповідної ради будинкових, вуличних, квартальних, дільничних комітетів, комітетів мікрорайонів та вирішення інших питань щодо керівництва цими органами і, по-друге, попереднє обговорення рішень рад та їхніх виконавчих органів; заслуховування звітів та інформації сільського, селищного, міського голови, керівників підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності територіальної громади; порушення перед відповідними органами місцевого самоврядування питань щодо колективних потреб жителів відповідного будинку, вулиці, кварталу, а також села, селища, міста в цілому; обговорення питань, пов'язаних із залученням членів територіальної громади до виконання робіт з благоустрою населених пунктів тощо [137].

Збори можна класифікувати за різними підставами: за масштабами проведення, за суб'єктами ініціативи, за кінцевим результатом, за засобами проведення, за характером питань порядку денного тощо. Зокрема, за масштабами проведення збори можна диференціювати на будинкові, вуличні, квартальні, збори жителів мікрорайону, району в місті, збори жителів села, селища, міста в цілому тощо. За суб'єктом ініціативи збори поділяються на збори, скликані за громадською ініціативою, за ініціативою органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також за ініціативою державних органів.

За характером кінцевого результату збори можуть бути імперативні та консультативні. Так, рішення загальних зборів з питань місцевого значення, які стосуються суто внутрішніх проблем самоорганізації територіальної громади, її членів (виконання громадських робіт,

самооподаткування, збір благодійних внесків тощо) та прийняті в межах законодавства, є обов'язковими для виконання органами територіальної самоорганізації населення, окремими членами територіальної громади. Рішення загальних зборів, у яких містяться звернення чи пропозиції до відповідних рад та їхніх виконавчих органів і посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, не є обов'язковими для виконання, але повинні бути розглянуті ними в установлені законом строки.

Водночас загальні збори можна поділяти за засобами проведення — на законні та незаконні; за характером питань порядку денного: політичні, економічні, соціальні, культурні, екологічні тощо.

Збори як інститут безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні мають низку специфічних функцій: політичну, дорадчу, інформаційну, контрольну, культурну тощо. Так, політична (організаційна) функція пов'язана з формуванням різних муніципальних або інших громадських структур, а саме: утворення органів самоорганізації населення, ініціативних груп виборців з висування претендента на кандидата у Президенти України, ініціативних груп всеукраїнського та місцевих референдумів тощо.

Дорадча функція полягає в тому, що шляхом обговорення будь-яких питань учасники зборів формують та висловлюють спільну думку, яка трансформується у загальноприйняте судження, імперативне або консультативне, залежно від суті обговорюваного питання. Якщо воно належить до компетенції зборів жителів, то прийняте рішення є остаточним, якщо ж висловлена думка виходить за межі компетенції зборів, то рішення, прийняте зборами, має консультативний характер.

Збори — це один із способів реалізації конституційного права громадян на інформацію. Отже, вони виконують інформаційну функцію, міцно пов'язану з дорадчою. Надання учасникам зборів певної інформації має на меті наступне обговорення отриманих відомостей для вироблення думки та рішення з питання, яке належить до компетенції зборів. Зокрема, до компетенції зборів належить інформування населення про прийняті органами місцевого самоврядування рішення, хід їх виконання, заслуховування інформації місцевих голів, звітів керівників комунальних підприємств, установ, організацій тощо.

З інформаційною функцією пов'язана контрольна, оскільки передбачає не лише наявність механізму отримання учасниками зборів певної інформації, але й її оцінку. Контрольна функція полягає в

здійсненні контролю за виконанням рішення зборів, а також за діяльністю виборних органів та посадових осіб. Зокрема, загальні збори громадян, у випадку невиконання прийнятих рішень, мають право на дострокове припинення повноважень органів самоорганізації населення (ст. 80 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Як окрему функцію можна виділити культурну (виховну), яка спрямована на формування політичних переконань, вдосконалення самоврядних навичок, виховання самовідповідальності жителів тощо.

Суб'єктів інституту загальних зборів можна поділити на суб'єктів ініціативи, участі, підготовки та організації, реалізації рішень зборів. Загальні збори громадян за місцем проживання скликаються сільськими, селищними, міськими головами, виконавчими органами відповідних рад, органами самоорганізації населення за власною ініціативою або на вимогу однієї третини членів територіальної громади, які мешкають відповідно у будинку, кварталі, вулиці, мікрорайоні, селі, селищі, місті тощо.

У загальних зборах мають право брати участь громадяни України – мешканці територіальних громад із правом голосу, тобто фізичні особи, які проживають у територіальній громаді, є її членами і відповідають усім вимогам закону про вибори до органів місцевої влади. З цим статусом як законодавець, так і деякі автори пов'язують право здійснювати вплив на політичні, економічні, культурні, соціальні, екологічні та інші процеси розвитку територіальної громади [138]. І хоча Закон забороняє будь-які обмеження права громадян на участь у загальних зборах громадян (залежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками), фактично у загальних зборах, як і в інших формах волевиявлення місцевих жителів, не можуть брати участь іноземні громадяни та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні на відповідній території та фактично є членами відповідних територіальних громад. На нашу думку, таке положення не відповідає вимогам Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні [139], яка прийнята Радою Європи в лютому 1992 р. та передбачає заходи щодо прискореної інтеграції іноземців у територіальні громади на локальному рівні, зокрема, шляхом їх залучення до участі в місцевих виборах та інших формах діяльності громади. Хоча ця Конвенція ще не набула юридичної сили, однак процес приєднання до неї держав — членів Ради Європи триває. Виходячи з того, що

Україна є членом цієї організації і буде обов'язково підписувати цю міжнародну міждержавну угоду, необхідно вже нині трактувати питання участі іноземців у різних формах діяльності територіальних громад, зокрема, загальних зборах, відповідно до положень цієї Конвенції.

Також потрібно змінити назву ст. 8 «Загальні збори громадян» Закону України від 21 травня 1997 р. на «Загальні збори жителів». Пункт 2 ст. 8 Закону встановлює, що рішення загальних зборів громадян урахують у своїй діяльності органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради, представляють відповідні громади. У п. 3 ст. 8 згаданого Закону зазначено, що порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання (періодичність, місце проведення, способи оголошення про збори способи прийняття й оприлюднення рішень тощо) визначаються Законом та статутом територіальної громади.

На майбутнє доцільно було б надати право участі в означених формах безпосереднього волевиявлення населення за місцем проживання також і особам, які не мають громадянства України, однак постійно (переважно) проживають на даній території, володіють певним нерухомим майном, сплачують місцеві податки та збори й беруть активну участь у діяльності територіальної громади. Такий підхід, що існує в деяких країнах (наприклад, Данія, Бельгія) та безпосередньо пов'язаний із визнанням відмінності різних статусів публічної влади: державної влади — як представника суспільства в цілому, його політичної влади і місцевого самоврядування — як публічної влади територіального колективу, став би свідоцтвом підвищення ролі територіального чинника в житті суспільства, створення дійсно дієздатних територіальних громад, підтвердженням демократичних намірів нашої країни та особливої уваги держави саме до мешканців певних територій, одним із шляхів у становленні громадянського суспільства та соціальної, демократичної і правової держави в Україні.

Резюмуючи, зауважимо, що загальні збори суттєво трансформуються з часом, залишаються найбільш доступною для мешканців формою вирішення своїх колективних проблем та одним з ефективніших засобів їх самоорганізації. Загальні збори забезпечують мешканцям реальну можливість поєднання колективного обговорення питань і прийняття рішень з їх особистою активністю та ініціативою, які виявляються в різних організаційних та організаційно-правових формах (запитаннях, виступах, участі в голосуванні тощо). Тому загальні збори відіграють важливу роль у системі місцевого самоврядування, є формою за-

лучення громадян до здійснення найрізноманітніших управлінських функцій. Важливою є роль даного інституту у вихованні правосвідомості та політичної культури, громадянської активності широких мас. Можливість у процесі обговорення формувати своє судження, відстоювати власну думку — найважливіша функція локальних інститутів прямого врядування. Провідний принцип громадянського суспільства — кожний вирішує сам за себе — реалізується в інститутах прямого правління. Внаслідок невеликої території рішення втілюються порівняно швидко, так чи інакше мають відношення до добробуту кожного. На локальному рівні цей взаємозв'язок особливо помітний, що й є об'єктивною передумовою для прийняття обґрунтованого рішення. Саме прагнення до досягнення ідеальної моделі — кожний вирішує сам за себе — формує й громадську свідомість.

Таким чином, збори мешканців за місцем проживання є важливим інститутом у системі форм безпосередньої демократії, ланкою, що об'єднує жителів з муніципальними органами, формою прояву справжнього народовладдя, яке здійснюється шляхом прямого вільного волевиявлення.

Варто зазначити, що деякі російські вчені, зокрема Нікітін А.Н., Дмитрієв Ю.Д., розрізняють збори жителів як форму безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні, тобто форму безпосередньої демократії, коли вона пов'язана з виконанням функцій представницького органу місцевого самоврядування, і збори як форму територіальної самоорганізації населення, коли вона проводиться на частині території.

Під територіальною самоорганізацією населення розуміється реалізоване ними у встановлених законом формах право самостійного та під власну відповідальність здійснення своїх інтересів у питаннях місцевого значення безпосередньо або через створювані ними органи територіального самоуправління. Стаття 140 Конституції України 1996 р. проголошує: «Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна [140]. Стаття 14 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. закріплює, по-перше, розширене коло суб'єктів, що можуть створювати органи самоорганізації населення, включаючи до нього регіони в містах ради (у разі їх створення), а по-друге, доповнює відповідне конституційне положення, регламентуючи, що «правовий статус, порядок організації і

діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються законом [141].

Система самоорганізації населення включає в себе і загальні збори (сходи) громадян, конференції жителів, опитування населення та інших форм безпосередньої демократії; органи громадського територіального самоврядування (ради або комітети мікрорайонів, житлових комплексів), а також інші органи самоорганізації, самоврядування населення за місцем проживання, або комітетами вулиць, кварталів, будинків, мікрорайонів тощо.

Варто зазначити, що на відміну від громадських об'єднань громадян органи самоорганізації населення відрізняються: за територіальними принципами організації та діяльності; за суспільною формою; за самоврядувальною природою. Такі визначення характеристики визначають більшість науковців муніципального права [142].

Характерною рисою конституювання та інституціоналізації органів самоорганізації населення є те, що вони створюються за ініціативою мешканців відповідно територіальних одиниць на основі їх добровільного волевиявлення шляхом виборів. Вибори можуть проводитися на загальних зборах або конференціях мешканців за місцем їх проживання або на основі загального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні. Загальні збори (сходи) громадян або конференції мешканців встановлюють термін повноважень органів територіального самоврядування, як правило, на строк повноважень представницьких органів місцевого самоврядування.

Безумовно, взаємовідносини органів самоорганізації населення з органами місцевого самоврядування визначаються Конституцією, законами України, рішеннями представницьких органів місцевого самоврядування, статутами територіальних громад, відповідними положеннями про такі органи. Так, відповідно до ч.6 ст. 140 Конституції України сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Згідно з п. 20, 47 ч.1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виключно на пленарному засіданні сільської, селищної, міської ради приймаються рішення про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, про передачу коштів, матеріально-технічних ресурсів, необхідних для здійснення, а також про дострокове при-

пинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення.

11 липня 2001 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про органи самоорганізації населення», згідно з яким органи самоорганізації мають подвійну природу утворення на відміну від раніше чинних законоположень про органи самоорганізації населення.

Як наголошувалось, з одного боку – вони утворюються громадянами, яким дозволено робити все, що не заборонено законом. Громадяни ініціюють і обирають цей орган, причому ініціювання має бути підтверджене однією п'ятою громадян, які проживають на відповідній території, а з іншого боку, орган самоорганізації населення утворюється радою, яка може робити тільки те, що передбачено законом. Рада надає дозвіл на його утворення та визнає всі його владні, господарські та фінансові повноваження. Дозвіл надається на підставі ініціативи жителів, а найважливішим для цього дозволу є встановлення порядку обрання органу.

Орган самоорганізації населення – єдиний вид органу, якому можуть бути делеговані повноваження окремої сільської, селищної, міської та районної у містах ради. Орган самоорганізації – це засіб зближення влади та громадянина, обов'язковою умовою отримання органом самоорганізації владних повноважень є його обрання за жорсткою процедурою, визначеною радою згідно з законами та статутом територіальної громади.

Органи самоорганізації населення відрізняються за територіальним принципом, який означає, що основою утворення цього органу є території мікрорайонів, кварталів, вулиць, дворів, будинків, житлових комплексів, багатоповерхових будинків з прилеглими ділянками. Самоорганізація населення здійснюється на частині території, де функціонує територіальна громада села, селища, міста, і тому управління на такій території не може бути повністю самостійним, відокремленим від місцевого самоврядування, яке здійснюється на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. На відміну від громадських об'єднань, органи самоорганізації населення не можуть діяти в межах всієї території, на якій функціонує територіальна громада, вони діють виключно в межах тієї території, на якій функціонує територіальна громада, вони діють виключно в межах частини відповідної адміністративно-територіальної одиниці, відповідного муніципального утворення, але це не значить, що органи самоорганізації не мають ніяких повноважень. Як відомо, такі органи є повністю скла-

довою частиною системи місцевого самоврядування, що регламентовано ст.5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та визначається судовою практикою (ч.2 п.4 постанови Пленуму Верховного Суду України від 3 грудня 1997 р. №13 «Про практику розгляду судами справ за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних, посадових та службових осіб у сфері управлінської діяльності, які порушують права та свободи громадян» [143].

Новий Закон передбачає, що створення органу самоорганізації населення має на меті реалізацію місцевого самоврядування, задоволення культурно-побутових та інших потреб населення, а також реалізацію соціально-економічних програм, покладених на органи місцевого самоврядування, але цей орган не може утворюватись: на території підрозділів та частин Збройних Сил України, Національної Гвардії, інших військових формувань, а також на території пенітенціарних закладів [144]. Цей перелік об'єктів є виключним, будь-які інші обмеження права громадян України на обрання органу самоорганізації населення залежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану та за мовними ознаками забороняються.

Наступним принципом є суспільна форма здійснення територіальної самоорганізації населення. Вона виражається в тому, що основною організаційною формою її здійснення є безпосереднє волевиявлення громадян за місцем проживання, робота в цих органах здійснюється на громадських засадах, тобто без одержання заробітної плати. Нарешті, останнім принципом територіальної самоорганізації є те, що її органи максимально наближені до населення, самостійно та під свою відповідальність здійснюють ініціативи жителів за місцем проживання, несуть відповідальність тільки за здійснення ініціатив мешканців муніципальних утворень.

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», Законом України «Про органи самоорганізації населення» та Уставом територіальної громади, органи місцевого самоврядування мають сприяти органам самоорганізації населення у здійсненні їх повноважень. На наш погляд, до основних повноважень органів самоорганізації населення належить:

– укладати господарські договори з підприємствами, установами, організаціями щодо вирішення питань, які мають загальне значення для жителів, що мешкають на відповідній території;

- брати участь власними ресурсами у створенні фінансово-кредитних установ на акціонерній або пайовій основі;
- здійснювати іншу діяльність з метою задоволення потреб населення відповідної території;
- засновувати у встановленому законом порядку малі підприємства, кооперативи для надання побутових та ремонтних послуг;
- вносити пропозиції щодо створення об'єктів комунально-побутового та суспільно-культурного призначення;
- брати на свій баланс майно, створене за рахунок коштів та трудової участі населення в утворенні колективної власності;
- давати місцевим радам згоду за кандидатурами при призначенні керівників підприємств торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування населення;
- скликати збори (сходи) громадян, конференції для розгляду питань громадського самоврядування;
- здавати в оренду приміщення, будинки, споруди, які знаходяться на балансі тощо.

Органи самоорганізації населення, згідно зі Законом, не менше одного разу на рік звітують про свою діяльність на зборах (сходах), конференціях жителів.

Фінансовою основою діяльності органу самоорганізації населення вважаються кошти місцевого бюджету, які передані йому за дію, та власні кошти, які формуються з добровільних внесків фізичних та юридичних осіб, а також фінансових ресурсів, одержаних за дозволом ради з інших джерел. Закон передбачає, що рада може передати органу самоорганізації частину коштів місцевого бюджету, тому визначено, що кошти, отримані цим органом з місцевого бюджету використовуються ним у межах і в порядку, встановленому радою та згідно з кошторисом, затвердженим відповідно сільським, селищним, міським головою, або головою районної у містах ради. Контроль за використанням бюджетних коштів органами самоорганізації здійснюється фінансовим органом виконкому ради.

Матеріальною основою органів територіальної самоорганізації населення є: об'єкти комунальної власності територіальної громади, які передані йому відповідною радою у безоплатне користування або управління; а також майно, яке складається з добровільних майнових внесків юридичних та фізичних осіб; майно, придбане органом самоорганізації населення за отримані ним добровільні грошові внески. Водночас новий Закон «Про органи самоорганізації населення» містить

положення, які спрямовані на недопущення втручання органів самоорганізації населення у господарську діяльність підприємств, товариств, об'єднань, заснованих на різних формах власності. Також вважається, що кошти з місцевих бюджетів можуть виділятися радами для виконання органами самоорганізації населення повноважень місцевого самоврядування, що насамперед має сприяти ефективному використанню місцевих бюджетів.

На наш погляд, як недолік у роботі цих органів є те, що до них немає притоку свіжих сил, які б ініціювали активізацію діяльності цих органів та появу нових організаційних форм роботи. Тому, вважається за доцільне активніше залучати до роботи в цих органах представників культури, науки, освіти. Трапляються і такі негативні явища, як відрив від населення, правовий нігілізм, низька соціальна та правова культура населення.

З метою підвищення ефективності роботи, слід надавати органам самоорганізації населення можливість активніше включатися у формування органів місцевого самоврядування, висувати кандидатів у депутати місцевих рад, клопотати про відзив тих, хто не виправдав довіри, необхідно посилити контрольні функції органів самоорганізації населення, яке діє у сфері побутового обслуговування, у сфері торгівлі. Рішення органів самоорганізації населення не повинне суперечити законодавству, нормативно-правовим актам місцевого самоврядування.

Рішення, які прийняті ними в межах власних повноважень, обов'язкові для виконання всіма підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами на відповідній території. Одночасно з цим органи територіальної самоорганізації несуть юридичну відповідальність за законність своїх рішень та діяльності.

Інститут територіальної самоорганізації населення як інститут безпосередньої демократії в системі місцевого самоврядування має надзвичайно важливе значення, особливо у час радикальних демократичних перетворень, які відбуваються в державі та суспільстві.

По-перше, він є максимально наближеним до населення; по-друге, приваблює простота порядку формування цих органів; по-третє, тісний зв'язок діяльності органів самоорганізації населення з повсякденними життєвими інтересами широких верств населення.

Органам самоорганізації населення як інституту безпосередньої демократії в системі місцевого самоврядування належить у певній мірі майбутнє, а прийняття закону «Про органи самоорганізації населення» та інших нормативно-правових актів із цього питання свідчать про ту

соціальну значимість та актуальність, яка приділяється цим органам [145].

Треба зазначити, що законодавство про місцеве самоврядування, загалом та органи самоорганізації населення, зокрема, потребують вдосконалення. Особливо це видно виявляється при порівнянні Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з Законом Росії від 28 серпня 1995 року «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації».

У Росії самоврядування регламентується досить детально на рівні як федеральних законів, так і місцевих нормативно-правових актів.

Тому й питання про органи самоорганізації населення (у Росії це органи територіального громадського самоврядування) розроблені конкретніше. Значного досвіду у цій сфері набули США, Німеччина, Франція, Великобританія та інші країни.

Тому прийнятий Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 року має надзвичайно важливе значення для подальшого зміцнення підґрунтя розвитку місцевого самоврядування, форм безпосередньої демократії.

На нашу думку, таке розмежування загальних зборів жителів за місцем проживання як форми безпосередньої демократії, тобто форми безпосередньої участі мешканців в місцевому самоврядуванні, і зборів як форми територіальної самоорганізації, коли вона проводиться на частині території, робити недоцільно, тому що загальні збори жителів за місцем проживання є інститутом безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні, а збори як форма територіальної самоорганізації населення належать до представницької демократії.

Дійсно, в організації та проведенні загальних зборів жителів за місцем проживання закладені великі можливості прискорювача руху місцевого самоврядування до нової якості і щоб вони повною мірою проявлялись, необхідно передусім прийняти Верховній Раді нового скликання, насамперед її профільному комітету із державного будівництва та місцевого самоврядування новий Закон про загальні збори жителів за місцем проживання.

У ньому потрібно закріпити право скликання зборів (сходів) за більш широким колом суб'єктів, ніж це мало місце нині. Сюди необхідно було б включити депутатів, депутатські групи та комісії, об'єднання громадськості, самих громадян.

Надто важливо розширити повноваження загальних зборів (сходів).

На наш погляд, за загальними зборами слід закріпити такі повноваження:

- схвалення або визнання інспекторів міліції, працівників житлово-експлуатаційних служб, керівників та спеціалістів соціально-культурних і комунально-побутових закладів та установ в сільських населених пунктах та селищах;

- створення (та обрання) органів територіальної самоорганізації населення, заслуховування їхніх звітів, схвалення проектів положень (статутів) про них, а також висунення в установленому порядку кандидатів у народні депутати та вирішення питань, які передбачені виборчим законодавством;

- прийняття рішень про добровільну трудову участь населення в районах із упорядкування, надання допомоги родгоспам у сільсько-господарських роботах, у ремонті житла, шкіл, клубів, будинків та інших соціально-культурних установ, а також про виконання наказів виборців, щодо даної теорії;

- розгляд звітів народних депутатів, голів рад, виконавчих комітетів, керівників відділів та управлінь, а також керівників підприємств, установ, діяльність яких пов'язана з обслуговуванням місцевого населення та задоволенням його потреб;

- використання майна, яке знаходиться в колективній власності, передача його під управління ради або органу територіальної самоорганізації населення, розпорядження внесками громадян на потреби місцевого самоврядування, використання їх у сільських населених пунктах та селищах, розподіл земель, відведення, виділення мешканцям покосів, випасів, надання діляниць, ділянок для дачних господарських потреб.

Ради, постійні депутатські комісії, виконавчі органи, депутати, органи самоорганізації населення мають право виносити на загальні збори різноманітні питання місцевого та загальнодержавного життя для проведення їх масових обговорювань та вивчення громадської думки.

Рішення загальних зборів жителів за місцем проживання виконуються радою та її виконавчим комітетом, органами самоорганізації населення, іншими формуваннями громадськості, підприємствами, установами, організаціями, яким вони адресовані.

Необхідно зазначити, що за неможливості проведення загальних зборів у зв'язку з чисельністю населення даної території слід буде скликати конференції представників мешканців. Конференція правомоч-

на приймати рішення, коли в ній брали участь дві третини обраних представників, а її рішення вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало більше половини учасників.

Безумовно, останнім часом, загальні збори жителів за місцем проживання стали відігравати більш важливу роль у виховній роботі серед населення, особливо серед молоді, у боротьбі з правопорушеннями. Тут повноваження загальних зборів, сходів, які визначені законом, досить широкі.

Наприклад, у положенні Російської Федерації передбачено, що на загальних зборах, сходах жителів обговорюється поведінка жителів, які допустили порушення законів, громадського порядку, рішень місцевих рад, їх виконавчих органів, загальних зборів, сходів громадян (ст. 9.). Загальним зборам надано право оголошувати порушнику попередження або догану, передавати матеріали обговорення в суд або клопотати перед відповідними органами, наприклад, перед адміністративною комісією виконавчого комітету місцевої ради, прокуратурою, про притягнення порушника до більш суворої відповідальності.

Слід наголосити, що загальні збори мешканців широко використовуються для проведення всенародних та масових обговорень, для ознайомлення населення з чинним законодавством, найважливішими рішеннями місцевих рад, їх виконавчих комітетів. Так, у Білорусі законодавством передбачено, що законодавчі пропозиції повинні розглядатися не більш як у місячний термін; про результати розгляду повідомляються загальним зборам через виконавчий комітет місцевої ради, а у законодавстві Естонії передбачено, що виконавчий комітет відповідної районної, міської, селищної ради може припинити виконання рішення зборів, які суперечать законодавству, а відмінити такі рішення має право рада; у Росії відповідний виконком ради має право відмінити рішення загальних зборів, сходів жителів, які суперечать законодавству, а в радах Москви, Свердловська, багатьох інших міст та районів увійшли в традицію зустрічі працівників рад, спеціалістів з населенням даної території на загальних зборах, які одержали популярність та славу як Дні відкритого листа.

Крім традиційних зборів, про які йшлося, слід виділити ще один вид зборів, який є формою реалізації конституційного права громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації (ст. 39 Конституції України). Різниця між цими формами демократії полягає в тому, що збори мешканців як форма здійснення місцевого самоврядування має постійний нормативний характер та слугує меті

вирішення питань місцевого значення. Щодо зборів, мітингів, демонстрацій, пікетування, то вони не мають жорсткого нормативного обмеження ні за складом учасників, ні за цілями, формами та процедурами їх проведення. Вони, як правило, використовуються або як засоби підтримки, або як засоби тиску на органи влади, зокрема місцевого самоврядування, з метою примусити їх прийняти певні рішення [146].

Варто зазначити, що до загальних зборів жителів за місцем проживання як форми безпосередньої демократії примикають за своїм значенням і інші форми колективного масового обговорення питань державного та громадського життя, наприклад, з'їзди та конференції громадських організацій, різні конференції та зльоти. Звичайно, більшість із них поєднують риси безпосередньої і представницької демократії (виборність делегатів на конференції та з'їзди, здійснення учасниками представництва інтересів та думок відповідних організацій та колективів).

Таким чином, загальні збори жителів за місцем проживання, сходи є важливим інститутом у системі форм безпосередньої демократії, сполучною ланкою громадян з органами місцевого самоврядування, формою прояву дійсного народовладдя, яке здійснюється шляхом прямого вільного волевиявлення, важливий організаційний засіб залучення їх у роботу місцевих рад, виконавчих комітетів, розвитку громадської самодіяльності населення.

Спеціальними формами безпосереднього волевиявлення територіальних громад, відповідно до чинного законодавства про місцеве самоврядування, є місцеві ініціативи та громадські слухання.

Принципово новою для вітчизняної муніципальної практики формою безпосередньої демократії, яка не була передбачена ні попереднім законодавством про місцеві ради, ні законами про місцеве самоврядування, є місцеві ініціативи. Право територіальної громади, її членів на місцеві ініціативи закріплено у ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Згідно зі ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи. Розвиваючи це положення, ст. 9 означеного Закону закріплює право членів територіальної громади ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування.

Слід зауважити, що місцева ініціатива – це не пряма нормотворчість громадян, яка практикується в Швейцарії, деяких штатах

США та інших країнах і означає прийняття правових актів голосуванням членів місцевої спільноти. У цих країнах пряма нормотворчість практикується чимало років та має власні традиції. Водночас вона в жодному разі не замінює представницьких форм правотворчості та нормотворчості, фактично є доповненням до них, іноді вступає в конфлікти з представницькими органами, які відстоюють іншу позицію, аніж певна частина місцевої спільноти, або грає пасивну роль у розв'язанні назрілої проблеми муніципального життя.

Особливістю вітчизняної моделі місцевого самоврядування є те, що вона поки не знає практики прямої правотворчості. В Україні закріплена місцева ініціатива, що суттєво відрізняється від безпосередньої нормотворчості та є формою волевиявлення членів територіальної громади шляхом ініціювання розгляду відповідною радою будь-якого питання місцевого значення. Змістом конституційно-правового інституту місцевої (громадської) ініціативи є сукупність конституційно-правових норм, які регулюють порядок здійснення у вигляді обов'язкової для розгляду у встановленому законом порядку громадської ініціативи, спрямованої на прийняття представницьким органом місцевого самоврядування в межах встановленої компетенції нормативно-правового акта відповідно до Конституції та законів або на вирішення ним в іншій формі громадського значущого питання, яке міститься в пропозиціях громадян [147]. Це можуть бути питання, пов'язані з управлінням майном, що є в комунальній власності; затвердженням програм соціально-економічного та культурного розвитку та контролем за їх виконанням; встановленням місцевих податків і зборів відповідно до закону; забезпеченням проведення місцевих референдумів та реалізацією їх результатів; утворенням, реорганізацією та ліквідацією комунальних підприємств, організацій і установ, а також здійсненням контролю за їхньою діяльністю тощо.

Існує кілька видів місцевих ініціатив.

Так, за змістом їх можна поділяти на правотворчі ініціативи, спрямовані на прийняття, зміну або скасування певного муніципально-правового акта; ініціативи установчого характеру, зокрема ініціативи, які коректують склад представницького органу місцевого самоврядування; референдні ініціативи тощо. За формою вираження місцеві ініціативи бувають документально оформлені та неформальні тощо.

Суб'єктів місцевої ініціативи можна поділити на такі групи: суб'єкти ініціативи (громадяни, які мешкають на відповідній території та мають право голосу, ініціативні групи або місцеві осередки політичних

партій [148] тощо); суб'єкти підготовки та проведення ініціативи (ініціатори, органи місцевого самоврядування тощо); суб'єкти виконання ініціативи (органи або посадові особи місцевого самоврядування).

Відповідно до ч. 2. ст. 9 Закону порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Таким чином, надаючи подібне право органам місцевого самоврядування, Закон допускає різні варіанти порядку внесення місцевої ініціативи на розгляд ради, що дає можливість найбільш оптимально врахувати історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості здійснення місцевого самоврядування, але на основі Конституції України та в межах цього Закону.

Слід зазначити, що проголошуючи та захищаючи право членів територіальних громад на проявлення місцевої ініціативи, законодавець має приділяти увагу правам тих, хто може виступати проти цієї ініціативи, гарантувати можливість, заперечувати її, агітувати за інше вирішення проблеми тощо. Саме захист прав опозиції, зокрема, муніципальної, — це неодмінна риса демократії. Як свідчить зарубіжний досвід, наприклад Каліфорнії (США), де досить широко застосовується право прямого законодавства, існує правило, згідно з яким при обговоренні правотворчої ініціативи члени громади повинні знати аргументи не тільки за ініціативу, але й проти неї. Більше того, дані аргументи в письмовому вигляді вручаються кожному учасникові процедури безпосереднього волевиявлення [149].

Хоча в Україні встановлена лише можливість ініціативи місцевої спільноти, необхідно обов'язково визначати при її реалізації умови, які б дали можливість обговорити та вирішити її всім членам територіальної громади, а не лише представницьким органам місцевого самоврядування, оскільки виникає вона, як правило, не лише в однієї людини, а зачіпає інтереси багатьох, і результати її розгляду органом місцевого самоврядування будуть стосуватися колективних інтересів.

У Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплено правило, згідно з яким місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на засіданні ради, яка відбувається у відкритій формі за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Цим самим Закон не лише забезпечує гласність і відкритість роботи органів місцевого самоврядування

ня, а захищає муніципальні права територіальної спільноти та окремої особистості.

Відповідно до законодавства рада, розглянувши питання, внесені шляхом місцевої ініціативи, приймає рішення. Це рішення, яким би воно не було, обов'язково має бути обнародоване. Порядок обнародування визначається органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади та залежить від території громади, чисельності її мешканців, технічних і фінансових можливостей тощо. Як правило, обнародування рішень відбувається шляхом їх опублікування в одній або кількох щоденних газетах, повідомлення через інші засоби масової інформації (радіо, телебачення тощо), видання відомчого бюлетеня ради й, у крайньому випадку, через вивішування публічних оголошень на дошках, встановлених у певних місцях на території громади.

Є низка прикладів впровадження конкретних проектів муніципальної реформи, які потрібно підтримувати, але не декларувати з центру, як ось місцеві, муніципальні ініціативи Львова, Хмельницька, Славутича (Київська область), Комсомольська (Полтавська область) тощо.

Ці ініціативи є яскравим прикладом надання справжніх муніципальних послуг населенню для вирішення проблеми комунального господарства, транспортного забезпечення, розвитку мережі послуг у системі охорони здоров'я, соціального забезпечення, нових форм самоорганізації населення тощо. На глибоке переконання авторів цих муніципальних ініціатив, їх підтримка сприятиме успішному проведенню адміністративної реформи саме на місцевому рівні.

Муніципальна, місцева ініціатива – це ініціатива громадськості. І це той шлях, який, з одного боку, сприятиме втіленню в життя ідеології адміністративної реформи та нової регіональної політики, а з іншого – подоланню негативної спадщини радянської системи, зокрема, цілковитой відірваності влади від народу. Влада не розуміє потреб народу, а народ, у свою чергу, кожен раз постає перед фактом неочікуваної появи владних рішень, суті й мети яких він не розуміє. Для вирішення цієї проблеми суто адміністративних заходів замало. Необхідно, аби мер чи керівник району усвідомлював, що без громадської підтримки здійснення рішень влади буде малоефективним.

Прикладом ефективної реалізації громадської ініціативи є миколаївський рух «Муніципальна ініціатива». Це громадський рух, діяльність якого скерована на проектування майбутнього міста самими громадянами: розроблення реформи охорони здоров'я, системи

освіти тощо. Були підготовлені елітні проекти, які почали реалізовуватися, а місцеві управлінці несподівано для себе з'ясували, що людям є що сказати й запропонувати по суті. І попри організаційні зміни в Миколаєві «Муніципальна ініціатива» продовжує жити, вона стала в місті потужною силою, яка не конфліктує, а конструктивно співпрацює з владою.

Варто зазначити, що в Російській Федерації проекти нормативних актів, які внесені населенням, підлягають обов'язковому розгляду на відкритому засіданні представницького органу або посадової особи місцевого самоврядування з участю представників населення. Дана норма знайшла своє закріплення як у Федеральному Законі «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» (ст. 25), так і в законах про місцеве самоврядування, про територіальну самоорганізацію ряду суб'єктів Російської Федерації.

В окремих законах про місцеве самоврядування суб'єктів Російської Федерації та у статутах муніципальних утворень прописана процедура здійснення правотворчої ініціативи громадян, яка не є уніфікованою.

Згідно з нормативно-правовою практикою порядок правотворчої ініціативи передбачає два способи.

Перший спосіб полягає в тому, що громадяни, які проживають у межах муніципального утворення, мають право підготувати проект нормативного акта місцевого самоврядування або проекти доповнень та змін у чинні нормативні акти та внести їх на обговорення сходу або зборів громадян даного муніципального утворення, при цьому на зборах мають бути присутні громадяни, які мешкають у межах муніципального утворення та досягли віку 18 років. Схід або збори обговорюють проекти нормативно-правового акта, складають згідно з вимогами закону протокол, який включає питання про обговорення проекту нормативного акта для внесення його в представницький орган місцевого самоврядування або посадової особи місцевого самоврядування, а також рішення, яке прийняте щодо проекту нормативного акта. Протокол підписується головою та секретарем зборів чи сходів та передається відповідному органу місцевого самоврядування або посадовій особі місцевого самоврядування через офіційну реєстрацію в органі місцевого самоврядування. Представницький орган зобов'язаний включити дане питання в повістку та обговорити його. Так, Статут Скопинського районного муніципального утворення Рязанської області від 10 жовтня 1996 р. (ст. 20) передбачає, що проекти правових

актів із питань місцевого самоврядування, які внесені населенням в органи самоврядування підлягають обов'язковому розгляду в місячний термін на відкритому засіданні за участю представників ініціативних груп громадян.

Другий спосіб полягає в тому, що правотворча ініціатива виражається в формі збору підписів громадян на підтримку пропозицій про прийняття нормативного правового акта органом місцевого самоврядування або внесення доповнень та змін у чинний нормативний правовий акт, а також про відміну того чи іншого нормативного акта. При цьому процедура збору підписів має відповідати нормам виборчого законодавства про збір підписів при проведенні місцевого референдуму або виборів в органи місцевого самоврядування [150].

Так, Закон Володимирської області «О местном самоуправлении во Владимирской области» (ст. 38) встановлює, що народна ініціатива, яку підтримали не менше 5 відсотків громадян муніципального утворення підлягає обов'язковому розгляду виборчим органом місцевого самоврядування. Аналогічна норма встановлена в Законі «О местном самоуправлении в городе Санкт-Петербурге» [151].

Варто зазначити, що загалом ситуація з розвитком інституту правотворчої ініціативи громадян бажає бути значно кращою. У більшості суб'єктів Російської Федерації ні закони, ні статuti муніципальних утворень не передбачають не тільки процедури її здійснення, але навіть тих норм, які містяться в Федеральному Законі «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації».

Таким чином, законодавство Росії закріплює такі форми прямого волевиявлення громадян, які покликані виявити суспільну думку, зокрема з питань правового регулювання суспільних відносин, які виникають у процесі здійснення місцевого самоврядування, та зобов'язує відповідні органи і посадових осіб місцевого самоврядування приймати рішення з урахуванням думок та в інтересах населення муніципального утворення.

Народна правотворча ініціатива як один з найважливіших інститутів демократії дають реальну можливість всім соціальним групам населення брати безпосередню участь у вирішенні місцевих питань.

Відповідно до ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Розвиваючи це положення, ст. 9 Закону Украї-

ни «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює право членів територіальної громади ініціювати розгляд у раді (у порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання самоврядування.

Отже, в демократичній державі об'єктивно необхідно прийняти Закон про місцеві ініціативи, в якому визначити статус, порядок організації внесення місцевої ініціативи на розгляд ради, який визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади, визначити види місцевих ініціатив, суб'єктів внесення місцевих ініціатив тощо.

Від народної правотворчої ініціативи потрібно відрізнити індивідуальні та колективні звернення (петиції) в органи місцевого самоврядування та до їх посадових осіб, причому колективні звернення мають багато спільного з правотворчою ініціативою, але безпосередньо не зв'язані з прийняттям нормативного правового акта.

Звернення громадян в органи місцевого самоврядування дають можливість населенню брати участь у визначенні завдань та напрямів органів як прояв громадської ініціативи в питаннях місцевого значення. Особливість цих звернень заключається в тому, що, виражаючи колективну волю із питань різного масштабу та змісту, вони завжди наділяються письмовою формою, підписуються сотнями, а іноді — тисячами людей; нерідко в них формуються конкретні прохання, вимоги (сприяти в упорядкуванні мікрорайонів, переглянути рішення про будівництво яких-небудь об'єктів, увічнити пам'ять видатних людей, вжити заходів із охорони довкілля середовища тощо), які адресовані органам місцевого самоврядування та посадовим особам.

За своїм значенням було б неправильним прирівнювати петиції до звичайних індивідуальних звернень. Їх подання та розгляд доцільно виділити в окремий процес. У спеціальному нормативному акті необхідно розкрити основні ознаки таких колективних звернень, їх види, порядок внесення та реагування. При цьому слід було б передбачити, що петиції обговорюються на засіданні органів (рада, президія, виконком) з обов'язковим запрошенням представників ініціативної групи, при їх одержанні державні органи припиняють розробку або виконання суперечливих рішень до регулювання розбіжностей, а прийняті рішення відмінюються або переглядаються, якщо згода не досягнута; орган влади за необхідності виносить питання на обговорення громадян або місцевий референдум та діє відповідно до їх результатів. Відсутність нині Закону про петиції (колективні звернення) негативно позначаєть-

ся на відносинах органів місцевого самоврядування з виборцями, а посадові особи часто принижують роль та значення петиції, не прислухаються до думок, прагнуть вирішити за допомогою «силового тиску».

Таким чином, підсумовуючи, можна зробити висновок, що звернення громадян як інститут прямої демократії і самостійна форма здійснення громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні є важливим джерелом інформації щодо інтересів населення та засобом відстоювання громадянами своїх прав і законних інтересів а також відновлення їх у разі порушення з боку місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування. Під час цих слухань члени територіальної громади можуть заслуховувати пропозиції щодо питань місцевого значення, які належать до відання місцевого самоврядування. На громадські слухання (а проводяться вони не раніше, ніж двічі на рік) виносяться не тільки звіти депутатів ради, посадових осіб місцевого самоврядування. Велику активність та інтерес викликає проведення громадських слухань з конкретних проблем, що стосуються інтересів більшості, зокрема, з питань житлово-комунального господарства, стану медичного обслуговування, визначення пріоритетів розвитку міста, формування бюджету міста та підсумків його виконання.

Громадяни міста бачать у громадських слуханнях і можливість вирішити своє конкретне питання, тому слухання завершуються прийомом громадян з особистих питань, який проводить міський голова, його заступники, керівники виконавчих органів влади, комунальних підприємств. Спочатку це призвело до помітного зростання загальної кількості звернень громадян, але дало змогу оперативно розв'язати низку важливих проблем із числа так званих соціальних подразників.

Під час громадських слухань мешканцями міста були запропоновані пропозиції щодо необхідності розгляду та прийняття цільових комплексних програм з окремих проблем. Після детального вивчення міською радою розроблені та затверджені програми «Околиця», «Екологія – 2010», «Цукровий діабет» та інше.

Дієву допомогу в реалізації таких програм надають органи самоорганізації населення, громадські організації, зокрема, об'єднаний комітет громадського самоврядування (ОКГС), дворові, вуличні комітети підтримують постійні зв'язок з комунальними підприємствами,

що відповідають за виконання конкретних позицій програми «Околиця». За пропозиціями ради жінок та первинної організації Червоного Хреста вирішуються питання надання адресної допомоги дітям з багатодітних сімей, самотнім малозабезпеченим громадянам, свої пропозиції щодо зміцнення матеріальної бази навчальних та медичних закладів, вирішення соціальних проблем їх працівників внесли міські профспілкові організації працівників освіти та охорони здоров'я.

Слід зазначити, що постійний зв'язок органів місцевої влади з населенням, активом політичних партій і громадських організацій дає можливість раді приймати попереджувальні рішення, проводити громадські слухання, чіткіше бачити перспективу, соціальні наслідки рішень, що приймаються, досягти стану громадянської злагоди та стабільності.

Шості Всеукраїнські муніципальні слухання, котрі проводились 29 червня – 2 липня 2000 року під девізом «Об'єднання зусиль заради місцевого та регіонального розвитку і процвітання України», засвідчили, що муніципальний рух в Україні набуває практичного спрямування, зростає кількість його прихильників.

Так, на розгляд муніципальних слухань були винесені проекти загальнодержавного значення, місцеві проекти, муніципальні ініціативи, зокрема розглянуті такі загальнонаціональні проекти, як: концепція державної регіональної політики України, проект бюджетної реформи та реформи міжбюджетних відносин, програма підтримки місцевого самоврядування в Україні; причому їх обговорювали в контексті з пропозиціями про внесення змін та доповнень до законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо розмежування повноважень між місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування. Варто зазначити, що крім загальнонаціональних проектів, на слуханнях були розглянуті такі місцеві проекти та муніципальні ініціативи, як: «Моделі регіональної та місцевої економічної політики», «Майстерня муніципального управління», «Тендерний розвиток в Україні», «Системний аналіз і розвиток самоврядування в Україні», «САРС – Україна», «Взаємодія громадськості і місцевої влади» тощо.

На шостих Всеукраїнських муніципальних слуханнях створено Український муніципальний клуб, який має виконувати важливу громадську місію та стати формою співпраці й неформального спілкування між представниками центральних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, міськими, сільськими та селищними го-

ловами, головами місцевих державних адміністрацій та представниками бізнесу. Муніципальний клуб також покликаний стати каналом безпосередньої інформації про стан справ на місцях для Президента України, Кабінету Міністрів та Верховної Ради – з одного боку, а з іншого боку, клуб може бути формою безпосереднього спілкування міських, сільських та селищних голів з вищим керівництвом держави.

На жаль, муніципальний рух в Україні, незважаючи на великі зусилля місцевої влади з його розвитку та вдосконалення, як активної громадської сили, залишається все ще організаційно до кінця не оформленим і багато в чому роз'єднаним. Дійсно, важливу роль в його об'єднанні відіграє Міжрегіональний союз (Всеукраїнське об'єднання місцевого і регіонального розвитку), який створений на п'ятих Всеукраїнських муніципальних слуханнях, хоча проект створення конгресу місцевих і регіональних влад України так і не вдалося реалізувати, що є об'єктивною ознакою наявності суперечностей всередині самого муніципального руху. Безперечно, це негативно позначилося на розвитку інституту місцевого самоврядування, який так і не зміг докорінно змінити ситуацію на місцях, вакуум влади, який утворився в містах, селах, селищах та регіонах після розпуску колишніх партійних комітетів, продовжує зберігатися.

Саме це призводить до того, що в містах, селах, селищах загострюються соціально-економічні проблеми, стримується розвиток соціально-культурної сфери, освіти, науки, охорони здоров'я, соціального захисту населення тощо.

Насправді великою заслугою цих громадських слухань є те, що на них обговорювалися проекти системного аналізу і розвитку самоврядування в Україні, зокрема проект «САРС – Україна», який здійснюється по лінії міжнародної програми «Ініціатива співпраці Польща – Америка – Україна», а також підтримали місцевий проект «Майстерня муніципального управління», який започаткований Міжрегіональним союзом та Фондом Україна – США, було запропоновано створити при Кабінеті Міністрів України громадську раду з питань місцевого і регіонального розвитку, до якої увійшли б представники органів місцевого самоврядування, їх асоціацій та об'єднань, а також інших недержавних організацій, та яка б могла виконувати функції дорадчого органу, що здійснював би експертизу законопроектів, актів Кабінету Міністрів щодо їх відповідності конституційним засадам місцевого самоврядування в Україні.

На нашу думку, було б доцільно провести кілька серій регіональних і міжрегіональних муніципальних слухань з питань реалізації різноманітних проектів щодо розвитку та вдосконалення форм безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні, що буде, безумовно кроком уперед на шляху розвитку місцевого самоврядування, зокрема, його спеціального інституту – громадських слухань.

Правова природа цієї, як більшості інших форм діяльності територіальної громади також випливає зі змісту ст. 140 Конституції України, яка проголошує первинним суб'єктом місцевого самоврядування територіальну громаду як певну самоорганізацію громадян, об'єднаних за територіальною ознакою з метою задоволення в межах закону своїх колективних потреб і запитів та захисту своїх законних прав та інтересів. Тому в Конституції прямо йдеться про підвищення ролі різноманітних форм безпосередньої участі територіальних громад — жителів сіл, селищ, міст — в управлінні місцевими справами. Конституція України не визначає самих форм участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, вона залишає їх для врегулювання окремими законами.

Конкретизуючи на законодавчому рівні громадські слухання, ст. 13 Закону закріплює таке: територіальна громада має право проводити такі слухання; ці слухання проходять у формі зустрічей членів територіальної громади з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування; Закон надає право членам територіальної громади під час слухань заслуховувати звіти депутатів відповідних рад про їхню роботу в цілому або з якогось конкретного питання, а також порушувати проблеми та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, які належать до відання місцевого самоврядування.

Предметом громадських слухань, на думку М.І. Корнієнка, можуть бути: проект програми соціально-економічного та культурного розвитку територіальної громади; проект місцевого бюджету; місцеві податки та збори; надання пільг щодо місцевих податків і зборів; відчуження об'єктів комунальної власності, які мають важливе значення для задоволення потреб територіальної громади, а також об'єктів спільної комунальної власності територіальних громад, що перебувають в управлінні районних та обласних рад, передача їх під заставу; місцеві програми приватизації об'єктів комунальної власності; питання адміністративно-територіального устрою, передбачені законодавством України; створення вільних економічних та інших зон, зміни у їхньому статусі; дострокове припинення повноважень місцевого голови; зат-

вердження символіки відповідної територіальної громади; прийняття статуту територіальної громади тощо [152]. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування (п. 3 ст. 13 Закону). Цим же раз підкреслюється роль, яку відіграє територіальна громада у вирішенні важливих питань місцевого значення.

Слід зауважити, що Закон не визначає порядок організації, періодичність, терміни проведення громадських слухань, надаючи право регулювати ці питання територіальній громаді. Однак закріплюючи в ч. 2 ст. 13 Закону положення про те, що такі громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік, законодавець зазначає важливість цієї форми безпосередньої участі територіальних громад в управлінні місцевими справами.

Представницький орган місцевого самоврядування, приймаючи статут територіальної громади села, селища, міста і передбачаючи в ньому таку форму безпосередньої участі територіальних громад в управлінні місцевими справами, як громадські слухання, має враховувати необхідність забезпечення відповідної регулярності таких слухань, тобто проведення їх через приблизно рівні проміжки часу, а також найбільш зручний як для жителів, так і для депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування час.

Із часом у міру формування дієздатних територіальних громад та становлення міцної системи місцевого самоврядування виникатимуть й інші форми безпосередньої участі мешканців у муніципальному житті своєї громади. Це, зокрема, такі форми: надання матеріальної і фінансової допомоги місцевому самоврядуванню у формі добровільних пожертвувань, внесків до фондів, що утворюються органами місцевого самоврядування, внесків до благодійних фондів, утворених з метою надання допомоги соціально незахищеним членам територіальної громади або з метою сприяння культурному та духовному розвитку, підтриманню в належному стані пам'яток історії, культури та архітектури, пам'ятників природи тощо.

На жаль, у чинному законодавстві, нормативних актах органів місцевого самоврядування порядок безпосередньої реалізації права жителів на участь у місцевому самоврядуванні, зазвичай детально не регламентується (за винятком місцевих виборів). Така ситуація суттєво ускладнює впровадження нових форм у практику територіальних громад і не сприяє розвитку місцевої демократії, залученню громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення.

Правова регламентація таких заходів має бути розроблена за двома рівнями — законодавчому (у межах Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», інших законів України, а з часом — Муніципального кодексу України) та, враховуючи, що законодавство визначає лише засади місцевого самоврядування (п. 15 ст. 92 Конституції України), локальним — у статутах територіальних громад. Зокрема, предметом статуту територіальної громади можуть бути питання організації місцевих ініціатив, громадських слухань, загальних зборів мешканців, індивідуальних та колективних звернень до органів та посадових осіб місцевого самоврядування, громадських робіт, самооподаткування, участі в роботі органів місцевого самоврядування та утворення ними органів, громадського обговорення проектів актів органів місцевого самоврядування тощо [153].

За сучасних умов особливого значення набуває більш широке залучення працівників до активної управлінської діяльності, більш повне використання в цій справі їх досвіду та знань. Це впливає із самої природи нашої суспільної системи, до якої органічно належить справжній демократизм, активна участь у вирішенні всіх державних та громадських справ [154].

Важко переоцінити роль та значення громадських слухань як одного з інститутів безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні, яку відзначив Президент України Л. Кучма на урочистому засіданні, присвяченому відкриттю Шостих Всеукраїнських муніципальних слухань «Об'єднання зусиль заради місцевого та регіонального розвитку і процвітання України», що відбулися 29 червня 2000 року: «Світовий та вітчизняний досвід переконливо свідчить, що регіони та територіальні громади можуть повноцінно діяти і динамічно розвиватися лише за умов міцної держави, збалансованості її регіональної політики. З цієї точки зору є слушним і своєчасним винесення на розгляд нинішніх слухань широкого кола питань, навколо вирішення яких можуть консолідуватися прихильники курсу реформ, посилення регіональних і місцевих чинників у його реалізації» [155].

Існування та законодавче закріплення таких форм безпосередньої (прямої) діяльності територіальних громад є свідченням не тільки широкої локальної децентралізації, але й внутрішньо муніципальної децентралізації, що полягає у розвитку та вдосконаленні громадських засад у діяльності місцевих співтовариств. Право громадян брати участь в управлінні державними справами, зокрема шляхом самоврядування через самоорганізацію місцевого населення належить до основ, що

визначають форму організації і управління державою. Європейська Хартія місцевого самоврядування, яка підписана Україною у Страсбурзі в листопаді 1996 року і ратифікована в липні 1997 року [156], виходить з переконання, що «це право безпосередньо може бути здійснене саме на місцевому рівні, що існування наділених реальною владою органів місцевого самоврядування забезпечує ефективне і водночас наближене до громадянина управління» [157].

Резюмуючи, зауважимо, що становлення, розвиток та вдосконалення форм безпосередньої участі й діяльності територіальних громад в Україні є актуальними проблемами інституту місцевого самоврядування, а впровадження в практику місцевого самоврядування зазначених форм безпосереднього волевиявлення сприятиме більш широкій участі громадян у вирішенні питань місцевого значення, дасть можливість звільнити органи місцевого самоврядування, посадових осіб від муніципальних справ, які більш ефективно можуть бути вирішені самими мешканцями, звільнити їх від відповідальності за вирішення невеликих питань, які доречно передати до відання мікро територіальної спільноти та її органам самоорганізації.

Питання для самоперевірки

1. Які є форми прямої (безпосередньої) демократії в Україні в місцевому самоврядуванні?
2. Якими нормативно-правовими актами регулюється інститут місцевих референдумів?
3. Що таке збори (сходи) громадян?
4. Що таке громадське територіальне самоврядування?
5. Які інші форми реалізації місцевого самоврядування передбачені законодавством України? Які проблеми та перспективи їх росту та вдосконалення?

Література

1. Карлов А.А. Формирование института местного самоуправления. — К., 1993. — С. 46.
2. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України. — Навч. посібник. — К., Атіка, 2003. — С. 171.
3. Погорілко В.Ф. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. — К., 2001. — С. 7.

4. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдуми в Україні: історія та сучасність: Монографія. – К., 2000. – С. 19-32.

5. Погорілко В.Ф. Основні засади теорії безпосередньої демократії. // Право України. – 2001. - № 8. – С. 31.

6. Тодыка Ю.Н. Основы конституционного строя Украины. – Х., 1999. – С. 80.

Розділ 3

Роль органів місцевого самоврядування у становленні й розвитку організаційно- правових форм реалізації безпосередньої демократії

3.1. Розвиток правової бази місцевого самоврядування і участь громадян у вдосконаленні місцевого самоврядування

Динамізація соціально-економічних процесів потребує подальшого здійснення конституційної реформи, яка заснована на підвищенні ролі конституційного права в правовій системі України, орієнтації науки на розробку актуальних проблем забезпечення основних прав людини і громадянина [158].

Місьцеве самоврядування на сьогодні є важливим чинником демократизації суспільного життя, децентралізації управління та необхідною передумовою становлення громадянського суспільства, наближення влади до її джерела – народу. І, навпаки, місцеве самоврядування може ефективно функціонувати лише за умови наявності розвинутих елементів громадянського суспільства.

Самоврядування стає дійсним лише тоді, коли воно опирається на:

1) відповідну матеріально-фінансову базу, яка передусім формується за рахунок володіння визначеним майном, власним незалежним бюджетом і джерелами його виникнення;

2) можливість прийняття самоврядувальними органами нормативно-правових актів, які ураховували б регіональний, місцевий рівень, були зрозумілими рядовим громадянам, реальними щодо умов їхнього виконання;

3) можливість формувати відповідні служби самоврядувальних органів компетентними, висококваліфікованими спеціалістами [159].

Поняття «місцевого самоврядування» у практиці нашої держави з'явилося в правовій і політичній літературі порівняно не так давно, а у період, коли Україна перебувала у складі СРСР, навіть сам термін «місцеве самоврядування» не вживався.

Фактично відродження місцевого самоврядування в Україні у реальному розумінні почалося після обрання депутатів Верховної Ради Української РСР та місцевих рад народних депутатів у березні 1990 р. Відсутність на той час в Україні належного правового забезпечення функціонування місцевого самоврядування, а також досвіду у нового місцевого керівництва нерідко призводило до прийняття органами місцевої влади рішень, які виходили за межі їхньої компетенції і вступали у суперечність як з інтересами місцевої влади інших рівнів (районної і обласної), так і з державними інтересами.

Прийняття 7 грудня 1990 р. Закону «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» відкрило в Україні вперше серед республік тодішнього СРСР шлях до створення правових засад для впровадження та динамічного розвитку системи місцевого самоврядування.

Оскільки Закон мав відповідати положенням Конституції 1978 р., у ньому була зроблена спроба поєднати два несумісних поняття. З одного боку, впроваджувалося поняття «місцеве самоврядування», а з іншого — органи самоврядування були віднесені до категорії «державних органів». Незважаючи на юридичні неузгодженості з загальноприйнятими демократичними нормами, що регулюють місцеве самоврядування і визначають його саме як недержавний і автономний вид державного втручання, інститути самоорганізації населення, день ухвалення зазначеного Закону слід вважати днем відродження місцевого самоврядування в Україні. Адже в Законі був відновлений власне термін «місцеве самоврядування», були визначені основні принципи побудови місцевого самоврядування, зокрема:

- самостійності і незалежності рад народних депутатів у межах їхніх повноважень у вирішенні питань місцевого самоврядування;
- економічної і матеріально-фінансової самостійності територій;
- самофінансування і самозабезпечення;
- оптимальної децентралізації.

Прийняття Закону стало першою спробою трансформувати місцеві ради (які тоді входили до єдиної системи органів державної влади) всіх територіальних рівнів в органи місцевого самоврядування.

Наступним кроком у становленні місцевого самоврядування в Україні стало прийняття 26 березня 1992 р. нової редакції Закону «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», в якій передбачалося впровадження інститутів місцевого і регіонального самоврядування.

Досі не вибухають гарячі дискусії щодо доцільності й природи місцевого самоврядування, продовжується формування його системи, але все відчутнішими й очевиднішими стають результати його функціонування в селах, селищах і містах, все більше поваги виявляють до органів і посадових осіб місцевого самоврядування органи державної влади, їх посадові особи.

Визнання територіальних громад первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень, надання якісно нового статусу місцевим радам та утворення одноособових інститутів місцевого самоврядування – сільських, селищних, міських голів – змінило не лише механізм здійснення публічної влади на місцях, а й політичну систему всього суспільства.

Становлення місцевого самоврядування супроводжується бурхливим розвитком законодавства в цій галузі, багатогранною локальною нормотворчістю і ратифікацією відповідних міжнародно-правових актів.

Після проголошення незалежності України і прийняття чинної Конституції розпочались радикальні процеси демократизації суспільства і держави, складовою частиною якої є визнання і гарантування місцевого самоврядування, яке нині стало реалією суспільного життя.

У ст. 1 Конституції України закріплено найважливіше положення про те, що Україна є правовою державою [160]. Для правової держави характерними ознаками є:

по-перше, верховенство права і закону в усіх сферах суспільного і державного життя, чітке виконання вимог закону всіма органами місцевого самоврядування, посадовими особами;

по-друге, реальність прав і свобод особистості, забезпечення її вільного розвитку, взаємна відповідальність держави і особистості;

по-третє, розподіл влади на законодавчу, виконавчу, судову та інші принципи правової держави.

Згідно з цими принципами самостійна діяльність населення щодо ефективного вирішення питань місцевого самоврядування можлива тільки за детальної правової регламентації суспільних відносин, які виникли в процесі здійснення місцевого самоврядування.

Правову базу місцевого самоврядування в Україні становлять:

1. Європейська Хартія місцевого самоврядування 1985 р.;
2. Конституція України;
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
4. Статути муніципальних утворень [161].

Суть місцевого самоврядування в демократичному суспільстві найчіткіше сформульована в Європейській Хартії місцевого самоврядування [162].

Під місцевим самоврядуванням розуміється право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти ними, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. Для забезпечення цієї спроможності органи місцевого самоврядування мають право на володіння достатніми власними коштами, якими вони можуть вільно розпоряджатися при здійсненні своїх функцій [163].

Кошти органів місцевого самоврядування мають бути відповідними до наданих їм Конституцією або законом повноважень [164].

Зі вступом України до Ради Європи постала необхідність конституційного закріплення гарантій місцевого самоврядування відповідно до п. 1 ст. 4 «Європейської Хартії місцевого самоврядування» (серія європейських договорів №121, Страсбург, 15.10.1985 р.), що було реалізовано з прийняттям Конституції України 28.06.1996 р. (ст. 7 Конституції України). В Основному Законі були визначені основні засади місцевого самоврядування в Україні (розділ XI Конституції України).

Правові засади місцевого самоврядування також закріплені в нині чинному Законі України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні», який став тільки першим кроком у створенні надійної правової бази для місцевого самоврядування та основою для розробки і прийняття інших законодавчих актів про місцеве самоврядування. Це рішучий крок до подолання радянської моделі надцентралізованої держави, де не залишалось місця для громадянської самодіяльності. Закон заклав підвалини подолання відчуження громадян від влади шляхом їх активного залучення до вирішення місцевих проблем.

Однією з безперечних переваг цього Закону є законодавче закріплення головних форм безпосереднього волевиявлення громадян: місцевого референдуму, загальних зборів громадян, місцевих ініціатив та громадських слухань. За своїм статусом та юридичною силою пріоритетним у переліку цих форм є місцевий референдум, за допо-

могою якого територіальна громада вирішує питання місцевого значення шляхом прямого волевиявлення. При цьому рішення референдуму є обов'язковими для виконання на відповідній території. Проте у п.3 ст. 7 Закону сказано, що «на місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені законом до відання органів державної влади.» Перший досвід свідчить, що цей процес проходить досить складно та суперечливо. Розвиток місцевого самоврядування в Україні стримується насамперед економічними чинниками, відсутністю достатніх матеріальних та фінансових ресурсів для здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування. Важливу роль відіграють також і чинники політичного, правового та психологічного характеру.

Це й відсутність реального суб'єкта місцевого самоврядування – самодостатньої територіальної громади, яка володіла б необхідними матеріально-фінансовими ресурсами, мала б належні внутрішні джерела формування доходної частини місцевого бюджету, і недостатнє правове забезпечення значного масиву питань організації і функціонування місцевого самоврядування та існування в суспільній свідомості, в свідомості значної частини політичних, державних і муніципальних діячів старих стереотипів сприйняття місцевого самоврядування; відсутність нових механізмів взаємовідносин органів місцевого самоврядування з територіальною громадою та її підрозділами, громадськими організаціями, підприємствами, установами та організаціями приватного сектора, інших форм власності; недостатній рівень саморегуляції територіальної громади тощо.

Оскільки прийняття Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» було підсумком тривалих суперечок між прибічниками старого «консервативного» та нового «прогресивного» підходу до побудови системи влади в нашій державі, деякі норми Закону мають компромісний характер. На жаль, віддзеркалення політичного компромісу в законодавчих актах мають невтішні наслідки, особливо щодо практики застосування нових норм до конкретних випадків. Найбільше це стосується обмежень прав територіальних громад об'єднуватись в єдину територіальну громаду, неоднозначності в питаннях організації управління районами в містах. Неврегульовані питання щодо взаємодії районних і обласних рад, які представляють спільні інтереси територіальних громад з відповідними сільськими, селищними, міськими радами, особливо з питань порядку формування та затвердження місцевих бюджетів, фінансування та управління об'єктами спільної влас-

ності територіальних громад, визначення переліку цього майна та його правового статусу.

Одним із яскравих прикладів такого компромісу є закріплений Законом статус районних та обласних рад. За Конституцією, ці ради представляють спільні інтереси територіальних громад, а на практиці це мало б означати, що територіальні громади формують районні та обласні ради зі своїх представників та делегують їм певні повноваження. За Законом районні та обласні ради формуються так само, як і ради територіальних громад – на основі загального, прямого, рівного виборчого права. Отже, незважаючи на відсутність старої «вертикалі рад», районні та обласні ради знову опинилися і опиняються фактично у ролі «вищестоящих».

Таким чином, закладена можливість конфлікту між радами територіальних громад і відповідальними районними та обласними радами.

Ще більш заплутаною є ситуація з повноваженнями районних та обласних рад.

В який спосіб ці ради можуть задовольнити спільні інтереси територіальних громад, якщо вони не мають власних виконавчих органів? Виходить, що найважливіші для життя муніципальних утворень повноваження в сфері складання бюджету, фінансів, підготовки програм соціально-економічного розвитку, районні та обласні ради змушені в обов'язковому порядку делегувати місцевим державним адміністраціям, які в такому разі стають фактичними розпорядниками матеріальних та фінансових ресурсів.

Інший приклад такого поєднання непоєднуваного – відносини ради територіальної громади, виконкому та міського голови. За Конституцією, сільський, селищний, міський голова обираються територіальною громадою на основі загального, прямого, рівного голосування строком на чотири роки, а фактичні повноваження голови щодо формування та керівництва виконкомом ради суттєво обмежені. Така невідповідність рівнів легітимності голови та законодавчо закріплених за ним повноважень також стає причиною багатьох конфліктів і спорів між головами та відповідними радами.

На нашу думку, до Закону слід внести уточнення, доповнення та необхідні роз'яснення. Передусім, потребує вдосконалення захист права громадян на здійснення місцевого самоврядування, необхідно доповнити окремі положення процедури формування органів місцевого самоврядування, а також потрібне вдосконалення забезпечення фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування.

Наприклад, у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» не знайшло свого втілення концептуальне положення про визначення статусу територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування. У сучасну вітчизну правову науку понятійний термін «територіальна громада» як синонім «територіального колективу», «місцевого співтовариства» увійшов з книги Я.Щепанського «Елементарні поняття соціології», де він чітко визначався як група людей, члени якої «пов'язані узами спільних відносин до території, на якій вони мешкають, і узами відносин, що випливають з факту проживання на спільній території» [165].

Таким чином, громада тут належить до соціальних спільнот і виступає як стійка і стабільна форма соціального життя.

Поняття територіального колективу є порівняно новим для юридичної науки України, тому що не отримало єдності наукових думок та законодавчого визначення.

Термін «територіальний колектив» не фігурує ні в Основному Законі, який оперує поняттям «територіальна громада», ні в чинному на момент прийняття Конституції Законі України від 26 березня 1992 р. «Про місцеві ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування». Тільки у ст. 188 проекту Конституції України, в редакції від 26 жовтня 1993 р., уперше зустрічається положення про те, що «місцеве самоврядування здійснюється територіальними колективами сіл, селищ, міст і районів безпосередньо і через вибрані ними органи» [166].

Правова література виділяє кілька характеристик територіального колективу. Так, В.І.Фадєєв трактує місцеве самоврядування як право громадян, місцевого співтовариства (населення даної території) на самостійне завідування місцевими справами [167].

Краснов М.О. говорить про місцеве співтовариство як про сукупність людей, котрі складають населення самоврядних одиниць [168].

Ю.О.Тихомиров у курсі «Публічне право» вживає термін «соціальна спільнота», під яким він розуміє населення міст, сіл, тощо [169].

Ототожнення територіального колективу з населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці робить М.І.Корнієнко, який визначає такий колектив як первинний суб'єкт місцевого самоврядування [170].

На думку В.М.Кампо, початковим суб'єктом місцевого самоврядування фактично є територіальний колектив в особі жителів села (сіл відповідної сільради), селища або міста [171]. С.Попович, вважає, що

місцева співдружність – самоврядна, відокремлена від державних органів співдружність громадян, в якій вони самі безпосередньо вирішують деякі справи, що становлять спільний інтерес для певного населеного пункту [172].

М.О.Баймуратов визначає територіальний колектив як сукупність фізичних осіб, які постійно мешкають на певній території і пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру. Таке місцеве співтовариство в результаті спільних взаємних комунікацій, що мають системоутворювальний характер, об'єктивно здатне виробляти характерні інтереси і реалізувати їх на рівні місцевого самоврядування [173].

Акцент на «інтерес» робить і В.В.Медведчук, котрий вважає, що «громада – це сплетіння соціальних відносин між людьми, які мають множину загальних інтересів, потреб..., це спільноти, що можуть найбільшою мірою забезпечити здійснення і задоволення цих інтересів і потреб» [174].

На думку І.П.Бутко, «Територіальний колектив – це люди, які мешкають у певних територіальних межах і об'єднані спільними інтересами» [175].

Акцент на самоврядні риси територіального колективу робить Б.А.Страшун, на думку якого «територіальні колективи є самоврядними об'єднаннями громадян за місцем проживання [176].

На думку М.П.Орзіха, соціальну основу самоврядних територій складає територіальний колектив (община, комуна), що складається (на відміну від населення територіальних одиниць) з осіб – громадян, іноземців, осіб без громадянства, які постійно мешкають або працюють на даній території (або мають на території нерухоме майно, або є платниками комунальних податків) [177]. На наш погляд, таке визначення є найбільш оптимальним, тому що містить детальну структурну характеристику такого соціально-правового феномену як територіальний колектив.

Водночас, закріплення в Конституції України (ст. 140) правового становища територіальної громади відповідає не тільки сформованій міжнародній практиці, але й історичним традиціям українського народу. Територіальні громади, або общини були центрами громадського самоврядування в Київській Русі, входили до системи місцевого самоврядування, передбаченої Конституцією УНР від 29 квітня 1918 р. і проектами Конституції УНР 1920 р.

Звичайно, існуюча потреба в докладнішій характеристиці територіальної громади, що мала міститися в профільному законодавстві про місцеве самоврядування, на наш погляд, на практиці реалізована не була. Адже дефініція територіальної громади, що міститься в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. практично повторює конституційне формування, за винятком хіба що акценту на постійне проживання жителів у межах певної адміністративно-територіальної одиниці: «Територіальна громада — жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів декількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр».

Група фахівців, яка працювала на замовлення Асоціації міст України, під територіального громадою розуміє спільноту громадян України, жителів села, селища, міста або добровільне їх об'єднання в загальну громаду, що має спільну комунальну власність, спільні інтереси [178].

На наш погляд, підсумовуючи наведений аналіз різних підходів, що має системний характер, можна визначити такі ознаки територіальної громади, закріплені в законодавстві України:

— територіальна — спільне проживання осіб (жителів), які входять у громаду на певній території (у межах певної адміністративно-територіальної одиниці — село, селище, місто — ч. 1 ст. 140 Конституції України);

— інтегративна, об'єднувальна — територіальна громада виникає на основі об'єднання всіх жителів, які мешкають на певній території незалежно від того, чи є вони громадянами даної держави, тобто членами територіальної громади можуть бути громадяни даної держави, а також іноземні громадяни, особи без громадянства, котрі постійно мешкають на певній території;

— майнова — територіальна громада є суб'єктом права комунальної власності (їй належить рухоме і нерухоме майно, прибутки місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що перебувають у власності відповідних територіальних громад — ч. 1 ст. 140 Конституції України);

— інтелектуальна — в основі конституювання територіальної громади лежать спільні інтереси жителів, які мають специфічний характер і виявляються у вигляді широкого спектру системних індивідуально — територіальних зв'язків;

— фіскальна — члени територіальної громади є платниками місцевих податків і зборів (ст. 67 Конституції; статі 4,6,15 Закону України «Про внесення змін у Закон України «Про систему оподаткування» від 18 лютого 1997 р.) [179].

Таким чином, територіальна громада є природним і єдиним соціальним утворенням, що діє в межах простору держави, у рамках якої реалізуються природні і повсякденні інтереси жителів певних територій.

Новий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» — перший нормативно-правовий документ про місцеве самоврядування, перший крок у створенні надійної правової бази для місцевого самоврядування та є основою, підсумком для розробки та прийняття інших законодавчих актів про місцеве самоврядування. Саме на його основі були розроблені та прийняті закони України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про столицю України — місто-герой Київ» тощо.

Ціла низка нормативно-правових актів стосується матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування. Так, статус комунальної власності значною мірою визначається в Законі України «Про власність».

Фінансова основа місцевого самоврядування визначається законами України «Про бюджетну систему України», «Про систему бюджетування», а також Законом України «Про державний бюджет України» на кожен конкретний рік. Повноваження органів місцевого самоврядування щодо розпорядження земельними ресурсами зазначені в Земельному кодексі України, щодо приватизації об'єктів державної та комунальної власності — в законах України «Про приватизацію майна державних підприємств» та «Про приватизацію майна невеликих підприємств («малу приватизацію»). Питання матеріально-економічної бази місцевого самоврядування досі ще регулюються окремими актами Президента та Кабінету Міністрів. Низка спеціальних функцій органів місцевого самоврядування визначена Кодексом України про адміністративні правопорушення [180].

На черзі перегляд застарілих положень законів: «Про власність», «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Мають бути прийняті нові закони, зокрема, про комунальну власність, про місцеві податки та збори [181], про статус місцевих голів, про місцеві референдуми, про порядок проведення зборів (сходів) громадян за місцем проживання, про територіальну громаду та інші про-

екти, які підготовлені та внесені на розгляд до Верховної Ради України.

З огляду на таке становище наступний розвиток законодавчої бази місцевого самоврядування відповідно до Конституції України, на нашу думку, треба визначити як один із стратегічних напрямів розвитку муніципального руху в Україні. Потрібно змінити механізм формування фінансової бази місцевих бюджетів сіл, селищ, міст встановлення окремих загальнодержавних податків для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування у повному обсязі повноважень, визначених Конституцією, законами України.

Це можливо зробити, прийнявши поправки до Законів України «Про бюджетну систему України», «Про систему оподаткування», «Про місцеві фінанси», «Про місцеві, обласні, районні бюджети», Про державні мінімальні соціальні стандарти».

Водночас забезпечення надійних фінансових основ місцевої влади неможливе без реалізації її прав у сфері користування, володіння і розпорядження комунальною власністю. Закон України «Про власність» не дає, на наш погляд, цієї можливості місцевому самоврядуванню. Тому якнайшвидше потрібно прийняти Закон України «Про комунальну власність в Україні», в якому узгодити п. 1 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де до об'єктів права комунальної власності чомусь не віднесені місцеві енергетичні системи, транспорт, систему зв'язку та інформації, зі ст. 35 Закону «Про власність».

Зрозуміло, що питання власності насамперед має політичний характер, тому що для місцевих «олігархів», для яких і енергетика, і система зв'язку та інформації завжди були і залишаються ласими шматочками, і які не зацікавлені у реалізації норми, передбаченої ст. 35 Закону України «Про власність».

А розбіжність між двома законами лише сприяє плутанині щодо визначення форми власності в цих стратегічних галузях; право комунальної власності має бути поширене на місцеві енергетичні системи, транспорт, системи зв'язку та інформації.

Розвитку нормальних відносин між органами місцевого самоврядування та підприємствами некомунальної форми власності сприятиме і доповнення Закону положенням щодо обов'язковості погодження з виконавчим органом сільських, селищних, міських рад кандидатур на посаду керівників цих підприємств, установ організацій, розташованих на відповідній території.

Важливе значення для зміцнення основи місцевого самоврядування має розвиток локальної нормотворчості і насамперед прийняття статутів територіальних громад, предметом яких могли б стати питання регламентації різних форм участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, визначення територіальних меж здійснення місцевого самоврядування, а також розподіл повноважень між органами і посадовими особами місцевого самоврядування та органами самоорганізації населення.

Це можливо за умови прийняття законів України «Про розмежування земель державної та комунальної власності», «Про державний земельний кадастр», «Про власність на землю», «Про оцінку земель», «Про місцеві референдуми, слухання та інші форми волевиявлення населення».

Законодавчим шляхом не тільки можливо, але й необхідно відобразити умови матеріальної заінтересованості і, відповідно, економічної захищеності діяльності менеджменту компанії. Більш того, мистецтво законодавця має полягати в тому, щоб інтереси всіх учасників корпоративного управління, зокрема управлінців, були урегульовані й взаємопов'язані економічними інтересами [182], адже на сучасному етапі розвитку виробничої діяльності, який характеризується постійним підвищенням значення науково-технічного прогресу, організаційні відносини стають все більш рухомими. [183].

Загальновідомо, що становлення системи місцевого самоврядування в нашій країні — це, передусім, традиційний процес боротьби з всевладністю чиновництва, бездушністю бюрократизму, відсутністю належної уваги до людей, їх справ, інтересів, повсякденних потреб і проблем.

Протягом останніх років йшло постійно прирощення влади як центральної, так і «середніх», «проміжних» ланок «виконавчої вертикалі». Чисельність всіляких «упорядників» на різних рівнях значно виросла, а ефективність їхньої роботи, практична віддача суттєво знизилась.

Ураховуючи зарубіжний досвід функціонування органів місцевого самоврядування, не треба вдаватися до абсолютизації переваг, створення вертикалі як по лінії представницьких, так і по лінії виконавчих органів. Це відкриває можливості для невиправданого втручання центральних органів державної влади в сферу діяльності місцевого самоврядування [184], а суверенна правова державність України формується в умовах демократизації суспільного життя, превалювання і досліджу-

вання тенденцій до регіоналізації країни і децентралізації врядування [185]. Тому зазначені дії викликають перманентне протистояння між центральною владою і органами місцевого самоврядування. Вважаємо, що подальшого погіршення стану влади в Україні можливо не допустити тільки шляхом залучення широких мас населення до керування державою, тобто шляхом розвитку і вдосконалення системи місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування може одержати відповідні параметри для розвитку лише тоді, коли буде вдосконалено Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», коли Верховна Рада прийме новий закон про вибори в місцеві ради, міських, селищних, сільських голів, коли будуть внесені зміни в закон про вибори в Верховну Раду Автономної Республіки Крим, який, звичайно, застарів і його необхідно вдосконалити» [186].

Взагалі ж рівень і темпи розвитку нормативно-правової, законодавчої бази місцевого самоврядування в Україні, на наш погляд, не відповідають суспільним інтересам [187], потребують вдосконалення і розвитку.

«Постійну наявність дефіциту законодавчої бази щодо місцевого самоврядування» в нашій країні відзначила і V сесія Конгресу місцевих та регіональних влад Європи, яка рекомендувала, щоб «новообраний парламент України розглянув та прийняв як особливо термінове питання законодавство з місцевого регіонального самоврядування, яке відповідатиме принципам Європейської Хартії про місцеве самоврядування та Конституції України [188].

Органи місцевого самоврядування України все активніше беруться до захисту своїх конституційних прав, об'єднують свої сили в асоціаціях різного спрямування, співпрацюють з міжнародними організаціями [189].

Представники асоціацій місцевого самоврядування вже підготували ряд законопроектів щодо правового забезпечення різних аспектів діяльності місцевих властей, готують інші ініціативи, активно пропонують здійснення муніципальної реформи, яка має комплексно вирішити питання розвитку місцевого самоврядування; яка б полягала у трансформації системи державного управління, перетвореннях у системі органів виконавчої влади, державної служби, територіального устрою, у здійсненні процесів дерегуляції.

Таким чином, на наш погляд, для подолання проблеми розвитку правової бази місцевого самоврядування в Україні потрібно:

– об'єктивно оцінити соціально-економічну ситуацію в країні і докорінно поліпшити якість державних і муніципальних послуг, що надаються населенню на місцях;

– важливо зосередити увагу на двох чи трьох основних законодавчих аспектах, а саме: на врегулюванні відносин і окресленні сфер відповідальності різних рівнів влади, визначенні бюджетних відносин між органами влади; загальнонаціонального, регіонального та місцевого рівнів з метою збільшення незалежності бюджетів місцевого рівня; врегулюванні відносин між виборчими місцевими й обласними радами та місцевими й обласними державними адміністраціями;

– зміцнити матеріально-фінансову базу об'єднань громадян, а також підвищити кваліфікацію офіційних осіб з метою поліпшення якості управління в регіонах;

– проводити роз'яснювальну роботу щодо відповідальності за підготовку і законодавче затвердження цієї програми та експертну допомогу насамперед з боку Асоціації міст України та Ради Європи;

– прийняти Муніципальний кодекс України [190].

Безперечно, подальший розвиток і вдосконалення правової бази місцевого самоврядування в Україні як важливого чинника становлення та розвитку громадянського, демократичного суспільства залежатимуть головним чином від ефективної законотворчої роботи Верховної Ради України, її парламентських комітетів, від безпосередньої участі кожного громадянина країни в управлінні державою, від цілеспрямованої підтримки державою місцевого самоврядування, від реальної і свідомої активності населення.

Відомо, що місцеве самоврядування відбудеться і зможе продуктивно виконувати свої функції лише за умови широкої громадської підтримки, а однією із загальноновизнаних основних функцій місцевого самоврядування з точки зору теорії місцевого самоврядування є забезпечення ефективної участі населення у вирішенні місцевих справ [191]. У реалізації цієї функції полягає соціальна роль місцевого самоврядування, актуальність якої на сучасному етапі суспільного розвитку України не потребує ніякої аргументації.

Місцеве самоврядування має великий потенціал як важливий засіб подолання соціальної апатії, посилення громадянської активності населення, зміцнення творчого підходу громадян України до побудови правової держави.

Нова Конституція України створила всі необхідні передумови для становлення і подальшого розвитку місцевого самоврядування. Так,

ст. 1. Конституції проголошує Україну демократичною державою, тобто такою, що визнає за громадянами широкий комплекс прав щодо участі в управлінні державними справами. Місцеве самоврядування в свою чергу гарантує мешканцям села, селища, міста право самостійно вирішувати певне коло місцевих справ (ч. 1 ст. 140, ст. 143 Конституції України) і з цієї точки зору при правильному практичному втіленні має необмежений демократичний потенціал, вважається загально визнаною на рівні європейських стандартів формою здійснення «локальної демократії».

У практичному плані основним завданням місцевого самоврядування на сучасному етапі має бути забезпечення наближення влади до населення, створення гнучкого механізму місцевого управління з набагато меншою бюрократією, ніж це властиво централізованій системі управління.

Саме тому особливої актуальності набуває закріплення у Конституції і розвиток у чинному законодавстві України різноманітних форм реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні.

Науковий підхід вимагає виділення двох аспектів цієї проблеми, першим з яких є розвиток засобів безпосередньої реалізації місцевого самоврядування місцевими громадами, другим — вдосконалення форм реалізації окремими громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні. Обґрунтування цієї тези базується насамперед на тлумаченні норм Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [192].

Конституція України закріплює такі основні форми здійснення окремими громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні (індивідуальні форми): участь у місцевих референдумах, на місцевих виборах; служба в органах місцевого самоврядування; оскарження в суді рішень, дії чи бездіяльності органів місцевого самоврядування посадових осіб, відшкодування за рахунок місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями, бездіяльністю органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб при здійсненні ними своїх повноважень.

Відповідно до ч. 1 ст. 38 Конституції України громадяни мають право брати участь у місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування. Статті 71, 141 Конституції визначають, що вибори до органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на засадах загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Через місцеві вибори

згідно з Конституцією формуються сільські, селищні, міські ради і заміщуються посади сільських, селищних, міських голів. Звичайно, згадані конституційні норми потребують конкретизації у чинному законодавстві. Саме тому 14 січня 1998 р. Верховною Радою України прийнятий Закон України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», який відповідно до Конституції України визначає засади, особливості та порядок підготовки і проведення місцевих виборів.

Особливе місце серед форм реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні посідає закріплена ст. 40 Конституції право направляти індивідуальні і колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб усіх органів, які зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом термін. Як свідчить тлумачення цієї норми, звернення громадян як інститут прямої демократії і самостійна форма здійснення громадянами права на участь в місцевому самоврядуванні має універсальний характер. Звернення громадян є не тільки джерелом інформації щодо інтересів населення, але й засобом захисту громадянами своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушень з боку місцевого самоврядування [193].

Правовий механізм реалізації на звернення встановлюється Законом «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р.

На жаль, нині активність населення, його обізнаність щодо стану та завдань місцевого управління у багатьох випадках явно недостатні і не мають скільки-небудь помітного впливу на виборних посадових осіб та їхню діяльність. В Україні створено чимало громадських об'єднань органів місцевого самоврядування, але, на жаль, вони нерідко діють в різнобій, розпорошують зусилля, що не може позначитися на результатах.

Зміцнення організаційних засад місцевого самоврядування має супроводжуватися об'єднанням муніципального руху, реорганізацією Ради регіонів при Президентові в Національну раду з узгодження діяльності загальнодержавних органів та місцевого самоврядування.

Дуже важливо постійно і творчо використовувати на цих та інших прикладах кращий світовий досвід. Великої уваги заслуговує в цьому напрямі активність членів Асоціації міст України та міських голів, які беруть участь у роботі Конгресу місцевих та регіональних влад Європи.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що місцеве самоврядування базується передусім і головним чином на активності населення.

Саме тому важливе значення для ефективного функціонування системи місцевого самоврядування в Україні має проблема подальшого вдосконалення форм реалізації громадянами права на участь в управлінні місцевими справами, включаючи наукове обґрунтування інституту муніципальних прав і свобод громадян як таких, що забезпечують реальну можливість кожного члена територіальної громади брати участь у місцевому самоврядуванні [194].

Безпосереднє волевиявлення членів територіальної громади, пов'язане з їхнім вступом до сфери суспільно-політичного життя, можна класифікувати за кількома критеріями [195].

По-перше, це самореалізація членами територіальної громади власних запитів, зокрема самостійне прийняття ними публічно-владних рішень: а) нормативних; б) індивідуальних; в) організаційних (на місцевих виборах і місцевих референдумах).

По-друге, це здійснення, реалізація членами територіальної громади своїх запитів (на загальних зборах громадян за місцем їхнього проживання, за допомогою місцевих ініціатив).

По-третє, це участь територіальної громади у здійсненні органами місцевого самоврядування владно-управлінських функцій:

а) участь в обговоренні проектів місцевих планів і програм, проектів нормативних актів, прийняття рішень про їх реалізацію;

б) участь у здійсненні вже прийнятих планів, програм, актів;

в) оцінка результатів діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, загального поліпшення справ у рамках своєї громади, в окремих галузях місцевого життя (місцеві референдуми, загальні збори за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання).

По-четверте, це контроль з боку членів територіальної громади за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування і депутатів (місцеві вибори, громадські слухання).

Отже, є доцільним і виправданим розробка і затвердження на урядовому рівні державної програми місцевого самоврядування в Україні, яка повинна передбачити основні напрями державної підтримки місцевого самоврядування: формування правової фінансово-економічної основи; подачі організаційно-методичної підтримки; формування системи державного і муніципального контролю над діяльністю органів місцевого самоврядування; забезпечення інформаційною підтримкою та інформаційним забезпеченням діяльності місцевого самоврядування; створення системи підготовки, перепідготовки муніципальних службовців тощо.

Треба зазначити, що наведені принципи та шлях до успішної реалізації регіональної та місцевої політики — це поєднання інтересів влади і територіальної громади. Коли громадяни включаються у вирішення питань місцевого значення і прийняття відповідних рішень, вони стають, безумовно, співучасниками цих процесів, залучаючи кожного, хто причетний до проблем територіальних громад, до їх вирішення, керівники органів місцевого самоврядування зменшують можливість виникнення конфліктів, протистояння між громадянами та владою, формування коаліцій, які протистоять одна одній.

Відомо, що якнайширше залучення громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення дає їм можливість впливати на процес ухвалення рішень, пов'язаних з охороною довкілля, краще усвідомлювати екологічні ризики, на які наражаються вони, їхні сім'ї й уся громада, те, як відбувається процес прийняття рішень, свою причетність до справ територіальних громад.

Отже, можна виділити кілька видів забезпечення участі населення у місцевому самоврядуванні, які реалізуються безпосередньо на чотирьох рівнях. Це, передусім, інформаційний зв'язок з громадянами: надання теле- або радіоінтерв'ю, постійні рубрики або низки публікацій у пресі, рекламні матеріали, прес-конференції, місцеве кабельне телебачення, сторінка в Інтернет; зворотний зв'язок з громадянами: отримання інформації (акції протесту, залучення громадських організацій, «гарячі лінії», спеціальні листівки, прийом громадян для надання консультацій, дебати; діалог з громадянами: дискусії, об'єднання мешканців мікрорайону, спільні офіційні дискусії; спільна відповідальність: розробка конкретних рекомендацій) (дорадчі комісії, комітети і ради, наглядові комісії, профільні комісії та тощо).

Резюмуючи, можна зробити висновок, що тільки активність населення є тією потужною силою, яка здатна зробити відчутний внесок у стабілізацію життя суспільства, подолання кризових процесів, підвищення ролі місцевого самоврядування в управлінні державними та місцевими справами, вагомо впливати на його позитивне функціонування та конституювання.

3.2. Проблеми розвитку і вдосконалення місцевого самоврядування як організаційно-правової форми вияву безпосередньої демократії

Формування суверенної правової державності України в останнє десятиріччя ХХ століття в умовах демократизації громадянського життя, тенденції до раціоналізації країни і децентралізації управління під впливом західноєвропейських прогнозів про настання ери, коли світ буде поділений «між комунами, регіонами, національною та європейською державою», при явній недостатності вітчизняних науково-практичних напрацювань щодо місцевого самоврядування призвело до територіально-регіонального «суверенного буйства» аж до проголошення «народного суверенітету району», «вільного міста», прийняття «універсалу про владу», у регіоні тощо.

Не дивлячись на відсутність безперервності процесів формування місцевого самоврядування на території України, хаотичності їх прояву, обумовлених історією розвитку країни і її геополітичною організацією, звернення до процесу і підсумків контитутету місцевого врядування і самоврядування має не тільки науково-теоретичне, але й прикладне значення для сучасного етапу муніципальної реформи [196].

Місцеве самоврядування в Україні має давню історію. Управління в українських містах та регіонах традиційно базувалося на використанні різних історичних форм місцевого самоврядування (вічового права, магдебурзького права, козацького самоврядування, земства тощо), що відповідало загальним тенденціям розвитку європейської цивілізації.

На жаль, поступальний розвиток місцевого самоврядування було перервано з втратою державної самостійної України в 1920 р. та встановленням централізованої системи територіальної організації влади, яка передбачала пряме державне управління на всіх субнаціональних територіальних рівнях, формально через єдину систему органів державної влади – Ради народних депутатів, а фактично – через централізовану, підпорядковану по вертикалі систему партійних органів.

Розвал монопартійної командно-адміністративної системи управління, відновлення та розбудова на демократичних засадах української державності об'єктивно призвели до пошуку такої організації влади, яка відповідала б як національним традиціям, так і сучасним світовим та європейським демократичним вимогам, була б спрямована на забезпечення прав і свобод людини, задоволення її потреб, підвищення ефективності надання громадських послуг.

Світовий та європейський досвід переконливо свідчить, що в демократичному суспільстві територіальна організація влади може будуватися лише на основі обов'язкового використання місцевого самоврядування специфічної форми публічної влади територіальних громад, у рамках якої забезпечується реалізація їх права здійснювати управління в межах відповідних територіальних одиниць, самостійно вирішувати всі питання місцевого значення.

Найважливішою ознакою демократичної правової держави, будівництво якої проголошено в Україні, є верховенство закону, яке виражається у високому рівні законності, організованості та дисципліни в усіх сферах державної та громадської життєдіяльності [197].

Історія досліджень проблеми місцевого самоврядування налічує майже двісті років. Поняття «місцеве самоврядування» уперше ввів німецький юрист Х.Р. Гнейс (XIX ст.) щодо британських муніципальних органів, де основною ознакою місцевого самоврядування визначалося: самостійність общини та крупних спільнот в управлінні місцевими справами у межах закону, але без втручання центральної адміністрації та її чиновників на місцях. Звідси робився висновок, що місцеве самоврядування є місцевим управлінням, яке здійснюється самостійно населенням певної територіальної одиниці [198]. У радянській літературі поняття «місцеве самоврядування» використовувалась в основному як ознака «буржуазного муніципального управління» [199].

Деякі фахівці розрізняють місцеве управління та місцеве самоврядування (В.В. Медведчук, Б.А. Страшун та інші. Останні – стосовно місцевого управління у зарубіжних країнах). При цьому визнається, що місцеве управління проводиться місцевими органами виконавчої влади, а місцеве самоврядування – це діяльність місцевих самоврядних органів, які обираються місцевим населенням та виконують відповідні функції із забезпечення його інтересів.

Такі міркування надають підставу для виділення окремо державного та муніципального управління, що є спірним питанням. Як захід вирішення проблеми деякими фахівцями пропонується використовувати єдину дефініцію – «місцеве управління».

На наш погляд, використання понятійного апарату повинне залежати від суб'єкта державного управління. Якщо суб'єктом постає управлінняська вертикаль органів виконавчої влади – доцільне використання поняття «управління на місцевому рівні». Якщо суб'єкт – територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах (ст. 140 Конституції України), то використовується поняття «місцеве самоврядування» [200].

У Конституції України визначено, що «місцеве самоврядування» є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів сіл, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [201]. Отже, суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада.

Досить конструктивною, теоретичною і нормативною базою для становлення ідеї про місцеве самоврядування в пострадянській Україні стала Європейська Хартія про місцеве самоврядування, яка розроблена та прийнята Радою Європи в 1985 році з ініціативи Постійної конференції місцевих і регіональних влад Європи (нині вона перетворена в Конгрес місцевих і регіональних влад Європи).

У Хартії, яка має силу міжнародного договору та є обов'язковою для держав, які її підписали, закріплює ціла низка фундаментальних принципів і норм, серед яких потрібно виділити такі:

- місцеве самоврядування є одною з головних основ будь-якого демократичного режиму (преамбула Хартії);

- місцеве самоврядування дозволяє керувати ефективно, безпосередньо співпрацює з населенням (преамбула);

- захист і зміцнення місцевого самоврядування є важливим внеском у справу будівництва Європи, заснованої на принципах демократії і децентралізації влади (преамбула);

- будь-який адміністративний контроль над місцевим самоврядуванням може здійснюватися тільки відповідно до форм і в випадках, передбачених конституцією і законом (ст. 8. 1.);

- муніципальні політики мають право на достатні ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися при здійсненні своєї компетенції (ст. 9. 1.);

- органи місцевого самоврядування мають право кооперуватися один з одним та вступати в міжнародні асоціації органів місцевого самоврядування;

- компетенція органів місцевого самоврядування повинна бути різноманітною і може обмежуватися державними органами тільки в межах, передбачених законом (ст. 4. 4.);

- органи місцевого самоврядування повинні мати право на юридичний захист їх прав та інтересів для того, щоб забезпечити вільне здійснення своєї компетенції і увагу принципів місцевого самоврядування (ст. 11).

Таким чином, місцеве самоврядування – це важливий елемент конституційного ладу демократичних держав, є тією специфічною

гілкою влади, яка на місцевому рівні, з одного боку, бере участь в здійсненні волі держави, а з іншого — найбільш повно враховує інтереси населення.

Однак правове регулювання місцевого самоврядування в Україні знаходиться ще не на належному рівні, залишає багато проблем, які є джерелом конфліктів між місцевим самоврядуванням і місцевими органами державної виконавчої влади, між органами самоуправління різних рівнів та які потрібно вирішити насамперед на державному рівні.

Одна із гострих проблем — відсутність комплексного профільного законодавства про місцеве самоврядування. Базовий закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», галузеві законодавчі акти, які визначають окремі повноваження органів місцевого самоврядування, виборче законодавство належним чином не врегулювали низку важливих питань організації життя територіальних громад, формування і діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема це стосується статусу комунальної власності, бюджетних відносин, організації і діяльності органів самоорганізації населення, різних форм безпосередньої участі громадян у здійсненні завдань та функцій місцевого самоврядування, взаємовідносин органів та посадових осіб місцевого самоврядування, взаємовідносин органів та посадових осіб місцевого самоврядування з відповідними органами державної влади та їх посадовими особами, організаційних форм взаємодії різних територіальних громад, їх співробітництва з реалізації спільних проєктів, статусу муніципальних службовців, їх соціального та правового захисту.

Оскільки місцеве самоврядування є насамперед вираженням самоорганізації, самостійної діяльності громадян (мешканців нової території), то його формування як цілісної системи в рамках усього товариства має відбуватися передусім на її нижчих рівнях, у первинних осередках [202].

Слід зазначити, що розвиток місцевого самоврядування стримується відсутністю реального суб'єкта місцевого самоврядування — самодостатньої територіальної громади, яка б володіла необхідними матеріальними і фінансовими ресурсами, мала б належні внутрішні джерела формування дохідної частини місцевого бюджету і недостатнє правове забезпечення значного масиву питань організації і функціонування місцевого самоврядування та існування в суспільній свідомості, в свідомості значної частини політичних, державних, муніципальних діячів старих стереотипів сприйняття місцевого самоврядування; відсутність нових механізмів взаємовідносин органів місцевого

самоврядування з територіальною громадою та її підрозділами, громадськими організаціями приватного сектора і недостатній рівень саморегуляції територіальної громади.

Неврегульованість цих питань суттєво ускладнює перебіг адміністративної та муніципальної реформ, значну частину яких доцільно регулювати на місцевому рівні в рамках нормативно-правових актів, що видаються в системі місцевого самоврядування у межах повноважень, визначених Конституцією та законами України.

Відомо, що активізація локальної нормотворчості відповідає природі місцевого самоврядування і сприяє зміцненню його правової, організаційної та фінансової автономності; дозволяє конкретизувати загальні конституційні і законодавчі положення щодо окремих територіальних громад з урахуванням місцевих традицій і особливостей та ліквідувати численні прогалини в сучасній правовій регламентації питань місцевого самоврядування.

Передусім, серед актів локальної нормотворчості особливе місце посідають статuti територіальних громад, які є своєрідними нормативно-правовими актами їх конституювання, за допомогою яких територіальна громада самостійно визначає систему, структуру і порядок формування виконавчих органів місцевого самоврядування, схему організації місцевого самоврядування в населеному пункті, взаємовідносини територіальної громади з окремими територіальними колективами. На необхідність широкого запровадження статутів звернув увагу Л. Кучма, виступаючи на зборах Асоціації міст України 25 січня 1997 р.: «Сьогодні значна частина питань може вирішуватися на локальному рівні, через статутне право в рамках Конституції та законів» [203].

Інша проблема — це відсутність досвіду роботи місцевих органів самоврядування в нових соціально-правових умовах. Ось чому одним із головних завдань є організаційно-методична підтримка місцевого самоврядування: підготовка рекомендацій з формування організаційних структур місцевого самоврядування, з розмежування повноважень та ресурсів між різними рівнями місцевого самоврядування, місцевим самоврядуванням і місцевими органами виконавчої влади, з ведення органами місцевого самоврядування господарської діяльності; розробка модельних правових актів для органів місцевого самоврядування тощо.

Відомо, що одна вельми важлива проблема — це створення фінансово-економічної основи місцевого самоврядування. Нині фінансо-

во-матеріальними ресурсами не забезпечені певною мірою всі рівні місцевого самоврядування, тому на першому плані стає пошук необхідних засобів та їх раціональний розподіл між органами державної влади і органами місцевого самоврядування на основі розподілу між ними функцій та повноважень.

Звичайно, серйозною проблемою залишається кадрова робота в місцевому самоврядуванні. Тут не визначена державна кадрова політика, не розроблені державні стандарти, програми, навчально-методичні вказівки, не вистачає досвідчених кваліфікованих викладачів, а відсутність серйозних матеріальних та інших стимулів веде до того, що на сьогодні «реальний потенціал кадрів місцевого самоврядування складають пенсіонери».

Однією з проблем є і те, що процес становлення та функціонування системи місцевого самоврядування в нашій державі – це, передусім, традиційний процес боротьби з усевладністю чиновництва, бездушністю бюрократизму, відсутністю належної уваги до людей, їх інтересів, повсякденних потреб і проблем. Протягом останніх років йшло постійне прирошення влади як центральної, так і «середніх», «проміжних» ланок «виконавчої вертикалі».

Загроза втрати привілейованого становища активізувала опір чиновництва реалізації закону, який вводить систему місцевого самоврядування. Процес торпедування виборів місцевих самоврядувальних структур здійснюється із різних приводів і в різних формах, а затягування виборів виправдовується тим, що вибори в органи місцевого самоврядування політичних опонентів керівництву державних органів влади України розхитують або порушують «упорядковану вертикаль». Особи, які знаходяться при владі, стверджують, що на сьогодні тільки вони мають все необхідне для керівництва розвитком країни та регіонів, а деякі керівники намагаються довести, що якщо провести вибори органів місцевого самоврядування і дати їм право самостійно розпоряджатися бюджетом, власністю, господарством, то настане анархія та хаос. Звідси випливає висновок, що прихильники такого підходу прагнуть будь-якою ціною монополізувати владу в своїх руках та зберегти всі привласнені повноваження.

Тим часом створення величезної кількості виконавчих вертикалей і різних відомств у районах та містах не тільки не підвищує ефективності роботи владних органів, але й серйозно погіршує її в багатьох позиціях та напрямках [204].

Враховуючи зарубіжний досвід функціонування органів місцевого самоврядування, не треба вдаватися до переваг, їх абсолютизації,

створення вертикалі як по лінії представницьких, так і по лінії виконавчих органів [205]. Це відкриває можливості для невиправданого втручання центральних органів державної влади в сферу діяльності місцевого самоврядування [206], а суверенна правова державність України формується в умовах демократизації суспільного життя, перевагування і домінування тенденцій до раціоналізації країни і децентралізації врядування [207].

Тому зазначені дії викликають перманентне протистояння між центральною владою і органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади і місцевим самоврядуванням, між органами самоврядування різних рівнів. Не випадково Президент України в своєму виступі «Уроки і перспективи місцевого самоврядування» на урочистому засіданні Асоціації міст України 7 грудня 2000 року наголосив, що предметом уважного і глибокого вивчення мають бути такі актуальні питання: розмежування сфер компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у наданні управлінських та соціальних послуг; зміцненні власної дохідної бази місцевого самоврядування та вироблення механізмів формування місцевих бюджетів, реформування міжбюджетних відносин, управління комунальною власністю; особливості державного нагляду та контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування; принципи та методи реалізації державної кадрової політики на регіональному і місцевому рівнях; становлення інституту служби в органах місцевого самоврядування [208].

Загальновідомо, що становлення місцевого самоврядування в Україні зіштовхується не тільки з прихованим та явним опором різних владних структур, але й з іншими проблемами суб'єктивного характеру. Одна з головних – пасивність населення, що є не тільки наслідком минулого, але й негативними наслідками досить повільного проведення нинішніх реформ.

Розгубленість, «шоковий стан», неприйняття існуючого в поєднанні з відсутністю навиків суспільно-політичної самоорганізації, соціальна апатія викликають у багатьох громадян не тільки нерозуміння суті, але й можливостей місцевого самоврядування.

Що стосується політичної культури населення, то це питання також є одним із ключових. На жаль, більшість виборців недостатньо добре уявляють собі систему владних відносин у сучасній Україні. Тому з одного боку вони часто висувають завищені вимоги до органів місцевого самоврядування, будучи впевненими, що на цьому рівні мають

вирішуватися всі питання, а з іншого боку – не знають своїх прав, не вміють їх захищати і не усвідомлюють своєї особистої активної участі в процесі створення та діяльності інституту місцевого самоврядування.

На наш погляд, однією з проблем розвитку місцевого самоврядування в Україні є й те, що воно народжується у винятково складних умовах сучасного українського суспільства та його ще несформованої політичної організації.

Це зумовлено могутнім бюрократичним тиском державних чиновників на сформовані інститути місцевого самоврядування і відставанням місцевого та регіонального законодавства від об'єктивних потреб розвитку публічної влади на місцях, а також і неготовністю населення до нових політичних і соціально-економічних реалій.

Є, звичайно, і більш серйозна об'єктивна причина повільного становлення і функціонування місцевого самоврядування в Україні. У нашій державі (і в дореволюційній Росії, і в СРСР) завжди було і залишається централізоване управління, що об'єднує правотворчість, виконавчу владу, яка на місцях здійснювалась державними структурами, які підпорядковувались центру.

Місцеве самоврядування (зокрема дореформене і пореформене земство, міське самоврядування) ніколи не виходило в своїй діяльності поза межі вузького кола питань місцевого господарського значення.

В Україні, як і в Росії, ніколи не було територіальних рівнів організації влади, яка була єдиною територіальною владою загальної компетенції, що виконувала накази та розпорядження центральної державної влади. Остання, сформована в центрі на галузевих і функціональних засадах, реалізувалась на місцях її організації. Наприклад, у Радянському Союзі було більше, ніж 140 тільки загальносоюзних та союзно-республіканських міністерств, державних комітетів та інших центральних відомств, тоді як у Сполучених Штатах Америки, як правило, число федеральних міністерств не перевищує 10-12. По суті, це становище не змінилося й досі. Більш того, існує тенденція росту армії державних чиновників, яка цілком і повністю протипоказана завданням і меті формування ринкової економіки, ринкових відносин у незалежній Україні.

Звідси можна зробити висновок, що, незважаючи на всі ці проблеми розвитку та інституціоналізації, система місцевого самоврядування формується, росте, переборює та перемагає об'єктивні і суб'єктивні труднощі. Продовжується процес становлення, функціонуван-

ня, розвитку системи місцевого самоврядування як управлінської системи на місцях, яка є сукупністю управлінських підсистем (структур), які об'єднані різносторонніми зв'язками і відносинами з метою вирішення багатосторонніх проблем і завдань місцевого населення на відповідній території – села, селища, міста – а також на території всієї України.

Варто зазначити, що в умовах становлення і розвитку місцевого самоврядування, в умовах соціальної апатії, особливого значення набуває різнобічна державна підтримка становлення системи місцевого самоврядування, розроблення та затвердження на урядовому рівні державної програми місцевого самоврядування в Україні, яка б передбачила основні напрями цієї підтримки в сфері формування правової і фінансово-економічної основи; формування системи державного контролю над діяльністю місцевих органів; забезпечення інформаційною підтримкою й інформаційним забезпеченням діяльності місцевого самоврядування тощо.

З прийняттям нової Конституції України було зроблено значний крок на шляху розбудови демократії, але законодавство щодо форм безпосередньої демократії або не відповідає Основному Закону, або постійно змінюється, що, звичайно, значною мірою зумовлено відсутністю міцного наукового підґрунтя народовладдя, адже «демократія набуває дієвості лише тоді, коли з теорії» перетворюється на практику. І навпаки, її соціальна енергетика та конструктивізм «випаровуються», коли вона сприймається як щось зовнішнє і недоречнє у вирішенні повсякденних проблем [209].

У контексті проблем, що розглядаються, необхідно зупинитися на актуальних проблемах становлення і розвитку виборчого законодавства в Україні; адже виборче право – один із найдавніших інститутів публічного права, форм безпосередньої демократії. Вибори як спосіб формування структур парламентського типу були закріплені вже в перших конституціях Європи, зокрема в акті під назвою «Правовий Уклад і Конституція відносно прав і вільностей війська Запорізького», відомому в світі як Конституція 1710 р. гетьмана Пилипа Орлика.

Поряд з принципами діяльності органів державної влади фіксувалися також і положення щодо порядку та термінів скликання вищого представницького органу тих часів – Генеральної Ради [210].

Таким чином, вибори є сучасною, цивілізованою правовою формою завоювання й оновлення влади, приведення її структур та діяльності у відповідність із потребами життя, демократичним способом формування та змінювання (періодичного чи позачергового) особово-

го складу органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підтвердження їхніх повноважень на новий термін. Здійснення виборів у юридичному контексті треба розглядати як процес, найважливіша стадія якого – голосування [211].

З прийняттям нової Конституції 1996 р. Україна стала на шлях децентралізації державної влади та запровадження місцевого самоврядування, яке неможливе без формування ефективно діючих його органів, що формуються шляхом виборів, які мають політичне значення.

Відомо, що за останні роки в Україні відбулося значне оновлення виборчого законодавства, спрямованого на розвиток демократичних принципів самих виборів, уточнення правового статусу учасників виборчого процесу, недопущення використання «брудних» виборчих технологій, посилення громадського контролю за результатами виборів, забезпечення об'єктивного та неупередженого ставлення до усіх суб'єктів виборчого процесу в діяльності виборчих комісій, а основні засади реформи виборчого законодавства були пов'язані з утвердженням як у законодавстві, так і у виборчій практиці загально прийнятих принципів виборчого права: таких, як загальність, альтернативність, гласність, розширення сфер судового захисту виборчих прав, запровадження більш чіткого правового регулювання всіх процедур виборчого процесу.

Аналіз процесу становлення виборчого законодавства України показав, що за десять років незалежності в нашій державі проведено вісім виборчих компаній щодо виборів Президента України, народних депутатів України, та виборів до органів місцевого самоврядування.

Варто зазначити деякі проблеми, що виникають у процесі реалізації виборчого законодавства: це по-перше, негативна практика, що склалася в нашій країні, коли кожна нова виборча кампанія проводиться за новим виборчим законом, і який приймається за місяць-два до початку виборчої кампанії, а інколи – уже під час її проведення. По-друге, чинне виборче законодавство часто пов'язане з декларативними нормами, які носять формальний характер, тому що в них відсутній механізм реалізації.

По-третє, негативним як для законодавства взагалі, так і для чинного виборчого законодавства, зокрема, є його внутрішня суперечливість та неузгодженість з іншими нормативно-правовими актами, а також закріплення десятків різноманітних обмежень і заборон, за порушення яких у більшості випадів чинним законодавством не встановлено жодної юридичної відповідальності.

По-четверте, у виборчому процесі ще досі законодавчо не врегульована низка виборчих процедур, а саме:

а) порядок використання засобів масової інформації під час проведення передвиборної агітації;

б) порядок здійснення контролю за надходженням коштів на рахунки виборчих фондів суб'єктів виборчого процесу та порядок акредитації офіційних спостерігачів.

Таким чином, підсумовуючи, можна зробити висновок: минуло більше п'яти років з часу прийняття Конституції України, а держава все ще перебуває в пошуках оптимальних підходів до врегулювання виборчого законодавства, зокрема, у Конституції відсутній окремий розділ, присвячений виборчому процесу, а також немає розділу, в якому окремо визначалися б засади правового статусу обранців до Верховної Ради України та до органів місцевого самоврядування.

Аналіз проведених досліджень переконливо свідчить про необхідність суттєвого вдосконалення чинного законодавства, про місцеве самоврядування загалом, виборчого і референдного законодавства зокрема. Так, не врегульовані також питання щодо спостереження за місцевими виборами, тому Центральною виборчою комісією прийнято дві постанови з цього питання, а саме: постанова від 9 лютого 1998 року № 52 «Про офіційних спостерігачів від інших держав і міжнародних організацій та їх статус при підготовці та проведенні виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» та постанова від 6 серпня 1998 року № 326 «Про зразок посвідчення офіційних спостерігачів від інших держав та міжнародних організацій на повторних виборах, виборах депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів замість тих, які вибули».

На нашу думку, до чинного виборчого законодавства доцільно було б унести деякі зміни та доповнення, а саме:

— у відповідних розділах закону дати тлумачення терміна «передвиборна агітація», а також інших термінів, що можуть вживатися, — «політична реклама», «політична інформація» тощо ;

— зазначити конкретні строки проведення передвиборної агітації, зокрема, при необхідності другого туру голосування чи повторних виборів;

— ввести спеціальну статтю, що визначала б порядок та організацію спостереження (контролю) за використанням засобів масової інформації під час проведення передвиборної агітації;

— визначити в законі механізм забезпечення для всіх суб'єктів виборчого процесу рівних умов та можливостей при використанні всіх видів, засобів масової інформації;

— чітко визначити джерела фінансування та порядок фінансування місцевих виборів;

— при визначенні загального складу районної та обласної ради враховувати не тільки кількість територіальних громад адміністративно-територіальних одиниць, що входять до складу району або області, а й чисельність населення у відповідних територіальних громадах;

— надати виборчим комісіям право зняття з реєстрації кандидата, який допустив порушення виборчого законодавства;

— запровадити відповідальності суб'єктів подання пропозицій щодо кандидатур до складу виборчих комісій за їх роботу в комісії і встановити в законі чіткі положення про правові наслідки щодо порушень виборчого законодавства.

Зокрема, Законом України «Про Центральну виборчу комісію» Комісія наділена правом внесення до Верховної Ради України в установленому порядку пропозицій щодо вдосконалення виборчого законодавства [212], але, на жаль, до цього часу цей порядок парламентом так і не встановлений.

Вважається, що подальша перспектива розвитку вітчизняного виборчого законодавства для України виглядає непривабливою, невтішною, тому що вже напередодні нових парламентських та місцевих виборів у березні 2002 року Верховна Рада України розробляла нові виборчі закони з огляду на необхідність зміни виборчих систем.

На нашу думку, зараз найбільш актуальними і, безперечно, дискусійними залишаються положення виборчого законодавства України в сфері місцевого самоврядування, якими необхідно:

— врешті-решт визначити виборчу систему на місцевих виборах;

— встановити нову систему виборчих комісій, а також засади та механізми формування цих комісій, вдосконалити форми і методи їх діяльності;

— розширити перелік суб'єктів відповідальності за порушення виборчого законодавства та встановити можливість визнання виборів недійсними;

— законодавчо закріпити форми та механізми взаємодії виборчих комісій та органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування в процесі організації виборчих кампаній тощо.

Таким чином, підсумовуючи, можна сказати, що для остаточного вирішення переважної більшості проблем, зумовлених недосконалістю українського законодавства про місцеве самоврядування, зокрема виборчого законодавства, потрібно прийняти Виборчий кодекс

України, в якому були б узагальнені всі виборчі процедури під час організації і проведення виборів та референдумів.

У Виборчому кодексі України нормативно слід закріпити вимогу про те, що зміни до виборчого закону можуть вноситися не пізніше, як за півроку до офіційного початку виборчої кампанії, що дасть можливість забезпечити підготовку та проведення виборів на належному організаційному і правовому рівнях.

Звичайно, вдосконалення виборчого законодавства України, визначення алгоритм виборчого процесу, тісно пов'язане із кількістю виборчих кампаній, що відбулися в Україні за роки незалежності. Так, наприклад, вибори до органів місцевого самоврядування в червні 1994 року проводилися за Законом України від 24 лютого 1993 року, до якого двічі вносилися зміни; вибори в березні 1998 року – за Законом України від 14 січня 1998, до якого зміни вносилися один раз; вибори в березні 2002 року – за Законом України від 14 січня 1998 року, із змінами та доповненнями до нього, а одним із основних здобутків нового українського виборчого законодавства, що піднімає його до європейського рівня, є надання пріоритетної ролі політичним партіям на всіх стадіях виборчого процесу, а, особливо, при висуванні кандидатів.

Таким чином, слід зазначити, що саме прийняття Виборчого кодексу України – це єдиний шлях до стабілізації українського виборчого законодавства, оскільки він дозволить систематизувати це законодавство, і створити правову базу, за якої замість кількох окремих нормативно-правових актів діє один, що впорядковує правовідносини та процедури в конкретній сфері і чітко уніфікує методи їх правового регулювання.

Не випадково Президент України Л.Д.Кучма в своєму виступі «Уроки і перспективи місцевого самоврядування» на урочистих зборах Асоціації міст України 7 грудня 2000 року наголосив, що треба чітко визначити напрями вдосконалення та оновлення законодавчої бази місцевого самоврядування [213].

У силу відомих обставин в Україні, як і в більшості країн СНД, прийняття законів про референдуми передувало прийняттю конституцій. Така ситуація обумовлює необхідність приведення закону про референдуми у відповідність з новою Конституцією.

На сьогодні Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» не відповідає Основному Закону і потребує суттєвого доопрацювання та зміни чи розроблення і прийняття нового закону. Чинний закон про референдуми визначає питання, що є предметом все-

українського та місцевих референдумів регулює основні стадії процедури референдумів. Але Закон не відповідає основним конституційним положенням щодо суб'єктів і предметів всеукраїнського і місцевих референдумів. Зокрема, невизначеним лишається коло суб'єктів, уповноважених ініціювати всеукраїнський референдум з питань зміни території України, невизначеним є коло питань, що становлять предмет всеукраїнського референдуму, ініційованого народом, не деталізується процедура призначення (проголошення) всеукраїнського референдуму Президентом України тощо.

На нашу думку, у перспективі бачиться доцільним прийняття окремого Закону України про місцеві референдуми в Україні, а праці вчених-юристів стануть тим підґрунтям, на якому незабаром «проросте» перша поправка до Конституції України, яка буде містити чітке визначення поняття місцевого референдуму та загальні положення щодо нього. А поєднання в одному законі правового регулювання загальнонаціонального (всеукраїнського) і місцевих референдумів дещо штучне, незважаючи на те, що за своїми формально юридичними ознаками їх правова природа суттєво відрізняється. Щодо місцевого референдуму, то він може бути інституалізованим або окремим законом, або деталізованим у законах про місцеве самоврядування.

Слід зазначити, що організаційно-правовому забезпеченню місцевого самоврядування, вдосконаленню нормативно-правової бази сприяло також утворення відповідних державних координаційних органів при Президентові та Кабінеті Міністрів. Водночас було розширено Раду регіонів при Президентові шляхом включення до її складу обласних рад, керівників окремих громадських організацій та об'єднань місцевого самоврядування. У цьому питанні велика роль належить, безумовно, Асоціації міст України, яка зробила помітний внесок у розвиток та вдосконалення місцевого самоврядування, форм і методів роботи місцевих самоврядних органів, у конституційне визначення статусу органів місцевого самоврядування. Тут доцільно координувати законопроектну роботу із урядом, зокрема це особливо важливо після схвалення указами Президента України Концепції державної регіональної політики, Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні, виходу відповідних розпоряджень Кабінету Міністрів України.

Варто звернути увагу на відомий Указ Президента України «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» від 30 серпня 2001р. [214], в якому зазначено, що основними завданнями

органів і посадових осіб у сфері вдосконалення місцевого самоврядування є :

— аналіз проблемних питань розвитку місцевого самоврядування України, підготовка і внесення пропозицій щодо їх вирішення;

— комплексна підготовка та опрацювання проектів законів з питань удосконалення засад місцевого самоврядування в Україні, зокрема, щодо чіткого розмежування функцій, повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, визначення правового статусу комунальної власності, спільної власності територіальних громад, а також з питань володіння, використання та розпорядження землями і природними ресурсами місцевого значення;

— залучення в установленому порядку до підготовки та опрацювання проектів законів з питань удосконалення основ місцевого самоврядування в Україні іноземних фахівців;

— вивчення причин проблемних ситуацій, що склалися в окремих областях України у відносинах між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, внесення пропозицій щодо попередження виникнення таких ситуацій та поліпшення взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами державної влади;

— підготовка та внесення пропозицій щодо посилення державного контролю за виконанням органами місцевого самоврядування, органами державної влади, юридичними особами та окремими громадянами актів законодавства про місцеве самоврядування;

— аналіз стану реалізації Україною міжнародних зобов'язань щодо розвитку місцевого самоврядування, внесення пропозицій щодо забезпечення чіткої системи інформування відповідних структур Ради Європи, міжнародних організацій про виконання Україною зазначених зобов'язань.

Звідси можна зробити висновок, що вирішення нагальних проблем, труднощів і подолання недоліків у становленні розвитку і вдосконалення місцевого самоврядування в Україні в своїй більшості буде залежати як від цілеспрямованої підтримки державою місцевого самоврядування, так і від свідомої активності населення.

Зокрема, слід зазначити, що спільна сесія Української муніципальної академії і Українського муніципального клубу на тему: «Новий етап місцевого та регіонального розвитку» [215], що відбулася в березні 2002 року, розглянуло широкий аспект проблем та перспектив місцевого і регіо-

нального розвитку та відповідальності інститутів публічної влади за місцеве життя. З урахуванням законодавчих напрацювань набуває актуальності прийняття нової редакції Закону про місцеве самоврядування, а також розробка комплексної Програми законодавчого забезпечення місцевого самоврядування.

Безумовно, великого значення набуває розроблення та реалізація прозорих механізмів взаємовідносин місцевої громадськості з органами державної влади, парламентом, його комітетами та урядом. Тільки нещодавно прийнято низку важливих законів та кодексів, безпосередньо пов'язаних з відносинами у сфері місцевого і регіонального розвитку: Бюджетний, Земельний, Цивільний кодекси, закони про Судострій, про Генеральну схему планування території України, про службу в органах місцевого самоврядування, про органи самоорганізації населення тощо.

Проведений аналіз процесів та проблем розвитку і вдосконалення місцевого самоврядування підтверджує їхні значні потенціальні можливості, відкриває нові шляхи для органів місцевого самоврядування у вирішенні їхніх специфічних проблем і створенні оптимальних внутрішніх і зовнішніх умов для забезпечення реалізації пріоритетних напрямів муніципальної реформи в Україні.

У майбутньому необхідно прийняти новий Закон про всеукраїнський референдум та поряд із законами про головні загальноукраїнські форми безпосередньої демократії – вибори і референдуми – закони про інші, принаймні конституційні форми безпосередньої демократії: про мирні збори, мітинги, походи, демонстрації, а також прийняти або поновити закони про місцеві форми безпосередньої демократії: про місцеві вибори, місцеві референдуми, місцеві ініціативи, загальні збори громадян, громадські слухання тощо, а потім прийняти й Муніципальний кодекс.

Важливо зосередити увагу на двох чи трьох основних законодавчих аспектах, а саме: на врегулюванні відносин і окресленні сфер відповідальності різних рівнів влади; визначенні бюджетних відносин між органами влади загально-національного, регіонального та місцевого рівнів з метою збільшення незалежності бюджетів місцевого рівня; врегулюванні відносин між виборчими місцевими й обласними радами та місцевими й обласними державними адміністраціями.

Не менш важливою є роз'яснювальна робота щодо відповідальності за підготовку і законодавче затвердження цієї програми та експертна допомога, наприклад, з боку Асоціації міст України та Ради

Європи, а також щоб усередині українського парламенту набув реальної сили рух за реформи.

Всі чинники вирішення проблем розвитку і вдосконалення місцевого самоврядування в Україні потрібно розділити на зовнішні й внутрішні.

Зовнішніми чинниками є передусім держава в особі вищих органів державної влади, Президент України, які підтримують розвиток місцевого самоврядування як елемента громадського суспільства в Україні.

Створено Фонд сприяння місцевому самоврядуванню при Президентові України, а також утворено Координаційну Раду з питань місцевого самоврядування, яку очолює Президент і основними завданнями якої є: участь у розробці та розгляді проектів нормативних актів, державних програм та концепцій з питань розвитку місцевого самоврядування; вивчення, узагальнення та поширення досвіду з розвитку ініціативи та самодіяльності територіальних громад; сприяння органам виконавчої влади у вирішенні питань державної підтримки місцевого самоврядування в Україні.

Крім того, у Києві діє Академія державного управління при Президентові України з філіями у Львові, Одесі, Харкові, Дніпропетровську, що готує фахівців місцевого самоврядування та є на сьогодні чи не єдиним закладом, що видає спеціальну літературу з питань місцевого самоврядування. У Верховній Раді України питаннями місцевого самоврядування опікується Комітет з питань державного будівництва, місцевого самоврядування та діяльності рад, сформований у 1998 році, а в апараті Кабінету Міністрів України є відділ з питань місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування та утворено в липні 1998 року Кабінетом Міністрів Міжвідомчу комісію з питань місцевого самоврядування, але, на жаль, всі ці структури не відіграють активної ролі у становленні, розвитку та вдосконаленні інституту місцевого самоврядування. Фактично в органах виконавчої влади України хіба що місцеві державні адміністрації займають активну, але не завжди позитивну позицію щодо органів місцевого самоврядування на відповідних територіях. Наприклад, в Ізраїлі питання місцевого самоврядування безпосередньо віднесені до відання міністерства внутрішніх справ, яке координує діяльність органів місцевого самоврядування, надає їм допомогу, залагоджує конфлікти тощо. Звичайно, було б добре на майбутнє створити в Україні, яка буде демократичне суспільство, на основі світового досвіду окремого міністер-

ства у справах місцевого самоврядування, яке займалось би безпосередньо питаннями місцевого самоврядування.

Сюди належать також різні зарубіжні та міжнародні допоміжні організації, що мають на меті сприяння розвитку демократії в нашій країні. Серед них Агентство США з міжнародного розвитку (USAID), Програма TACIS (ЄЕС), Світовий банк, Фонд «Євразія» (США), Міжнародний фонд «Відродження», «Вестмінстерський фонд (Великобританія) та інші інституції, які спонсорують різні заходи щодо підтримки і розвитку місцевого самоврядування в Україні – навчання місцевих урядовців та депутатів, їх стажування за кордоном, програми здійснення різних проектів щодо розвитку місцевого господарства. А здійснюють такі проекти, зокрема, Інститут демократії імені Пилипа Орлика, що є структурою Франції Україна – США і спеціалізується на організації навчання місцевих урядовців міжнародному досвіду місцевого самоврядування; Програма сприяння парламентові України, а також структура Франції Україна – США, що з кінця 1997 року також стала проводити семінари з місцевого самоврядування; програма Тристороннього дослідницького Інституту RTI (Research Triangle Institute), відомого своїми заходами щодо комп'ютеризації служб виконавчих комітетів місцевих рад, розвитку громадського транспорту в містах тощо.

Крім того, до зовнішніх чинників розвитку вирішення проблеми та вдосконалення місцевого самоврядування належать також міжнародні організації, зокрема Рада Європи, що прийняла в 1985 році Європейську хартію місцевого самоврядування і Конгрес місцевих та регіональних влад Європи, що контролює її дотримання в країнах-членах Ради Європи.

До внутрішніх чинників слід віднести активні дії самих органів та діячів місцевого самоврядування, спрямовані на зміцнення цього інституту в Україні. Такими діями були, зокрема, акти створення різних об'єднань органів місцевого самоврядування з метою підтримки реформування місцевого управління і спільного захисту інтересів місцевого самоврядування, а також право органів місцевого самоврядування на об'єднання в асоціації з метою ефективного здійснення своїх прав і обов'язків.

В Україні також діють Асоціація місцевих і регіональних влад України, Асоціація сільських, селищних та міських рад, Асоціація районних у місті рад. Крім того, існує низка регіональних об'єднань органів місцевого самоврядування – Асоціація міст Криму, Асоціація

міст Придніпров'я, Асоціація шахтарських міст, Асоціація міст Полтавщини, Київщини, Тернопільщини тощо.

У червні 1992 року керівниками міських рад — учасниками міжрегіональної наради в Дніпропетровську була створена Асоціація міст України, яка об'єднує більш ніж половину міст нашої країни та головними завданнями якої є: контроль за процесом законотворення в державі з метою захисту інтересів місцевого самоврядування України; реформування бюджетно-фінансової системи України з урахуванням інтересів місцевого самоврядування; організація семінарів і конференцій з питань місцевого самоврядування; підтримка міських програм муніципального підприємництва тощо.

Важливим чинником становлення місцевого самоврядування в Україні, проблем розвитку та його вдосконалення є, безперечно, муніципальна реформа. Президент України Л.Д. Кучма у своєму виступі на урочистих зборах Асоціації міст України сформулював такі її завдання: формування стабільної правової бази самоврядування міст та інших населених пунктів; становлення їх економіки і фінансів; муніципалізація земель; розвиток комунального господарства; запровадження сучасних методів та підходів до управління розвитком міст; реформування системи управління територіальним розвитком [216].

Таким чином, муніципальна реформа має забезпечити поступовий перехід від централізованого державного управління до місцевого самоврядування шляхом передачі територіальним громадам та утвореним ними органам необхідних повноважень та матеріально-фінансових ресурсів для самостійного вирішення значної частини суспільних прав, а аналіз законодавства та практики його застосування, відповідних статей Конституції України, а також наукових поглядів вчених-конституціоналістів щодо цього питання дозволяє зробити висновок: розмежування загальнодержавних і місцевих інтересів — дуже складне завдання, яка потребує якісно нового підходу до законодавства про місцеве самоврядування взагалі, та законодавства про форму безпосередньої демократії зокрема.

Інтереси обох сторін — держави і органів місцевого самоврядування — тісно переплітаються між собою, тому різко розділити їх не можна: потрібна гнучка система законодавчого регулювання, яка б ураховувала спільні інтереси цих сторін та розмежувала власні. Тільки досконале і ефективне законодавство з управлінням національних особливостей дозволить Україні здійснити децентралізацію виконав-

чої влади, створить реальну можливість для місцевого самоврядування і підвищить добробут народу.

Питання для самоперевірки

1. Яку роль відіграють органи місцевого самоврядування у становленні та розвитку організаційно-правових форм реалізації безпосередньої демократії?
2. Охарактеризуйте основні етапи розвитку правової бази місцевого самоврядування.
3. Яка участь громадян в удосконаленні місцевого самоврядування?
4. Які проблеми та перспективи розвитку і вдосконалення місцевого самоврядування як організаційно-правової форми вияву безпосередньої демократії?

Література

1. Кучма Л.Д. Уроки і перспективи місцевого самоврядування // Урядовий кур'єр. – 2000. – 12 грудня.
2. Погорілко В.Ф. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. – К., 2001. – С. 7.
3. Прієшкіна О.В. Роль та значення органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування України // Актуальні проблеми політики. – 2001. – №10-11. – С. 640.
4. Прієшкіна О.В. Проблеми розвитку правової бази місцевого самоврядування в Україні // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ. – 2000. – №1. – С. 89.
5. Прієшкіна О.В. Місцеве самоврядування в Україні та проблеми розвитку його правової бази. // Держава і право. – 2001. – № 9. – С. 172.
6. Пухтинський М. Кроки, що ведуть до мети // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 34. – С. 5.
7. Рекомендація № 48 (1998) щодо міської та регіональної демократії в Україні: Конгрес місцевих та регіональних влад Європи. V сесія. – Страсбург, 26-28 травня 1998.

ВИСНОВКИ

Розвиток процесів демократизації в Україні й інших державах Співдружності Незалежних Держав, децентралізація в них системи територіального управління, підвищення самостійності органів місцевого самоврядування, безпосередньої демократії та її форм на рівні міст і регіонів у вирішенні соціально-економічних завдань, прихід до влади на місцях великої кількості нових людей, які зацікавлені в розвитку сіл, селищ, міст і системи місцевого самоврядування з урахуванням нагромадженого у світі досвіду, зміни загальних умов у відносинах між державами, не тільки СНД, але й держав, які раніше належали до антагоністичних блоків, дозволяє дійти висновків про актуальність та насущну необхідність розвитку й удосконалення організаційно-правових форм безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні.

У результаті дослідження вважаємо можливим дійти таких висновків, що відображають результати нинішньої роботи та їх співвідношення із загальною метою й завданнями, які сформульовані у вступі.

1. В Україні склалася й діє достатньо ефективна система місцевого самоврядування, безпосередньої демократії та її форм, що забезпечує вирішення завдань і реалізацію функцій держави в перехідний період побудови демократичної державності. Проте, незважаючи на поступове вдосконалення нормативно-правової регламентації місцевого самоврядування, форм безпосередньої демократії, її правовий статус залишається все ж недосконалим і суперечливим, що веде до становища, за якого більшість важелів впливу на локально-регіональний рівень, а отже, й безпосередньо на рівень функціонування територіальної громади й утворених нею органів концентрується в руках місцевих державних адміністрацій, тобто державної виконавчої влади.

2. В умовах становлення та розвитку демократичної, правової державності демократія, безпосередня демократія та місцеве самовряду-

вання перебувають у тісному зв'язку філософських категорій змісту й форми: демократія є змістом місцевого самоврядування, а місцеве самоврядування є формою, способом існування і здійснення демократії. У цьому зв'язку та взаємодії двох соціально-правових феноменів — демократії й місцевого самоврядування — визначальну роль відіграє безпосередня демократія

3. Незважаючи на значний «перекіс» у бік регламентації становлення й діяльності організаційних структур місцевого самоврядування, більшість його принципів несуть у собі значний потенціал безпосередньої демократії, яка дає можливість територіальним громадам впливати на соціальні процеси, що проходять у місцевому самоврядуванні; чинити вирішальний вплив на його позитивне функціонування та конституювання.

4. Саме на рівні місцевого самоврядування виявляється одна з найважливіших форм екзистенції, людського існування, що знаходить свій вплив і вираження у громадській самодіяльності, самовираженні й самовиявленні особистості й територіальної асоціації особистостей. Конституційний інститут територіальних громад має розглядатися не тільки як необхідна правова передумова функціонування територіального самоврядування населення в процесі вирішення питань місцевого значення, але й власне громади мають розцінюватися насамперед як елементні структури громадянського суспільства і стати важливою складовою частиною політичного процесу, носіями установчих функцій.

Територіальна громада як частина соціуму, що діє на локальному рівні, розвивається в певних природних, економічних, соціальних і політичних умовах і несе на собі відбиток їхнього сукупного впливу та модифікує поведінкові настанови індивідів, створюючи, як ніяка інша соціальна спільність, потужну систему комунікативної взаємодії людей, спрямованої на вирішення колективних та індивідуальних інтересів.

5. Проблеми нормативної ідентифікації питань місцевого значення як субстрату конституювання територіальної громади розглядаються через призму терміна «місцеве господарство», що дозволяє дійти висновку про інноваційний характер визначення компетенційної бази місцевого самоврядування, яка визначає формування й виділення її основного об'єкта. Необхідність розроблення законодавчого визначення дефініції «питань місцевого значення» стає основним завданням у легітимації об'єктного складу місцевого самоврядування, форм безпосередньої демократії.

6. Місцеві референдуми, місцеві вибори, загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання — це основні форми безпосередньої демократії, які одержали своє законодавче закріплення.

Місцевий референдум — вища пріоритетна форма безпосереднього волевиявлення територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення шляхом голосування в межах повноважень, визначених Конституцією й законами України, та є основним правовим актом локальної нормотворчості територіальної громади, який дозволяє їй брати безпосередню участь в управлінні місцевими справами.

Місцеві референдуми є одним із основних інструментів реалізації права народного суверенітету й легітимізації владних рішень, який здійснюється як шляхом прийняття закону або рішення під час референдуму, так і шляхом підтвердження рішень органів державної влади з питань, що належать до виняткової компетенції референдумів через надання вищої юридичної сили в обох випадках законам та рішенням.

Варто зазначити, що місцеві референдуми як новий інститут конституційного й муніципального права потребує вдосконалення його правової бази, і в перспективі було б доцільно розробити та прийняти новий Закон про місцеві референдуми, в якому передбачити розширення кола питань та проблем місцевого самоврядування, які мають вирішуватися виключно на місцевих референдумах безпосередньо територіальними громадами сіл, селищ, міст як первинними суб'єктами місцевого самоврядування, необхідно чітко визначити предмет місцевих референдумів, його основні стадії підготовки та проведення, види, принципи, правову регламентацію, передбачити не тільки призначення, а й виконання його рішень, і, що надзвичайно важливо, потрібно створити спеціальний фонд для проведення та фінансування або виділяти регулярно з бюджету частину коштів, спеціально призначених для проведення цих заходів, передбачити всі підстави та види відповідальності за порушення законодавства про місцеві референдуми, а також розширити коло суб'єктів, які уповноважені призначати (проголосувати) місцеві референдуми.

Місцеві вибори — форма діяльності територіальної громади, в якій найбільш яскраво виявляється її правовий статус первинного суб'єкта місцевого самоврядування та за допомогою яких територіальна громада формує представницький орган місцевого самоврядування, що діє від її імені і реалізує в більшій частині її функції й повноваження.

Вибори – це демократичний спосіб формування та періодичного чи позачергового змінювання особового складу органів місцевого самоврядування; сучасна, цивілізована правова форма завоювання й оновлення влади, приведення її структури та діяльності у відповідність з потребами життя, а справжня легітимація влади відбувається за умови участі у голосуванні більшості виборців.

З метою активізації становлення системи місцевого самоврядування, зокрема місцевих виборів, необхідно прийняти новий Закон про місцеві вибори, визначити виборчу систему на місцевих виборах, встановити нову систему виборчих комісій, їхні засади та механізм формування, вдосконалити форми й методи їхньої діяльності, ввести спеціальну статтю, що визначала б порядок та організацію спостереження (контролю) над використанням засобів масової інформації під час проведення передвиборної агітації, та чітко визначити джерела фінансування, порядок фінансування місцевих виборів, відповідальність за розподіл та перерозподіл фінансів; при визначенні загального складу районної та обласної ради враховувати не тільки кількість територіальних громад, що входять до складу району або області, а й чисельність населення у відповідних територіальних громадах; надати виборчим комісіям право зняття з реєстрації кандидата, який допустив порушення виборчого законодавства.

Загальні збори мешканців за місцем проживання – одна з форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення, які проводяться на рівні «мікрोगрад», у межах окремих частин сіл, селищ, міст як адміністративно-територіальних одиниць (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів тощо), а тому є формою участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань, що належать до відання місцевого самоврядування.

Слід відмітити, що загальні збори громадян є однією з найбільш масових форм безпосередньої демократії, найдоступнішою для громадян та ефективним засобом їх самоорганізації, забезпечують громадянам реальну можливість поєднання колективного обговорення питань і прийняття рішень з їхньою особистою активністю та ініціативою, які виявляються в різних організаційних та організаційно-правових формах (виступах, участі в голосуванні, запитаннях тощо). Тому загальні збори громадян відіграють важливу роль у системі місцевого самоврядування, виступають формою залучення громадян до здійснення найрізноманітніших управлінських функцій.

Місцеві ініціативи – спеціальна форма безпосередньої демократії територіальних громад, яка закріплює право членів територіальної громади ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, що належить до відання місцевого самоврядування. Хоча в Україні встановлена лише можливість ініціативи місцевої спільноти, необхідно обов'язково визначити при її реалізації умови, які б дали можливість обговорювати та вирішувати її всім членам територіальної громади, а не лише представницьким органам місцевого самоврядування, оскільки виникає вона, як правило, не лише в однієї людини, а зачіпає інтереси багатьох, і результати її розгляду органом місцевого самоврядування будуть стосуватися колективних інтересів. У демократичній державі об'єктивно необхідно прийняти Закон про місцеві ініціативи, в якому визначити статус, порядок організації внесення місцевої ініціативи на розгляд ради, який визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади, визначити види місцевих ініціатив, суб'єктів внесення місцевих інститутів тощо.

Громадські слухання – організаційно-правова форма безпосереднього волевиявлення територіальної громади, яка має право зустрічатися з депутатами відповідної ради посадовими особами місцевого самоврядування та заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питання місцевого значення, які належать до відання місцевого самоврядування. Представницький орган місцевого самоврядування, приймаючи статут територіальної громади села, селища, міста й передбачаючи в ньому таку форму безпосередньої участі територіальних громад в управлінні місцевими справами, як громадські слухання, має враховувати необхідність забезпечення відповідної регулярності таких слухань, тобто проведення їх через приблизно рівні відрізки часу, а також у найбільш зручній як для жителів, так і для депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування час.

Крім провідних форм реалізації безпосередньої демократії, історії відоме велике коло форм безпосередньої демократії, зокрема: народні обговорення, народні ініціативи, мітинги, походи, демонстрації, плебісцити, виявлення громадської думки, референдні ініціативи, індивідуальні й колективні звернення (петиції), а також такі виняткові, немирні форми, як революції, повстання, громадянські війни, національно-визвольні рухи, політичні страйки, протести, акції громадянської непокори, голодування, пікетування тощо.

Форми безпосередньої демократії класифікуються за:

– результатами діяльності (або способом впливу на суспільні відносини) на імперативні, консультативні, комплексні, правотворчі й ті, що не створюють норма права;

– механізмом діяльності – на прямо пов'язані з представницькою демократією, опосередковано пов'язані й не пов'язані з представницькою демократією (або відносно самостійні);

– правовими засадами – чинні на підставі норм права та традицій, звичаїв;

– територіальною ознакою – на національні (загальнодержавні) і місцеві;

– суб'єктами – на всенародні, групові, індивідуальні.

По мірі формування дієздатних територіальних громад та становлення міцної системи місцевого самоврядування виникатимуть й інші форми безпосередньої демократії та безпосередньої участі жителів у муніципальному житті своєї громади, а їх впровадження у практику місцевого самоврядування сприятиме більш широкій участі громадян у вирішенні питань місцевого значення та дасть можливість звільнити органи місцевого самоврядування від муніципальних повсякденних справ, від відповідальності за вирішення місцевих питань, які доцільно передати до відання мікротериторіальної спільноти та її органам самоорганізації (будинковим, вуличним, квартальним та іншим органам самоорганізації населення) та наділити їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

7. Істотний вплив на формування місцевого самоврядування, зокрема безпосередньої демократії та її організаційно-правових форм, мають міжнародні стандарти локальної демократії, які розроблені спільно державами в рамках європейських інтеграційних структур, наприклад, у рамках Ради Європи, регулюють не тільки найважливіші питання становлення місцевого самоврядування, безпосередньої демократії, але також багатоаспектні питання міжнародного економічного й соціального співробітництва місцевих общин і влади, участі молоді у функціонуванні місцевої демократії, що впливає на формування й розширення форм безпосередньої демократії. Міжнародне міжкомунальне і міжмуніципальне співробітництво, яке знайшло своє законодавче закріплення, повинне здійснюватися органами місцевого самоврядування на принципах самостійності, у межах компетенції й через призму інтересів територіальних колективів, насамперед між

селами, селищами, містами й адміністративно-територіальними одиницями суверенних держав-членів СНД і Прибалтики.

Розширення рівня місцевого самоврядування в Україні до європейських стандартів призведе до демократизації нашого суспільства, залучення мільйонів громадян до управління районами і державою взагалі, прискорення реформ і виходу держави із затяжної економічної кризи. Основним критерієм формування місцевого самоврядування у сфері міжнародного співробітництва є реалізація зовнішньополітичної програми суверенної держави у сфері міжнародного співробітництва між органами місцевого самоврядування, громадськими формуваннями, господарськими суб'єктами і мешканцями сіл, селищ, міст та інших адміністративно-територіальних одиниць держави (місцевий, субрегіональний, регіональний рівень).

Таким чином, міжнародні стандарти місцевої демократії, спільно розроблені й визнані більшістю держав європейського континенту, регулюють не тільки найважливіші питання становлення місцевого самоврядування, безпосередньої демократії, які мають величезне значення, що конститує Європейська Хартія про місцеве самоврядування 1985 року, але також багатоаспектні питання міжнародного економічного й соціального співробітництва місцевих общин і місцевої влади. Україна приєднується до глибоких інтеграційних процесів, що відбуваються в рамках Ради Європи, сприймає, визнає й реалізує міжнародні стандарти місцевої демократії, що є великим свідченням бажання нашої держави приєднатися до сім'ї європейських народів, та є, по-перше, необхідним з огляду її членства в Раді Європі, а по-друге, дуже актуальним та своєчасним, тому що місцеве самоврядування на регіональному (обласному) рівні в Україні нормативно регламентоване явно недостатньо та страждає перекосом у бік розширення компетенційних повноважень структури державної виконавчої влади на місцях.

8. Для оптимізації процесів конституювання й функціонування організаційно-правових форм безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні необхідно суттєво вдосконалити законодавчу базу. Нормативно-правова регламентація суб'єктно-об'єктного складу місцевого самоврядування в Україні характеризується низкою особливостей:

а) вона є інноваційною діяльністю й тому має здійснюватися на наукових засадах з використанням методологічних підходів, що є в розпорядженні соціологічної й юридичної наук;

б) у цьому процесі першочергового значення набуває розроблення узагальненого наукового поняття правового статусу територіальної громади;

в) регламентація компетенційної бази місцевого самоврядування є найважливішим етапом її інституціоналізації та структурування;

г) у процесі нормативно-правової регламентації місцевого самоврядування та форм безпосередньої демократії варто звернути увагу на дуже високу ефективність локальної нормотворчості.

Тільки досконале й ефективне законодавство з урахуванням національних особливостей дозволить Україні здійснити децентралізацію виконавчої влади, створити реальну можливість для місцевого самоврядування і підвищить добробут народу, а недосконалість законодавства призводить до конфліктів між органами самоврядування й місцевими державними адміністраціями, між радами й виконавчими комітетами, між радами й обраними мерами, між мерами й губернаторами, а також між радами й не представленими в них національними меншинами.

ДОДАТКИ

Додаток I

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

(Витяг)

Стаття 5. ... Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Стаття 7. В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування.

Стаття 13. Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією.

Стаття 19. Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Стаття 32. ... Кожний громадянин має право знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею.

Стаття 37. ... Не допускається створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а

також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях.

Стаття 38. Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування.

Стаття 39. Громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування.

Стаття 40. Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Стаття 41. Громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону.

Стаття 42. Кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом.

Підприємницька діяльність депутатів, посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування обмежується законом.

Стаття 46. Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та інших випадках, передбачених законом.

Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними.

Стаття 47. Кожен має право на житло. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду.

Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону.

Стаття 49. Кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування.

... У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена.

Стаття 53. Кожен має право на освіту.

Повна загальна освіта є обов'язковою.

Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пілг учням і студентам.

Громадяни мають право безоплатно здобути вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі.

Громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних закладах або через національні культурні товариства.

Стаття 55. Права і свободи людини і громадянина захищаються судом.

Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Стаття 56. Кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень.

Стаття 71. Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Стаття 85. До повноважень Верховної Ради України належить:

...

29) утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів;

30) призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування...

Стаття 86. Народний депутат України має право на сесії Верховної Влади України звернутися із запитом до органів Верховної Влади України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності.

Керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій зобов'язані повідомити народного депутата України про результати його запиту.

Стаття 92. Виключно законами України визначаються:

... 15) засади місцевого самоврядування;

16) статус столиці України; спеціальний статус інших міст...

Стаття 95. Бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.

Стаття 118. Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації.

Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів.

Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь.

Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

Стаття 119. Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:

1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;

2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян;

3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно культурного розвитку;

4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;

5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;

6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;

7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Стаття 138. До відання Автономної Республіки Крим належить:

... 2) організація та проведення місцевих референдумів...

Стаття 140. Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад.

Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи са-

моорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Стаття 141. До складу сільської, селищної, міської ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки.

Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають строком на чотири роки відповідно сільського, селищного та міського голову, який очолює виконавчий орган та головує на її засіданнях.

Статус голів, депутатів і виконавчих органів ради та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом.

Голова районної та голова обласної ради обираються відповідною радою і очолюють виконавчий апарат ради.

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

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Стаття 143. Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціального 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, організують та ліквідують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Стаття 144. Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановлено-му законом порядку з одночасним зверненням до суду.

Стаття 145. Права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку.

Стаття 146. Інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом.

ЄВРОПЕЙСЬКА ХАРТІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ (Хартію ратифіковано Законом України №452/97-ВР від 15.07.97)

Преамбула

Держави – члени Ради Європи, які підписали цю Хартію, враховуючи, що метою Ради Європи є досягнення єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням,

вважаючи, що одним з методів досягнення цієї мети є укладання угод в адміністративній галузі,

враховуючи, що місцева влада є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму,

враховуючи, що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами – членами Ради Європи,

переконані в тому, що це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні,

переконані в тому, що існування місцевої влади, наділеної реальними функціями, може забезпечити ефективно і близько до громадянина управління,

усвідомлюючи, що охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади,

стверджуючи, що з цього випливає необхідність існування місцевої влади, яка має створити на демократичній основі директивні органи і широку автономію щодо своїх функцій, шляхи і засоби здійснення цих функцій, а також ресурси, необхідні для її виконання,

погодилися про таке:

Стаття 1. Сторони зобов'язуються вважати для себе обов'язковими, у порядку та обсязі, передбачених у статті 12 цієї Хартії, нижченаведені статті.

Частина I

Стаття 2. Конституційна та правова основа місцевого самоврядування

Принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві і, за можливістю, в конституції.

Стаття 3. Концепція місцевого самоврядування

1. Місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевої влади, в межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

2. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення ніяким чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом.

Стаття 4. Сфера компетенції місцевого самоврядування

1. Головні повноваження і функції місцевих властей визначаються конституцією або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню місцевих властей повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону.

2. Місцева влада, в межах закону, має повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери її компетенції і вирішення якого не доручене ніякому іншому органу.

3. Муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії.

4. Повноваження, якими наділяються місцева влада, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачено законом.

5. Якщо повноваження делегуються місцевій владі центральним чи регіональним органом, місцева влада, за можливості, має право пристосувати свою діяльність до місцевих умов.

6. У процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються місцевої влади, з останньою мають проводитися консультації і, за можливістю, своєчасно і належним чином.

Стаття 5. Охорона територіальних кордонів місцевої влади

Зміни територіальних кордонів місцевої влади можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих общин, можливо, шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом.

Стаття 6. Відповідні адміністративні структури і ресурси для виконання місцевою владою їхніх завдань

1. Без шкоди для більш загальних законодавчих положень місцева влада має можливість визначати свої власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління.

2. Умови служби місцевих державних службовців повинні дозвляти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності; для цього забезпечуються належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі.

Стаття 7. Умови здійснення функцій на місцевому рівні

1. Мандат місцевих обраних представників передбачає вільне здійснення ними своїх функцій.

2. Він передбачає відповідне фінансове відшкодування витрат, здійснених під час виконання цього мандату, а також, у разі необхідності, відшкодування втрачених доходів або винагороди за виконану роботу і відповідний захист соціального забезпечення.

3. Будь-які функції та діяльність, несумісні з мандатом місцевого обраного представника, визначаються законом або основоположними правовими принципами.

Стаття 8. Адміністративний нагляд за діяльністю місцевої влади

1. Будь-який адміністративний нагляд за місцевою владою може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом.

2. Будь-який адміністративний нагляд за діяльністю місцевої влади, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за своєчасністю виконання завдань, доручених місцевим властям.

3. Адміністративний нагляд за місцевою владою здійснюється таким чином, щоб забезпечити достовірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти.

Стаття 9. Фінансові ресурси місцевої влади

1. Місцева влада має право, в рамках національної економічної політики, на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень.

2. Обсяг фінансових ресурсів місцевої влади відповідає функціям, передбаченим конституцією або законом.

3. Принаймні частина фінансових ресурсів місцевих властей формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону.

4. Фінансові системи, які складають підґрунтя ресурсів місцевої влади, мають достатньо диверсифікований і підвищувальний характер і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність із реальним зростанням вартості виконання завдань місцевої влади.

5. Захист більш слабкої у фінансовому відношенні місцевої влади вимагає запровадження процедур усунення фінансових диспропорцій або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не завдають шкоди повноваженням, які місцева влада може здійснювати в межах власної сфери компетенції.

6. Місцева влада інформується відповідним чином про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів.

7. За можливістю, дотації місцевій владі не призначаються для фінансування конкретних проектів. Надання дотацій не скасовує основоположну свободу місцевої влади проводити власну політику в межах її компетенції.

8. Для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу, місцева влада має доступ до національного ринку капіталу в межах закону.

Стаття 10. Право місцевої влади на свободу асоціації

1. Місцева влада має право, виконуючи свої повноваження, співробітничати та, в межах закону, створювати консорціуми з іншими місцевими владами для виконання завдань, що становлять спільний інтерес.

2. Право місцевої влади бути членом асоціації з метою захисту і заохочення її спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації місцевої влади визнається кожною державою.

3. Місцева влада має право на умовах, які можуть бути передбачені законом, співробітничати з місцевою владою інших держав.

Стаття 11. Правовий захист місцевого самоврядування

Місцева влада має право використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування, які втілені в конституції чи національному законодавстві.

Частина II. Інші положення

Стаття 12. Зобов'язання

1. Кожна Сторона зобов'язується вважати для себе обов'язковими принаймні двадцять пунктів частини I цієї Хартії, з яких принаймні десять мають належати до пунктів, які наведені нижче:

- стаття 2,
- пункти 1 і 2 статті 3,
- пункти 1, 2 і 4 стаття 4,
- стаття 5,
- пункт 1 стаття 7,
- пункт 2 статті 8,
- пункти 1, 2 і 3 статті 9,
- пункт 1 статті 10,
- стаття 11.

2. Кожна Договірنا Держава під час здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або свого документа про приєднання чи затвердження, повідомляє Генеральному секретарю Ради Європи, які пункти вона визначила відповідно до положень пункту 1 цієї статті.

3. Будь-яка Сторона в подальшому в будь-який час може повідомити Генерального секретаря про те, що вона вважає для себе обов'язковими будь-які пункти цієї Хартії, які вона ще не прийняла згідно з положеннями пункту 1 цієї статті. Такі взяті в подальшому зобов'язання вважаються складовою частиною ратифікації, прийняття чи затвердження Стороною, яка надсилає таке повідомлення, і набирають такої ж чинності з першого дня місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду від дати отримання повідомлення Генеральним секретарем.

Стаття 13. Влада, до якої застосовується Хартія

Принципи місцевого самоврядування, що містяться в цій Хартії, застосовуються до всіх категорій місцевої влади, існуючих у межах території відповідної Сторони. Однак кожна Сторона під час здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або документа про приєднання чи затвердження, може визначити категорії місцевої або регіональної влади, якими вона має намір обмежити сферу застосування цієї Хартії або які вона має намір вилучити з неї. Вона має також включити в сферу застосування цієї Хартії інші категорії місцевої або регіональної влади шляхом перепроведення в подальшому відповідного повідомлення Генеральному секретарю Ради Європи.

Стаття 14. Надання інформації

Кожна Сторона надсилає Генеральному секретарю Ради Європи всю відповідну інформацію, що стосується законодавчих положень або інших заходів, вжитих нею з метою дотримання положень цієї Хартії.

Частина III

Стаття 15. Підписання, ратифікація та набрання чинності

1. Цю Хартію відкрито для підписання державами – членами Ради Європи. Вона підлягає ратифікації, прийняттю чи затвердженню. Ратифікаційні грамоти або документи про прийняття чи затвердження здаються на зберігання Генеральному секретарю Ради Європи.

2. Ця Хартія набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду від дати, на яку чотири держави – члени Ради Європи висловили свою згоду про обов'язковість для них цієї Хартії відповідно до положень попереднього пункту.

3. Стосовно будь-якої держави, яка висловлюватиме свою згоду про обов'язковість для неї цієї Хартії після набрання нею чинності, Хартія набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду від дати здачі на зберігання ратифікаційної грамоти або документа про прийняття чи затвердження.

Стаття 16. Територіальне застосування

1. Будь-яка держава під час підписання або здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або документа про прийняття, затвердження чи приєднання, може визначити територію (території), до якої застосовуватиметься ця Хартія.

2. Будь-яка держава може в подальшому в будь-який час заявою на ім'я Генерального секретаря Ради Європи поширити дію цієї Хартії на будь-яку іншу територію, визначену в цій заяві. Щодо такої території Хартія набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду від дати отримання такої заяви Генеральним секретарем.

3. Будь-яка заява, зроблена відповідно до двох попередніх пунктів, може стосовно до будь-якої території, визначеної в цій заяві, бути відкликана шляхом перепроведення повідомлення на ім'я Генерального секретаря. Відкликання набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення шестимісячного періоду від дати отримання такого повідомлення Генеральним секретарем.

Стаття 17. Денонсація

1. Будь-яка Сторона може денонсувати цю Хартію в будь-яких час після закінчення п'ятимісячного періоду від дати, на яку Хартія на-

брала для неї чинності. Відповідне повідомлення надсилається Генеральному секретарю Ради Європи за шість місяців до дати денонсації Хартії.

Така денонсація не зашкодить чинності Хартії для інших Сторін, якщо їх кількість протягом всього часу становить не менше чотирьох Сторін.

2. Будь-яка Сторона може, відповідно до положень попереднього пункту, денонсувати будь-який прийнятий нею пункт частини Хартії, якщо ця Сторона продовжує вважати для себе обов'язковими ту кількість і категорію пунктів, які визначені в пункті 1 статті 12. Будь-яка Сторона, яка після денонсації того чи іншого пункту більше не задовольняє вимогам пункту 1 статті 12, вважається такою, що денонсувала також і Хартію.

Стаття 18. Повідомлення

Генеральний секретар Ради Європи повідомляє держави – члени Ради Європи про:

1. будь-яке підписання;
2. заду на зберігання будь-якої ратифікаційної грамоти або будь-якого документа про прийняття чи затвердження;
3. будь-яку дату набрання чинності цією Хартією відповідно до статті 15;
4. будь-яке повідомлення, отримане на виконання положень пунктів 2 і 3 статті 12;
5. будь-яке повідомлення, отримане на виконання положень статті 13;
6. будь-яку іншу дію, будь-яке повідомлення або сповіщення, які стосуються цієї Хартії.

На посвідчення чого нижчепідписані належним чином на те уповноважені представники підписали цю Хартію.

Вчинено у Страсбурзі п'ятнадцятого дня жовтня місяця 1985 року англійською і французькою мовами, причому обидва тексти є однаково автентичними, в одному примірнику, який зберігатиметься в архіві Ради Європи. Генеральний секретар Ради Європи надсилає засвідчені копії цієї Хартії кожній державі – члену ради Європи.

**Перелік Держав, які підписали Європейську хартію
місцевого самоврядування
Станом на 30 березня 1999 р.
Відкрита для підписання: 15 березня 1985 р. у м. Страсбурзі
Набула чинності: 1 вересня 1988 р.
Умови 4 ратифікації**

Держави - члени	Дата підписання	Дата ратифікації	Дата набуття чинності	Застереження Д: Декларація Т: територ. Декларація А/Ф: англ./фр.
Албанія	27.06.98			
Андора				
Австрія	15.10.85	23.09.87	01.09.88	Д:А/Ф
Бельгія	05.10.85			
Болгарія	03.10.94	10.05.95	01.09.95	Д:А/Ф
Хорватія	11.10.97	11.10.97	01.02.98	Д:А/Ф
Кіпр	08.10.86	16.05.88	01.09.88	Д:А/Ф
Чеська Республіка	28.05.98			
Данія	15.10.85	03.02.88	01.09.88	Д:А/Ф
Естонія	04.11.93	16.12.94	01.04.95	Д:А/Ф
Фінляндія	14.06.90	03.06.91	01.10.91	
Франція	15.10.85			
Німеччина	15.10.85	17.05.88	01.09.88	Д:А/Ф
Греція	15.10.85	06.09.89	01.10.90	Д:А/Ф
Угорщина	06.04.92	21.03.94	01.07.94	Д:А/Ф
Ісландія	20.11.85	25.03.91	01.07.91	
Ірландія	07.10.97			
Італія	15.10.85	11.05.90	01.09.90	Д:А/Ф
Латвія	05.12.96	05.12.96	01.04.97	Д:А/Ф
Ліхтенштейн	15.10.85	11.05.88	01.09.88	Д:А/Ф
Литва	27.11.96			
Люксембург	15.10.85	15.05.87	01.09.88	
Мальта	13.07.93	06.09.93	01.01.94	Д:А/Ф
Молдова	02.05.96	02.10.97	01.02.98	
Нідерланди	07.01.88	20.03.91	01.07.91	Д:А/Ф

Додатки

Держави - члени	Дата підписання	Дата ратифікації	Дата набуття чинності	Застереження Д: Декларація Т: територ. Декларація А/Ф: англ./фр.
Норвегія	26.05.89	26.05.89	01.09.89	
Польща	19.02.93	22.11.93	01.03.94	
Португалія	15.10.85	18.12.90	01.04.91	
Румунія	14.10.94	28.01.98	01.05.98	Д:А/Ф
Росія	28.02.96	05.05.98	01.09.98	
Сан-Марино				
Словаччина	23.02.99			
Словенія	11.10.94	15.11.96	01.03.97	Д:А/Ф
Іспанія	15.10.85	08.11.88	01.03.89	Д:А/Ф
Швеція	04.10.88	29.08.89	01.12.89	Д:А/Ф
Швейцарія				
Колишня югославська республіка Македонія	14.06.96	06.06.97	01.10.97	
Туреччина	21.11.88	09.12.92	01.04.93	Д:А/Ф
Україна	06.11.96	11.09.97	01.01.98	
Об'єднане королівство	03.06.97	24.04.98	01.08.98	Д:А/Ф

Декларації та застереження держав – членів Ради Європи, які зроблені при ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування

Держави – члени Ради Європи	Застереження та декларації
Австрія	<p>Республіка Австрія визнає себе зв'язаною такими статтями і пунктами: пункти 1 та 2, стаття 2, стаття 3; пункти 1,4 та 6, стаття 4; пункти 1 та 2, стаття 5, стаття 6; пункти 1 та 3, стаття 7; пункти 1 та 3, стаття 8; пункти 1-9, стаття 9; пункти 1-3, стаття 10,.</p> <p>Наступні принципи та статті були виключені при розгляді і ратифікації:</p> <p>Сфера компетенції місцевого самоврядування</p> <ul style="list-style-type: none"> - ідея наділення органів місцевого самоврядування широкими повноваженнями без конкретних обов'язків, встановлених законом (п. 2 ст. 4); - загальний принцип децентралізації повноважень, які повинні бути передані на найближчий до громадян рівень, не був ратифікований (п. 3, ст. 4.); - право органів місцевого самоврядування на консультування належним чином з питань, безпосередньо пов'язаних з їхніми інтересами, не було включено при ратифікації (п. 5, ст. 4). Це означає, що Австрія не вважає за обов'язок обґрунтовувати час та спосіб таких консультацій. Тому право місцевих влад на справляння впливу не гарантується. <p>Умови здійснення повноважень на місцевому рівні</p> <ul style="list-style-type: none"> - матеріальні міркування, такі, як фінансові відшкодування витрат, понесені при виконанні обов'язків, або втрата заробітку під час повного строку виконання мандата та відповідно соціальне забезпечення не повинно заважати будь-кому висувати свою кандидатуру на заняття посади (п. 2, ст. 7). <p>Адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування</p> <ul style="list-style-type: none"> - контроль вищих органів влади за діяльністю органів місцевого самоврядування повинен обмежуватися наглядом за законністю, а не за доцільністю окремих заходів. Тільки у випадку, коли вищі органи делегують окремі повноваження, може здійснюватись контроль за тим, як ці повноваження виконуються (п. 2, ст. 8, з урахуванням п. 5, ст. 4).

Держави – члени Ради Європи	Застереження та декларації
	<p>Водночас Австрія не вважає себе зв'язаною принципом ст. 11, який дає право нижчому рівню влади звертатися з апеляцією на можливе зловживання правом контролю.</p> <p>Правовий захист місцевого самоврядування</p> <p>- Органи місцевого самоврядування мають право на судовий захист для забезпечення вільного здійснення ними своїх повноважень при очевидному порушенні закону (ст. 11).</p>
Болгарія	<p>Республіка Болгарія вважає себе зв'язаною всіма положеннями частини 1 Європейської хартії за винятком п. 2 ст. 7.</p> <p>Умови здійснення повноважень на місцевому рівні</p> <p>Республіка Болгарія вважає себе не зв'язаною принципом належного фінансового відшкодування витрат під час здійснення свого мандата, а також відшкодування за втрачений заробіток або винагороду за виконану роботу та відповідне соціальне забезпечення.</p>
Хорватія	<p>Республіка Хорватія вважає себе зв'язаною такими пунктами: пункти 1 і 2, стаття 2, стаття 3; пункти 1, 2 і 4, стаття 4; пункт 1, стаття 5, стаття 6; пункти 1-3, стаття 7; пункти 1 і 2, стаття 8; пункти 1, 2 і 3, стаття 9; пункти 1 і 3, стаття 10; стаття 11.</p> <p>Таки принципи і статті були виключені при розгляді і ратифікації:</p> <p>Сфера компетенції місцевого самоврядування</p> <p>- загальний принцип децентралізації публічних повноважень, які повинні покладатися на найближчий до громадян рівень, не був ратифікований (п. 3, ст. 4);</p> <p>- органам місцевого самоврядування надається свобода в адаптації повноважень до місцевих умов у випадках, коли вони делеговані їм центральними чи регіональними органами влади (п.5, ст. 4);</p> <p>- органи місцевого самоврядування повинні мати реальну можливість шляхом консультації впливати на процеси планування та прийняття рішень, що безпосередньо їх стосуються (п. 6, ст. 4).</p>

Держави – члени Ради Європи	Застереження та декларації
	<p>Адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування</p> <ul style="list-style-type: none"> - принцип відповідності: орган контролю при здійсненні своїх прав повинен застосовувати метод, який зачіпає самостійність місцевого самоврядування (п.3, ст. 8). <p>Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування</p> <ul style="list-style-type: none"> - достатньо різноманітні та гнучкі джерела, що надаються органам місцевого самоврядування (п. 4, ст. 9); - повинні бути введені процедури фінансового вирівнювання або еквівалентні заходи, спрямовані на корегування наслідків нерівномірного розподілу джерел фінансування, а також тягаря фінансових витрат, який лежить на органах місцевого самоврядування (п.5, ст. 9); - конкретні критерії надання перерозподілених ресурсів повинні бути погоджені з органами місцевого самоврядування на етапі розробки законодавства (п. 6, ст.9); - надання субсидій не повинне обмежувати свободу органів місцевого самоврядування. Хартія віддає перевагу наданню загальних або блокових субсидій, а не фінансуванню конкретних проєктів (п. 7, ст. 9); - органи місцевого самоврядування повинні мати доступ до національного ринку капіталів у межах обмежень, передбачених законом на запозичення з метою здійснення інвестицій (п. 8, ст. 9). <p>Право місцевих органів самоврядування на асоціацію</p> <p>Право місцевих органів самоврядування вступати в асоціації для захисту і просування своїх спільних інтересів, а також вступати в міжнародні асоціації місцевих влад (п. 2, ст. 10).</p>
Кіпр	<p>Республіка Кіпр не вважає себе зв'язаною статтею 5 та пунктом 2 статті 7 Хартії:</p> <p>Захист меж територій, в яких здійснюється місцеве самоврядування</p> <ul style="list-style-type: none"> - зміни меж територій, в яких здійснюється місцеве самоврядування, можливе тільки після з'ясування думки населення відповідних комун (ст. 5).

Держави – члени Ради Європи	Застереження та декларації
	Умови здійснення повноважень на місцевому рівні Принцип належного фінансового відшкодування витрат у зв'язку зі здійсненням свого мандата, а також відшкодування за втрачений заробіток або винагороди за зроблену роботу та відповідне соціальне забезпечення (п.2, ст. 7.).
Данія	Королівство Данія вважає себе зв'язаним Європейською хартією місцевого самоврядування в цілому. Відповідно до статей 13 та 16 Королівство Данія вважає, що положення Хартії розповсюджується на її муніципалітети („kommuner”) та округи („amtskommuner”), за винятком Ради метрополії („Hovedstadstradet”). Дія Хартії не розповсюджується на Гренландію та Фарерські острови.
Естонія	Республіка Естонія зобов'язується виконувати всі статті Хартії на території, що підпадають під її юрисдикцію.
Німеччина	<p>Декларації містяться в двох листах Постійного представника Федеративної Республіки Німеччина від 17 травня 1988 р. і вручені заступнику Генерального секретаря під час передачі на зберігання ратифікаційної грамоти 17 травня 1988 р.</p> <p>При врученні ратифікаційної грамоти Європейської хартії місцевого самоврядування 15 жовтня 1985 р. у м. Страсбурзі було зроблено заяву, що дія Хартії розповсюджуватиметься і на Землі Берлін з моменту вступу Хартії в силу у Федеративній Республіці Німеччина.</p> <p>Заяви були зроблені щодо таких статей: пункт 2 статті 12.</p> <p>Федеративна Республіка Німеччина вважає себе зв'язаною всіма пунктами частини 1 Хартії, за винятком:</p> <ul style="list-style-type: none"> - в Землі Рейнланд-Пфальц - пункт 3 статті 9 не розповсюджується на комунальні союзи (Verbandsgemeinden) та округи (Kreise); - в інших Землях пункт 3 статті 9 не розповсюджуються на округи (Kreise).

Держави – члени Ради Європи	Застереження та декларації
	<p>Стаття 9, друга пропозиція У Федеративній Республіці Німеччина сфера дії Хартії обмежується комунами (Verbandsgemeinden), союзами комун (Verbandsgemeinden) та округами (Kreise) в Землі Рейнланд-Пфальц і комунами та округами в інших Землях.</p>
Греція	<p>Греція не вважає себе зв'язаною наступними положеннями: Захист територіальних меж, в яких здійснюється місцеве самоврядування - зміни меж територій, в яких здійснюється місцеве самоврядування, можливі лише після з'ясування думки населення відповідної території (ст.5). Умови здійснення повноважень на місцевому рівні - принцип належного фінансового відшкодування за втрачений заробіток або винагороди за виконану роботу і відповідне соціальне забезпечення (п.2, ст.7). Адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування - контроль вищих органів влади за діяльністю органів місцевого самоврядування повинен бути обмежений контролем за законністю, а не за доцільністю конкретних рішень. Тільки у випадку передачі вищими органами влади окремих повноважень може здійснюватися будь-який контроль за тим, як вони виконуються органами місцевого самоврядування (п.2, ст.8). Право місцевих органів самоврядування на асоціацію Право місцевих органів самоврядування вступати в асоціації для захисту та просування своїх спільних інтересів, а також вступати в міжнародні асоціації місцевих влад (п.2, ст.10) .</p>
Угорщина	<p>Декларація міститься в листі, якого міністр іноземних справ Республіки Угорщина вручив Генеральному секретарю під час передачі на зберігання ратифікаційної грамоти 21 березня 1994 р.</p>

Держави – члени Ради Європи	Застереження та декларації
	<p>Республіка Угорщина на підставі статті 13 Європейської хартії місцевого самоврядування та з урахуванням декретів Угорського закону про вибори органів самоврядування заявляє про таке: з усіх органів самоврядування, які обираються на основі загального виборчого права, Угорщина в даний час може лише частково забезпечити вибори членів зборів столиці та округів в силу того, що діють такі декрети Угорського закону:</p> <ul style="list-style-type: none"> - кожний представницький орган району обирає представників у Генеральну асамблею столиці. Ще 66 членів представницького органу обираються мешканцями столиці шляхом прямих виборів за списком; - члени Генеральної асамблеї округів обираються делегатами, обраними представницьким органом місцевого самоврядування.
Італія	Відповідно до пункту 3 статті 12 Хартії Італійська республіка вважає себе зв'язаною Хартією в цілому.
Латвія	<p>Декларація міститься в Ноті міністра закордонних справ Латвії від 11 листопада 1996 року, яка вручена Генеральному секретарю під час передачі на зберігання ратифікаційної грамоти 5 грудня 1996 року.</p> <p>Відповідно до статті 12 Європейської хартії місцевого самоврядування Республіка Латвія заявила про свою згоду виконувати такі статті: пункт 1 і 2, стаття 2, стаття 3; пункт 1, стаття 4, стаття 5, стаття 6; пункти 1 і 3, стаття 7; пункти 1, 2 і 3, стаття 8; пункти 1, 2, 3, 5, 6, і 7, стаття 9; стаття 10; стаття 11.</p> <p>Латвія не вважає себе зв'язаною такими принципами та статтями:</p> <p>Відповідність структур і адміністративних засобів завданням органів місцевого самоврядування</p> <ul style="list-style-type: none"> - підбір висококваліфікованих кадрів, побудований на принципах врахування особистих якостей і компетенції та забезпечення належних умов професійної підготовки, оплати праці і просування по службі (п. 2, ст. 6). <p>Умови здійснення повноважень на місцевому рівні</p>

Держави – члени Ради Європи	Застереження та декларації
	<p>Принцип належного фінансового відшкодування витрат у зв'язку із здійсненням власного мандата, а також відшкодування за втрачений заробіток або винагороди за виконану працю і відповідне соціальне забезпечення (п. 2, ст. 7).</p> <p>Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування - достатньо різноманітні і гнучкі джерела, які надаються органам місцевого самоврядування (п. 4, ст. 9); для фінансування інвестицій органи місцевого самоврядування повинні мати доступ до національного ринку капіталів (п. 8, ст. 9).</p> <p>Право місцевих органів самоврядування на асоціацію - право місцевих органів самоврядування вступати в асоціації для захисту і просування спільних інтересів, а також вступати в міжнародні асоціації міських влад (п. 2, ст. 10).</p> <p>- пряме співробітництво з окремими органами місцевого самоврядування інших країн (п. 3, ст. 10, у зв'язку з положеннями Європейської рамкової конвенції про прикордонне співробітництво територіальних спільнот і влад).</p>
Ліхтенштейн	<p>Відповідно до пункту 2 статті 12 Хартії Герцогство Ліхтенштейн вважає себе зв'язаним такими статтями та пунктами: пункт 1, стаття 2, стаття 3; пункти 1-6, стаття 4; пункт 1, стаття 5, стаття 6; пункти 1 і 3, стаття 7; пункти 1-3, стаття 8; пункти 1, 2, 5, 6 і 7, стаття 9; пункт 1, стаття 10; стаття 11.</p> <p>Ліхтенштейн не вважає себе зв'язаним такими принципами і статтями:</p> <p>Поняття місцевого самоврядування</p> <p>- право на місцеве самоврядування здійснюється органами місцевого самоврядування, що створені демократичним шляхом (п. 2, ст. 3).</p> <p>Відповідність структур і адміністративних засобів завданням органів місцевого самоврядування</p> <p>- підбір висококваліфікованих кадрів, побудований на принципах врахування особистих якостей і компетенції та забезпечення належних умов професійної підготовки, оплати праці і просування по службі (п. 2, ст. 6).</p>

Держави – члени Ради Європи	Застереження та декларації
	<p>Умови здійснення повноважень на місцевому рівні</p> <p>Принцип належного фінансового відшкодування витрат під час здійснення свого мандата, а також відшкодування за втрачений заробіток або винагороди за виконану роботу і відповідне соціальне забезпечення (п. 2, ст. 7).</p> <p>Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування</p> <ul style="list-style-type: none"> - органи місцевого самоврядування мають право на поповнення фінансових джерел за рахунок місцевих податків та зборів, ставки яких вони можуть визначати у встановлених законом межах (п. 3, ст. 9); - достатньо різноманітні та гнучкі джерела, що надаються органам місцевого самоврядування (п. 4, ст. 9); - для фінансування інвестицій органи місцевого самоврядування повинні мати доступ до національного ринку капіталів (п. 8, ст. 9). <p>Право місцевих органів самоврядування на асоціацію</p> <ul style="list-style-type: none"> - право місцевих органів самоврядування вступати в асоціації для захисту і просування спільних інтересів, а також вступати в міжнародні асоціації міських влад (п. 2, ст. 10). - пряме співробітництво з окремими органами місцевого самоврядування інших країн (п. 3, ст. 10 у зв'язку з положеннями Європейської рамкової конвенції про прикордонне співробітництво територіальних спільнот і влад).
Мальта	<p>Мальта вважає себе зв'язаною такими 25 пунктами: пункти 1 і 2, стаття 2, стаття 3; пункти 1-6, стаття 4; пункти 1 і 2, стаття 5, стаття 6; пункти 1 і 3, стаття 7; пункти 1-3, стаття 8; пункти 1, 2, 7 і 8, стаття 9; пункти 1-3, стаття 10; стаття 11.</p> <p>Мальта не вважає себе зв'язаною такими принципами та статтями:</p> <p>Умови здійснення повноважень на місцевому рівні</p> <p>Принцип належного фінансового відшкодування витрат у зв'язку із здійсненням власного мандата, а також відшкодування за втрачений заробіток або винагороди за виконану працю і відповідне соціальне забезпечення (п.2, ст. 7).</p>

Держави – члени Ради Європи	Застереження та декларації
	<p>Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування</p> <ul style="list-style-type: none"> - органи місцевого самоврядування мають право на поповнення фінансових джерел за рахунок місцевих податків та зборів, ставки яких вони можуть визначати у встановлених законом межах (п. 3, ст. 9); - достатньо різноманітні та гнучкі джерела, що надаються органам місцевого самоврядування (п. 4, ст. 9); - повинні бути введені процедури фінансового вирівнювання або еквівалентні заходи, спрямовані на корегування наслідків нерівного розподілу джерел фінансування, а також тягаря фінансових витрат, який лежить на органах місцевого самоврядування (п. 5, ст. 9); - конкретні критерії надання перерозподілених ресурсів повинні бути погоджені з органами місцевого самоврядування на етапі розробки законодавства (п. 6 ст. 9).
Нідерланди	<p>Королівство Нідерланди відповідно до п. 2 ст. 12 Хартії заявляє, що воно не вважає себе зв'язаним такими положеннями:</p> <p>Умови здійснення повноважень на місцевому рівні</p> <p>Принцип належного фінансового відшкодування витрат у зв'язку із здійсненням власного мандата, а також відшкодування за втрачений заробіток або винагороди за виконану працю і відповідне соціальне забезпечення (п. 2, ст. 7).</p> <p>Адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування</p> <ul style="list-style-type: none"> - контроль вищих органів влади за діяльністю органів місцевого самоврядування повинен бути обмежений контролем за законністю, а не за доцільністю конкретних рішень. Тільки у випадку передачі вищими органами влади окремих повноважень може здійснюватися будь-який контроль за тим, як вони виконуються органами місцевого самоврядування (п.2, ст.8). <p>Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування</p> <ul style="list-style-type: none"> - повинні бути введені процедури фінансового вирівнювання або еквівалентні заходи, спрямовані на корегування наслідків нерівного розподілу джерел фінансування, а також тягаря фінансових витрат, який лежить на органах місцевого самоврядування (п. 5, ст. 9).

Держави – члени Ради Європи	Застереження та декларації
	<p>Правовий захист місцевого самоврядування - органи місцевого самоврядування мають право на судовий захист для забезпечення вільного здійснення ними своїх повноважень при очевидному порушенні закону (ст. 11).</p> <p>Королівство Нідерланди відповідно до ст. 13 Хартії заявляє, що воно має наміри обмежити сферу компетенції Хартії муніципалітетами та провінціями.</p> <p>Декларація міститься в листі Постійного представника від 20 березня 1991 року, який вручено Генеральному секретарю при передачі на зберігання схвалених в цей же день документів.</p> <p>Щодо п. 2 ст. 6 Хартії Уряд Королівства Нідерланди дотримується тієї точки зору, що в рамках Хартії лише ст. 9 має відношення до фінансових ресурсів місцевого самоврядування. Це означає, що органи місцевого самоврядування не мають права пред'являти центральному уряду які-небудь фінансові вимоги, що ґрунтуються на положеннях п. 2 ст. 6 Хартії. На думку Уряду Королівства Нідерланди, голландське законодавство відповідає букві і цілям п. 2 ст. 6 Хартії.</p>
Румунія	<p>Румунія ратифікувала Хартію за винятком п. 2 ст. 7. Умови здійснення повноважень на місцевому рівні Принцип належного фінансового відшкодування витрат у зв'язку із здійсненням власного мандата, а також відшкодування за втрачений заробіток або винагороди за виконану працю і відповідне соціальне забезпечення (п.2, ст. 7).</p> <p>Румунія заявляє, що відповідно до її законодавства вона кваліфікує поняття регіональних влад, згадане в п. 4 і 5 ст. 4 Хартії, як органи публічної місцевої влади департаменту.</p>
Словенія	Республіка Словенія заявляє про своє прагнення виконувати положення Хартії.
Іспанія	Королівство Іспанія заявляє, що дія Європейської хартії місцевого самоврядування розповсюджується на всю національну територію в тій мірі, в якій статус місцевих влад регулюється Іспанським законом про місцеве самоврядування, та передбачена в статтях 140 і 141 Конституції.

Держави – члени Ради Європи	Застереження та декларації
	<p>Однак Королівство Іспанія не вважає себе зв'язаним п. 2 ст. 3 Хартії в тій мірі, в якій система прямих виборів, передбачена в ньому, повинна бути реалізована у всіх органах місцевого самоврядування, що підпадають під дію Хартії.</p> <p>Поняття місцевого самоврядування</p> <p>Право на місцеве самоврядування повинно здійснюватися демократично створеними органами місцевого самоврядування (п. 2, ст. 3).</p>
Швеція	<p>Швеція має намір обмежити дію Хартії такими місцевими та регіональними органами влади відповідно до ст. 13: муніципалітетами (Kommuner) і окружними радами (Landstingskommuner).</p>
Туреччина	<p>Декларація міститься у листі Повіреного в справах від 9 грудня 1992 р., який вручений Генеральному секретарю під час передачі на зберігання ратифікаційної грамоти 9 грудня 1992 р.</p> <p>Республіка Туреччина заявляє, що вона вважає себе зв'язаною такими статтями і пунктами: пункти 1 і 2, стаття 2, стаття 3; пункти 1-5, стаття 4; пункт 2, стаття 5, стаття 6; пункти 1 і 2, стаття 7; пункти 1 і 2, стаття 8; пункти 1, 2, 3, 5, 8, стаття 9; пункт 1, стаття 10.</p> <p>Республіка Туреччина не вважає себе зв'язаною такими принципами і статтями:</p> <p>Сфера компетенції місцевого самоврядування</p> <ul style="list-style-type: none"> - органи місцевого самоврядування повинні мати реальну можливість шляхом консультації впливати на процеси планування та прийняття рішень, що безпосередньо їх стосуються (п. 6, ст. 4). <p>Відповідність структур та адміністративних засобів завданням органам місцевого самоврядування</p> <ul style="list-style-type: none"> - органи місцевого самоврядування повинні мати право визначати свої внутрішні адміністративні структури для того, щоб вони відповідали місцевим потребам та забезпечували ефективне управління (п. 1, ст. 6). <p>Умови здійснення повноважень на місцевому рівні</p> <ul style="list-style-type: none"> - положення про основоположні правові принципи повинне визначати функції і діяльність, які розглядаються як несумісні з мандатом виборчої особи (п. 3, ст. 7).

Держави – члени Ради Європи	Застереження та декларації
	<p>Адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування</p> <ul style="list-style-type: none"> - принцип відповідності: орган контролю при здійсненні своїх прав повинен застосовувати метод, який зачіпає самостійність місцевого самоврядування (п.3, ст. 8). <p>Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування</p> <ul style="list-style-type: none"> - достатньо різноманітні та гнучкі джерела, що надаються органам місцевого самоврядування (п. 4, ст. 9); - конкретні критерії надання перерозподілених ресурсів повинні бути погоджені з органами місцевого самоврядування на етапі розробки законодавства (п. 6, ст. 9). - надання субсидій не повинне обмежувати свободу дій органів місцевого самоврядування. Хартія віддає перевагу загальним субсидіям, а не субсидуванню конкретних проектів (п. 7, ст. 9). <p>Право місцевих органів самоврядування на асоціацію</p> <ul style="list-style-type: none"> - право місцевих органів самоврядування вступати в асоціації для захисту і просування спільних інтересів, а також вступати в міжнародні асоціації міських влад (п. 2, ст. 10). - пряме співробітництво з окремими органами місцевого самоврядування інших країн (п. 3, ст. 10 у зв'язку з положеннями Європейської рамкової конвенції про прикордонне співробітництво територіальних спільнот і влад). <p>Правовий захист місцевого самоврядування</p> <ul style="list-style-type: none"> - у випадку порушень закону органи місцевого самоврядування мають право на судовий захист для забезпечення вільного здійснення ними своїх повноважень (ст. 11).
Об'єднане Королівство	<p>Декларація міститься в листі Державного секретаря з іноземних справ та справ Співдружності від 14 квітня 1998 р., який вручено Генеральному секретарю під час передачі на зберігання ратифікаційної грамоти 24 квітня 1998р.</p> <p>Відповідно до статті 13 Об'єднане Королівство має намір обмежити сферу діяльності Хартії такими категоріями влади:</p> <p>Англія (окружні ради, районні ради, міські ради Лондона, ради острова Сіллі).</p>

Держави – члени Ради Європи	Застереження та декларації
	Уельс (всі ради сформовані відповідно до розділу 2 Закону про місцеве самоврядування (Уельс) від 1994 р. Шотландія (усі ради сформовані відповідно розділу 2 Закону про місцеве самоврядування (Шотландія) від 1994 р. У розумінні Об'єднаного Королівства термін „орган місцевого самоврядування” не включає в себе місцеві чи регіональні органи, такі, як поліцію, оскільки вони виконують спеціальні функції і несуть за них відповідальність, та в які входять як виборчі, так і призначені посадові особи.

ЗАКОН УКРАЇНИ ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Цей Закон відповідно до Конституції України визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Розділ I. Загальні положення

Стаття 1. Основні терміни, використані в цьому Законі

Основні терміни, використані в цьому Законі, мають таке значення: 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;

адміністративно-територіальна одиниця – область, район, місто, район у місті, селище, село;

місцевий референдум – форма прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування;

загальні збори — зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення;

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

районні та обласні ради — органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст;

загальний склад ради — кількісний склад депутатів ради, визначений радою відповідно до закону;

склад ради — кількість депутатів, обраних до відповідної ради, повноваження яких визнано і припинено в установленому законом порядку;

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;

виконавчі органи рад — органи, які відповідно до Конституції України та цього Закону 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;

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;

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 районних, обласних рад;

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;

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

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;

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

поточний бюджет – доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для покриття поточних видатків;

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

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;

самооподаткування – форма залучення на добровільній основі за рішенням зборів громадян за місцевим проживанням коштів населення відповідної території для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру.

Стаття 2. Поняття місцевого самоврядування

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

2. 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.

Стаття 3. Право громадян на участь у місцевому самоврядуванні

1. Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад.

2. Будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняється.

Стаття 4. Основні принципи місцевого самоврядування

Міське самоврядування в Україні здійснюється на принципах:

народовладдя;

законності;

гласності;

колегіальності;

поєднання місцевих і державних інтересів;

виборності;

правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності

в межах повноважень, визначених цим та іншими законами;

підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;

державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування;

судового захисту прав місцевого самоврядування.

Стаття 5. Система місцевого самоврядування

1. Система місцевого самоврядування включає:

територіальну громаду;

сільську, селищну міську раду;

сільського, селищного, міського голову;

виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;

районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;

органи самоорганізації населення.

2. У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього Закону можуть утво-

рвуватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету.

Стаття 6. Територіальні громади

1. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста.

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

3. 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.

4. Вихід із складу сільської громади здійснюється за рішенням референдуму відповідної територіальної громади.

5. У містах з районним поділом територіальні громади районів у містах діють як суб'єкти права власності.

Стаття 7. Місцевий референдум

1. Місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення.

2. Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією України, цим та іншими законами до відання місцевого самоврядування.

3. На місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені законом до відання органів державної влади.

4. Рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території.

5. Порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми.

Стаття 8. Загальні збори громадян

1. Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення.

2. Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності.

3. Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади.

Стаття 9. Місцеві ініціативи

1. Члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування.

2. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

3. Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи.

4. Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Стаття 10. Ради – представницькі органи місцевого самоврядування

1. Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами.

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

3. Представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених цим та іншими законами.

4. Порядок формування та організація діяльності рад визначаються Конституцією України, цим та іншими законами, а також статутами територіальних громад.

Стаття 11. Виконавчі органи рад

1. Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи.

2. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

3. У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово.

Стаття 12. Сільський, селищний, міський голова

1. Сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідного села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста.

2. Сільський, селищний, міський голова обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі.

3. Сільський, селищний, міський голова очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях.

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

5. На сільських, селищних, міських голів поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом про статус депутатів рад, якщо інше не встановлене законом.

Стаття 13. Громадські слухання

1. Територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особа-

ми місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та виносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

2. Громадські слухання проводяться не рідше разу на рік.

3. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.

4. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади.

Стаття 14. Органи самоорганізації населення

1. Сільські, селищні, міські, районні у місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

2. Правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються законом.

Стаття 15. Форми добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування

1. Органи місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації та інші форми добровільних об'єднань, які підлягають реєстрації відповідно до законодавства в органах Міністерства юстиції України.

2. Органи місцевого самоврядування та їх асоціації можуть входити до відповідних міжнародних асоціацій, інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування.

3. Асоціаціям та іншим добровільним об'єднанням органів місцевого самоврядування не можуть передаватися повноваження органів місцевого самоврядування.

Стаття 16. Організаційно-правова, матеріальна і фінансова основи місцевого самоврядування

1. Органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону.

2. Органам місцевого самоврядування законом можуть надавати окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

3. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, позабюджетні цільові (в тому числі валютні) та інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають у управлінні районних і обласних рад.

4. Рішення про наділення міських рад правами щодо управління майном і фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах, приймається на місцевих референдумах відповідних районних у містах громадах. У разі, якщо територіальна громада району в місті внаслідок референдуму не прийме рішення про передачу права управління майном та фінансами відповідній міській раді, а територіальна громада міста або міська рада не прийняла рішення про створення органів місцевого самоврядування районів у місті, міська рада здійснює управління майном та фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах, та несе відповідальність перед громадою відповідного району в місті.

5. Від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради.

6. Місцеві бюджети є самостійними, вони не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів.

7. Органи місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов і особливостей можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти.

8. Сільська, селищна, міська, районна в місті (у разі її створення) рада може наділяти частиною своїх повноважень органи самоорганізації населення, передавати їм відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для здійснення цих повноважень, здійснює контроль за їх виконанням.

9. Сільські, селищні, міські, районні у містах, районні, обласні ради мають печатки із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням, рахунки в установах банків України.

Стаття 17. Відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад

Відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування.

Стаття 18. Відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад

1. Відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на договірній і податковій основі та на засадах підконтрольності у межах повноважень, наданих органам місцевого самоврядування законом.

2. З питань, віднесених до відання органів місцевого самоврядування, на їх вимогу підприємства, установи та організації, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, надають відповідну інформацію.

3. Органи місцевого самоврядування можуть виступати з ініціативою щодо перевірок, а також організувати проведення перевірок на підприємствах, в установах та організаціях, що не перебувають у комунальній власності, з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади.

Стаття 19. Статут територіальної громади села, селища, міста

1. З метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього Закону може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста.

2. Статут територіальної громади підлягає державній реєстрації в органах Міністерства юстиції України.

3. Підставою для відмови в державній реєстрації статуту територіальної громади може бути його невідповідність Конституції та законам України. Відмова в реєстрації статуту територіальної громади може бути оскаржена в судовому порядку.

Стаття 20. Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування

Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

Стаття 21. Обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування

Обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування згідно з Конституцією та законами України, може бути застосоване лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Стаття 22. Символіка територіальних громад сіл, селищ, міст, районів і областей

1. Територіальні громади сіл, селищ, міст можуть мати власну символіку (герб, прапор тощо), яка відображає їх історичні, культурні, соціально-економічні та інші місцеві особливості і традиції.

2. З урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районними, обласними радами може бути затверджено символіка відповідно району, області.

3. Зміст, опис та порядок використання символіки територіальних громад сіл, селищ, міст, районів і областей визначаються відповідною радою згідно із законом.

Стаття 23. Підняття Державного Прапора України

На будинках, де працюють ради та їх виконавчі комітети, піднімається Державний Прапор України.

Стаття 24. Законодавство про місцеве самоврядування

1. Правовий статус місцевого самоврядування в Україні визначається Конституцією України, цим та іншими законами, які не повинні суперечити положенням цього закону.

2. Правовий статус місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі, а також в Автономній Республіці Крим визначається Конституцією України та цим Законом з особливостями, передбаченими законами про міста Київ та Севастополь.

3. Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а в Автономній Республіці Крим – також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції.

Розділ II. Організаційно-правова основа місцевого самоврядування

Глава 1. Повноваження сільських, селищних, міських рад

Стаття 25. Загальна компетенція сільських, селищних, міських рад
Сільські, селищні, міські ради правомочні розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до їх відання.

Стаття 26. Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад
1. Виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються такі питання:

- 1) затвердження регламенту ради;
- 2) утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій;
- 3) утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск;
- 4) обрання за пропозицією сільського, селищного, міського голови на посаду та звільнення з посади секретаря ради;
- 5) затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання;
- 6) утворення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради;
- 7) затвердження плану роботи ради та заслуховування звіту про його виконання;
- 8) заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників;
- 9) заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради;

10) прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові;

11) заслуховування звітів постійних комісій, керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує;

12) заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді, виконання ними доручень ради;

13) розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по запитах;

14) прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законом;

15) скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень;

16) прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у випадках, передбачених цим Законом;

17) визначення відповідно до закону кількісного складу ради;

18) прийняття рішення про проведення місцевого референдуму;

19) прийняття відповідно до законодавства рішень щодо організації проведення референдумів та виборів органів державної влади, місцевого самоврядування та сільського, селищного, міського голови;

20) прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних, та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення;

21) прийняття рішень про об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та про вихід з них;

22) затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;

23) затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету;

24) встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законом;

25) утворення позабюджетних цільових (у тому числі валютних) коштів, затвердження положень про ці кошти; затвердження звітів про використання зазначених коштів;

26) прийняття рішень щодо випуску місцевих позик;

27) прийняття рішень щодо отримання позик з інших місцевих бюджетів та джерел, а також щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету;

28) прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах;

29) встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету;

30) прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, догівір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним надання у концесію об'єктів права комунальної власності, про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади;

31) прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення;

32) створення у разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проєктів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб);

33) вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями;

34) вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин;

35) затвердження відповідно до закону ставок земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, що є у власності відповідних територіальних громад;

36) вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу;

37) прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом;

38) надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, сфера екологічного впливу діяльності яких, згідно з діючими нормативами, включає відповідну територію;

39) створення відповідно до закону міліції, яка утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету; затвердження і звільнення керівників та дільничних інспекторів цієї міліції;

40) заслуховування повідомлень керівників органів внутрішніх справ про їх діяльність щодо охорони громадського порядку на відповідній території, порушення перед відповідними органами вищого рівня питання щодо звільнення з посади керівників цих органів у разі визнання їх діяльності незадовільною;

41) прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених цим та іншими законами;

42) затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації;

43) затвердження договорів, укладених сільським, селищним, міським головою від імені ради, з питань, віднесених до її виключної компетенції;

44) встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, дотримання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність;

45) прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність;

46) прийняття рішень, пов'язаних із створенням спеціальних вільних та інших зон, змінами в статусі цих зон, внесення до відповід-

них органів пропозицій з цих питань; надання згоди на створення таких зон за ініціативою Президента України або Кабінету Міністрів України;

47) прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення у випадках, передбачених цим Законом;

48) затвердження статуту територіальної громади;

49) затвердження відповідно до закону питання про мову (мови), якою користуються у своїй роботі рада, її виконавчий орган та яка використовується в офіційних оголошеннях;

51) надання згоди на передачу об'єктів з державної у комунальну власність та прийняття рішень про передачу об'єктів з комунальної у державну власність

Виключно на пленарних засіданнях міських рад (міст з районним поділом), крім питань, зазначених у частині першій цієї статті, вирішуються такі питання:

1) визначення обсягу і меж повноважень, які здійснюють районні у містах (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи в інтересах територіальних громад районів у містах;

2) встановлення нормативів централізації коштів від земельного податку на спеціальних бюджетних рахунках районів міста.

Глава 2. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад

Стаття 27. Повноваження у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

1) підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання; подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм;

2) забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

3) забезпечення складання балансів фінансових, трудових ресурсів, грошових доходів і видатків, необхідних для управління соціально-еко-

номічним і культурним розвитком відповідної території, а також визначення потреби у місцевих будівельних матеріалах, паливі;

4) розгляд проектів планів підприємств і організацій, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, внесення до них зауважень і пропозицій, здійснення контролю за їх виконанням;

5) попередній розгляд планів використання природних ресурсів місцевого значення на відповідній території, пропозицій щодо розміщення, спеціалізації та розвитку підприємств і організацій незалежно від форм власності, внесення у разі потреби до відповідних органів виконавчої влади пропозицій з цих питань;

6) подання до районних, обласних рад необхідних показників та внесення пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, а також до планів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, з питань, пов'язаних із соціально-економічним та культурним розвитком території, задоволенням потреб населення;

7) залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координація цієї роботи на відповідній території;

8) розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях;

б) делеговані повноваження:

1) розгляд і узгодження планів підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, здійснення яких може викликати негативні соціальні, демографічні, економічні та інші наслідки, підготовка до них висновків і внесення пропозицій до відповідних органів;

2) статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території.

Стаття 28. Повноваження в галузі бюджету, фінансів і цін

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

1) складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету; щоквар-

тальне подання раді письмових звітів про хід і результати виконання бюджету; підготовка і подання відповідно до районних, обласних рад необхідних фінансових показників і пропозицій щодо складання проєктів районних і обласних бюджетів;

2) встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів щодо оплати побутових, комунальних, транспортних та інших послуг, які надаються підприємствами та організаціями комунальної власності відповідної територіальної громади; погодження в установленому порядку цих питань з підприємствами, установами та організаціями, які не належать до комунальної власності;

3) встановлення за узгодженим рішенням відповідних рад порядку використання коштів та іншого майна, що перебувають у спільній власності територіальних громад;

4) здійснення в установленому порядку фінансування видатків з місцевого бюджету;

5) залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, та коштів населення, а також бюджетних коштів на будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища;

б) об'єднання на договірних засадах коштів відповідного місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування комунальних підприємств, установ та організацій, вирішення інших питань, що стосуються спільних інтересів територіальних громад;

б) делеговані повноваження;

1) здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності;

2) здійснення відповідно закону контролю за дотриманням цін і тарифів;

3) сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території.

Стаття 29. Повноваження щодо управління комунальною власністю

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

1) управління в межах, визначених радою, майном, що належить до комунальної власності відповідних територіальних громад;

2) встановлення порядку та здійснення контролю за використанням прибутків підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад;

3) заслуховування звітів про роботу керівників підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад;

4) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо порядку та умов відчуження комунального майна, проектів місцевих програм приватизації та переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; організація виконання цих програм; підготовки і внесення на розгляд ради пропозицій щодо визначення сфер господарської діяльності та переліку об'єктів, які можуть надаватися у концесію, подання раді письмових звітів про хід та результати відчуження комунального майна;

б) делеговане повноваження: погодження в установленому порядку кандидатур для призначення на посаду керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, які перебувають у державній власності.

Стаття 30. Повноваження в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

1) управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населенню;

2) облік громадян, які відповідно до законодавства потребують поліпшення житлових умов; розподіл та надання відповідно до законодавства житла, що належить до комунальної власності; вирішення питань щодо використання нежилых приміщень, будинків і споруд, що належать до комунальної власності;

3) сприяння розширенню житлового будівництва, подання громадянам, які мають потребу в житлі, допомоги в будівництві житла, в

отриманні кредитів, у тому числі пільгових, та субсидій для будівництва чи придбання житла; подання допомоги власникам квартир (будинків) в їх обслуговуванні та ремонті; сприяння створенню об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, реєстрація таких об'єднань;

4) реєстрація житлово-будівельних і гаражних кооперативів; прийняття рішень про організацію стоянок автомобільного транспорту, здійснення контролю за їх діяльністю відповідно до закону;

5) забезпечення соціально-культурних закладів, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, а також населення паливом, електроенергією, газом та іншими енергоносіями; вирішення питань водопостачання, відведення та очищення стічних вод; здійснення контролю за якістю питної води;

6) вирішення питань збирання, транспортування, утилізації та знешкодження побутових відходів, знешкодження та захоронення трупів тварин;

7) організація благоустрою населених пунктів, залучення на договірних засадах з цією метою коштів, трудових і матеріально-технічних ресурсів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, а також населення; здійснення контролю за станом благоустрою виробничих територій, організації озеленення, охорони зелених насаджень і водойм, створення місць відпочинку громадян;

8) організація місцевих ринків, ярмарків, сприяння розвитку всіх форм торгівлі;

9) встановлення зручного для населення режиму роботи підприємств комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад;

10) затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту незалежно від форм власності, узгодження цих питань стосовно транзитного пасажирського транспорту у випадках, передбачених законодавством;

11) забезпечення утримання в належному стані кладовищ, інших місць поховання та їх охорони;

12) залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, до участі в обслуговуванні населення засобами транспорту і зв'язку;

13) надання дозволу в порядку, встановленому законодавством, на розміщення реклами;

б) делеговані повноваження:

1) здійснення заходів щодо розширення та вдосконалення мережі підприємств житлово-комунального господарства, торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування, розвитку транспорту і зв'язку;

2) здійснення відповідно до законодавства контролю за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, транспорту, зв'язку, за технічним станом, використанням та утриманням інших об'єктів нерухомого майна усіх форм власності; прийняття рішень про скасування даного ними дозволу на експлуатацію об'єктів у разі порушення екологічних, санітарних правил, інших вимог законодавства;

3) здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів;

4) встановлення за погодженням з власниками зручного для населення режиму роботи розташованих на відповідній території підприємств, установ та організацій сфери обслуговування незалежно від форм власності;

5) облік відповідно до закону житлового фонду, здійснення контролю за використанням;

6) надання відповідно до закону громадянам, які потребують соціального захисту, безоплатного житла або за доступну для них плату;

7) здійснення контролю за станом квартирної обліку та дотриманням житлового законодавства на підприємствах, установах та організаціях, розташованих на відповідній території, незалежно від форм власності;

8) видача ордерів на заселення жилої площі в будинках державних та комунальних організацій;

9) облік нежилых приміщень на відповідній території незалежно від форм власності, внесення пропозицій їх власникам щодо використання таких приміщень для задоволення потреб територіальної громади;

10) облік та реєстрація відповідно до закону об'єктів нерухомого майна незалежно від форм власності.

Стаття 31. Повноваження у галузі будівництва

1. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

1) організація за рахунок власних коштів і на пайових засадах будівництва, реконструкції і ремонту об'єктів комунального господарства та соціально-культурного призначення, жилих будинків, а також шляхів місцевого значення;

2) виконання або делегування на конкурсній основі генеральній будівельній організації (підрядній організації) функції замовника на будівництво, реконструкцію і ремонт житла, інших об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури комунальної власності;

3) розгляд і внесення до відповідних органів виконавчої влади пропозицій до планів і програм будівництва та реконструкції об'єктів на відповідній території;

4) залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності до участі в розвитку потужностей будівельної індустрії і промисловості будівельних матеріалів у створенні, розвитку та реконструкції об'єктів інженерного забезпечення і транспортного обслуговування;

5) визначення у встановленому законодавством порядку відповідно до рішень ради території, вибір, вилучення (викуп) і надання землі для містобудівних потреб, визначених містобудівною документацією;

б) підготовка і подання на затвердження ради відповідних місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови населених пунктів, іншої містобудівної документації;

7) встановлення на відповідній території режиму використання та забудови земель, на яких передбачена перспективна містобудівна діяльність;

8) координація на відповідній території діяльності суб'єктів містобудування щодо комплексної забудови населених пунктів;

9) надання відповідно до законодавства дозволу на спорудження об'єктів містобудування незалежно від форм власності;

б) делеговані повноваження:

1) прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів у порядку, встановленому законодавством;

2) організація роботи, пов'язаної зі створенням і веденням містобудівного кадастру населених пунктів;

3) здійснення в установленому порядку державного контролю за дотриманням законодавства, затвердженої містобудівної документації при плануванні та забудові відповідних територій; зупинення у випадках, передбачених законом будівництва, яке проводиться з порушен-

ням містобудівної документації і проектів окремих об'єктів, а також може заподіяти шкоди навколишньому середовищу;

4) здійснення контролю за забезпеченням надійності та безпечності будинків і споруд незалежно від форм власності в районах, що зазнають впливу небезпечних природних і техногенних явищ та процесів;

5) організація охорони, реставрації та використання пам'яток історії і культури, архітектури та містобудування, палацово-паркових, паркових і садибних комплексів, природних заповідників;

б) вирішення відповідно до законодавства спорів питань містобудування.

2. До відання виконавчих органів міських рад (за винятком міст районного значення), крім повноважень, зазначених у пункті «б» частини першої цієї статті, належить також видача забудовникам архітектурно-планувальних завдань і технічних умов на проектування, будівництво, реконструкцію будинків і споруд, благоустрій територій та надання дозволу на проведення цих робіт.

Стаття 32. Повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

1) управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення;

2) забезпечення здобуття неповнолітніми повної загальної середньої освіти; створення необхідних умов для виховання дітей, молоді, розвитку їх здібностей, трудового навчання, професійної орієнтації, продуктивної праці учнів; сприяння діяльності дошкільних та позашкільних навчально-виховних закладів, дитячих, молодіжних та науково-просвітницьких організацій;

3) створення при загальноосвітніх навчальних закладах комунальної власності фонду загальнообов'язкового навчання за рахунок коштів місцевого бюджету, залучених з цією метою на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, а також коштів населення, інших джерел; контроль за використанням коштів цього фонду за призначенням;

4) забезпечення регулярного безкоштовного підвезення до місця навчання і додому школярів;

5) вирішення питань про надання професійним творчим працівникам на пільгових умовах у користування приміщень під майстерні, студії та лабораторії, необхідних для їх творчої діяльності;

б) організація медичного обслуговування та харчування у закладах освіти, культури, фізкультури і спорту, оздоровчих закладах, які належать територіальним громадам або передані їм;

7) створення умов для розвитку культури, сприяння відродженню осередків традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел;

8) сприяння роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, роботи з молоддю;

9) створення умов для занять фізичною культурою і спортом за місцем проживання населення та в місцях масового відпочинку;

б) делеговані повноваження:

1) забезпечення у межах наданих повноважень доступності і безоплатності освіти та медичного обслуговування на відповідній території, можливості навчання в школах державною та рідною мовою, вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національно-культурні товариства;

2) забезпечення відповідно до закону розвитку всіх видів освіти і медичного обслуговування, розвитку і вдосконалення мережі освітніх і лікувальних закладів усіх форм власності, фізичної культури і спорту, визначення потреби та формування замовлень на кадри для цих закладів, укладення договорів на підготовку спеціалістів, організація роботи щодо удосконалення кваліфікації кадрів;

3) забезпечення відповідно до законодавства пільгових категорій населення лікарськими засобами та виробами медичного призначення;

4) організація обліку дітей дошкільного та шкільного віку;

5) подання допомоги випускникам шкіл у працевлаштуванні;

б) забезпечування школярів, які навчаються в державних навчальних закладах, безоплатними підручниками, створення умов для самоосвіти;

7) організація роботи щодо запобігання бездоглядності неповнолітніх;

8) вирішення відповідно до законодавства питань про повне державне утримання дітей—сиріт і дітей, які залишились без піклування батьків, у школах інтернатах, дитячих будинках, у тому числі сімейного типу, професійно—технічних закладах освіти та утримання за рахунок держави осіб, які мають вади у фізичному чи розумовому розвитку і не можуть навчатися в масових навчальних закладах, про надання громадянам пільг на утримання дітей у школах—інтернатах, інтернатах при школах, а також щодо оплати харчування дітей у школах (групах з подовженим днем);

9) вирішення питань про надання неповнолітнім, студентам, пенсіонерам та інвалідам права на безкоштовне і пільгове користування об'єктами культури, фізкультури і спорту, а також визначення порядку компенсації цим закладам вартості послуг, наданих безкоштовно або на пільгових умовах;

10) забезпечення охорони пам'яток історії та культури, збереження та використання культурного надбання;

11) реєстрація відповідно до законодавства статутів (положень) розташованих на відповідній території закладів охорони здоров'я, навчально—виховних, культурно—освітніх, фізкультурно—оздоровчих закладів незалежно від форм власності; внесення пропозицій до відповідних органів про ліцензування індивідуальної підприємницької діяльності у сфері охорони здоров'я.

Стаття 33. Повноваження у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища

1. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

1) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо встановлення ставки земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, вилучення (викупу), а також надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у власності територіальних громад; визначення в установленому порядку розмірів відшкодувань підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності за забруднення довкілля та інші екологічні збитки; встановлення платежів за користування комунальними та санітарними мережами відповідних населених пунктів;

2) підготовка і подання на затвердження ради проектів місцевих програм охорони довкілля, участь у підготовці загальнодержавних програм охорони довкілля;

3) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно – заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом;

4) справляння плати за землю;

б) делеговані повноваження:

1) здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів;

2) реєстрація суб'єктів права власності на землю; реєстрація права користування землею і договорів на оренду землі; видача документів, що посвідчують право власності і право користування землею;

3) організація і ведення земельно–кадастрової документації;

4) погодження питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення;

5) вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом;

6) здійснення необхідних заходів щодо ліквідації наслідків екологічних катастроф, стихійного лиха, епідемій, епізоотій, інших надзвичайних ситуацій, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення;

7) визначення території для складування, зберігання або розміщення виробничих, побутових та інших відходів відповідно до законодавства;

8) підготовка висновків щодо надання або вилучення в установленому законом порядку земельних ділянок, що проводиться органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

9) погодження проектів землеустрою;

10) здійснення контролю за виконанням проектів і схем землеустрою, проектів внутрішньогосподарського землеустрою.

2. До відання виконавчих органів міських (за винятком міст районного значення) рад, крім повноважень, зазначених у пункті «б» частини першої цієї статті, належить координація на відповідній території діяльності місцевих землепорядних органів, а також спеціально уповноважених органів управління з охорони природи.

Стаття 34. Повноваження у сфері соціального захисту населення

1. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження;

1) встановлення за рахунок власних коштів і благодійних надходжень додаткових до встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення;

2) вирішення відповідно до законодавства питань про подання допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих (померлих або визнаних законом такими, що пропали безвісті) військовослужбовців, а також військовослужбовців, звільнених у запас (крім військовослужбовців строкової служби) або відставку, інвалідам з дитинства, багатодітним сім'ям у будівництві індивідуальних житлових будинків, проведенні капітального ремонту житла, у придбанні будівельних матеріалів; відведення зазначеним особам у першочерговому порядку земельних ділянок для індивідуального будівництва, садівництва та городництва;

3) організація для малозабезпечених громадян похилого віку, інвалідів будинків-інтернатів, побутового обслуговування, продажу товарів у спеціальних магазинах і відділах за соціально доступними цінами, а також безоплатного харчування;

4) вирішення питань про надання за рахунок коштів місцевих бюджетів ритуальних послуг у зв'язку з похованням самотніх громадян, ветеранів війни та праці, а також інших категорій малозабезпечених громадян; подання допомоги на поховання громадян в інших випадках, передбачених законодавством;

б) делеговані повноваження:

1) підготовка і подання на затвердження ради територіальних програм зайнятості та заходів щодо соціальної захищеності різних груп населення від безробіття, організація їх виконання; участь у розробленні територіальних програм зайнятості населення, що затверджуються відповідно районними, обласними радами;

2) забезпечення здійснення передбачених законодавством заходів щодо поліпшення житлових і матеріально-побутових умов інвалідів, ветеранів війни та праці, громадян, реабілітованих як жертви політичних репресій, військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, сімей, які втратили годувальника, багатодітних сімей, громадян похилого віку, які потребують обслуговування дома, до влаштування в будинки інвалідів і громадян похилого віку, які мають потребу в цьому,

дітей, що залишилися без піклування батьків, на виховання в сім'ї громадян;

3) вирішення відповідно до законодавства питань про надання пільг і допомоги, пов'язаних з охороною материнства і дитинства;

4) вирішення у встановленому законодавством порядку питань опіки і піклування;

5) подання відповідно до законодавства одноразової допомоги громадянам, які постраждали від стихійного лиха;

6) вирішення відповідно до законодавства питань про надання компенсацій і пільг громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, в інших випадках, передбачених законодавством;

7) організація проведення оплачуваних громадських робіт для осіб, зареєстрованих як безробітні, а також учнівської та студентської молоді у вільний від занять час на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до комунальної власності, а також за договорами – на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до інших форм власності;

8) здійснення контролю за забезпеченням соціального захисту працівників, зайнятих на роботах із шкідливими умовами праці на підприємствах, в установах та організаціях, а також за якістю проведення атестації робочих місць, за умовами праці та наданням працівникам відповідно до законодавства пільг компенсацій за роботу в шкідливих умовах;

9) участь у веденні колективних переговорів та укладенні територіальних тарифних угод, вирішенні колективних трудових спорів (конфліктів) щодо підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території; реєстрація колективних договорів і угод, здійснення контролю за їх виконанням;

10) встановлення відповідно до законодавства розмірів і порядку виплати щомісячної допомоги особам, які здійснюють догляд за самотніми громадянами, які за висновком медичних закладів потребують постійного стороннього догляду;

11) здійснення контролю за поданням відповідно до закону підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності відомостей про наявність вільних робочих місць (посад); організація інформування населення про потребу підприємств, установ та організацій усіх форм власності у працівниках;

12) бронювання в порядку, встановленому законом, на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності робо-

чих місць, призначених для працевлаштування осіб, які відповідно до законодавства потребують соціального захисту і не спроможні конкурувати на ринку праці, визначення нормативів таких робочих місць; прийняття рішень про створення на підприємствах, в установах та організаціях спеціальних робочих місць для осіб з обмеженою працездатністю, організація професійної підготовки цих осіб; погодження проведення ліквідації таких робочих місць;

13) державна реєстрація місцевих благодійних організацій і фондів, інших неприбуткових організацій;

2. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, крім повноважень, зазначених у пункті «б» частини першої цієї статті, належить також вирішення питань щодо надання працівникам освіти, культури, охорони здоров'я, іншим категоріям громадян, які працюють у сільській місцевості, встановлених законодавством пільг.

Стаття 35. Повноваження в галузі зовнішньоекономічної діяльності

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

1) укладення і забезпечення виконання у встановленому законодавством порядку договорів з іноземними партнерами на придбання та реалізацію продукції, виконання робіт і надання послуг;

2) сприяння зовнішньополітичним зв'язкам підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, незалежно від форм власності;

3) сприяння у створенні на основі законодавства спільних з іноземними партнерами підприємств виробничої і соціальної інфраструктури та інших об'єктів; залучення іноземних інвестицій для створення робочих місць;

б) делеговані повноваження:

1) організація та контроль прикордонної і прибережної торгівлі;

2) створення умов для належного функціонування митних органів, сприяння їх діяльності;

3) забезпечення на відповідній території в межах наданих повноважень реалізації міжнародних зобов'язань України.

Стаття 36. Повноваження в галузі оборонної роботи

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать такі делеговані повноваження:

1) сприяння організації призову громадян на строкову та альтернативну (невійськову) службу, а також їх мобілізації, підготовці молоді до служби в Збройних Силах України, організації навчальних (перевірочних) та спеціальних військових зборів; забезпечення доведення до підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, а також населення наказу військового комісара про оголошення мобілізації;

2) бронювання робочих місць для військовозобов'язаних на підприємствах, в установах та організаціях відповідно до законодавства;

3) організація та участь у здійсненні заходів, пов'язаних з мобілізаційною підготовкою та цивільною обороною, на відповідній території;

4) вирішення відповідно до законодавства питань, пов'язаних з наданням військовим частинам, установам, навчальним закладам Збройних сил України службових приміщень і жилої площі, інших об'єктів, комунально-побутових послуг; здійснення контролю за їх використанням, наданням послуг;

5) сприяння організації виробництва і поставкам у війська підприємствами та організаціями, що належать до комунальної власності, замовленої продукції, послуг, енергоресурсів;

6) здійснення заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через Державний кордон України;

7) сприяння прикордонним військам у підтриманні відповідного режиму на державному кордоні;

8) здійснення заходів щодо військово-патріотичного виховання населення.

Стаття 37. Повноваження щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать такі власні (самоврядні) повноваження:

1) підготовка і внесення на розгляд ради питань щодо найменування (перейменування) вулиць, провулків, проспектів, площ парків, скверів, мостів та інших споруд, розташованих на території відповідного населеного пункту;

2) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо питань адміністративно-територіального устрою в порядку і межах повноважень, визначених законом.

Стаття 38. Повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян

1. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

1) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо створення відповідно до закону міліції, що утримується за рахунок коштів місцевого самоврядування, вирішення питань про чисельність працівників такої міліції, про витрати на їх утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, створення для них необхідних житлово-побутових умов;

2) сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, внутрішніх справ та адвокатури;

3) внесення подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад і їх виконавчих органів, прийняті в межах їх повноважень;

4) звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів посадових осіб місцевого самоврядування;

б) делеговані повноваження:

1) забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності;

2) вжиття у разі стихійного лиха, екологічних катастроф, епідемій, епізоотій, інших надзвичайних ситуацій необхідних заходів щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту здоров'я, збереження матеріальних цінностей;

3) вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням під час їх проведення громадського порядку;

4) розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності;

5) вчинення нотаріальних дій з питань, віднесених законом до їх відання, реєстрації актів громадянського стану;

б) здійснення в установленому порядку державної реєстрації підприємств та інших суб'єктів підприємницької діяльності, розташованих на відповідній території, а також положень про організації орендарів;

7) реєстрація у встановленому порядку місцевих об'єднань громадян, органів територіальної самоорганізації населення, які створюються і діють відповідно до законодавства.

2. До відання виконавчих органів міських (за винятком міст районного значення) рад, крім повноважень, зазначених у пункті «б» частини першої цієї статті, належить:

1) утворення комісій у справах неповнолітніх та спостережної, спрямування їх діяльності;

2) сприяння органам внутрішніх справ у забезпеченні додержання правил паспортної системи;

3) вирішення спільно з відповідними органами Міністерства внутрішніх справ України питань щодо створення належних умов для служби та відпочинку особовому складу органів внутрішніх справ.

Стаття 39. Повноваження щодо відзначення державними нагородами, відзнаками Президента України та присвоєння почесних звань України

Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад розглядають клопотання підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності і вносять у встановленому порядку до відповідних органів виконавчої влади подання про нагородження державними нагородами, відзнаками Президента України та про присвоєння почесних звань України.

Стаття 40. Інші повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад

Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, крім повноважень, передбачених цим Законом, здійснюють й інші надані їм повноваження.

Стаття 41. Особливості повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів

1. Питання організації управління районами в містах належать до компетенції міських рад.

2. Районні у містах ради (у разі їх створення) та їх виконавчі органи відповідно до Конституції та законів України здійснюють управлі-

ння рухомим і нерухомим майном та іншими об'єктами, що належать до комунальної власності територіальних громад районів у містах, формують, затверджують, виконують відповідні бюджети та контролюють їх виконання, а також здійснюють інші повноваження, передбачені цим Законом, в обсягах і межах, що визначаються міськими радами.

3. Обсяг і межі повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів визначаються відповідними міськими радами за узгодженням з районними у містах радами з урахуванням загальноміських інтересів та колективних потреб територіальних громад районів у містах.

4. Визначений міськими радами обсяг повноважень районних у місті рад та їх виконавчих органів не може змінюватися міською радою без згоди відповідної районної у місті ради протягом даного скликання.

5. Порядок формування, структура, форми діяльності районних у містах рад та їх органів визначаються відповідно до цього та інших законів.

Глава 3. Сільський, селищний, міський голова

Стаття 42. Повноваження сільського, селищного, міського голови

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

2. Повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути припинені достроково у випадках, передбачених цим Законом.

3. Сільський, селищний, міський голова:

1) забезпечує здійснення у межах наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території, додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади;

2) організує в межах, визначених цим Законом, роботу відповідної ради та її виконавчого комітету;

3) підписує рішення ради та її виконавчого комітету;

4) вносить на розгляд ради пропозицію щодо кандидатури на посаду секретаря ради;

5) вносить на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету відповідної ради;

б) вносить на розгляд ради пропозиції щодо структури і штатів виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету;

7) здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету;

8) скликає сесії ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради і головує на пленарних засіданнях ради;

9) забезпечує підготовку на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її відання; оприлюднює затверджені радою програми, бюджет та звіти про їх виконання;

10) призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад;

11) скликає загальні збори громадян за місцем проживання;

12) забезпечує виконання рішень місцевого референдуму, відповідної ради, її виконавчого комітету;

13) є розпорядником бюджетних, позабюджетних цільових (у тому числі валютних) коштів, використовує їх лише за призначенням, визначеним радою;

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

15) звертається до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів;

16) укладає від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства, а з питань, віднесених до виключної компетенції ради, подає їх на затвердження відповідної ради;

17) веде особистий прийом громадян;

18) забезпечує на відповідній території додержання законодавства щодо розгляду звернень громадян та їх об'єднань;

19) здійснює інші повноваження місцевого самоврядування, визначені цим та іншими законами, якщо вони не віднесені до виключ-

них повноважень ради або не віднесені радою до відання її виконавчих органів;

20) видає розпорядження у межах своїх повноважень.

4. Сільський, селищний, міський голова несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень.

5. При здійсненні наданих повноважень сільський, селищний, міський голова є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою, відповідальним – перед відповідною радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади.

6. Сільський, селищний, міський голова не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами. На вимогу не менше половини депутатів відповідної ради сільський, селищний, міський голова зобов'язаний прозвітувати перед радою про роботу виконавчих органів ради у будь-який визначений ними термін.

Глава 4. Повноваження районних і обласних рад

Стаття 43. Питання, які вирішуються районними і обласними радами виключно на їх пленарних засіданнях

1. Виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради вирішуються такі питання:

1) обрання голови ради, заступника голови ради, звільнення їх з посади;

2) утворення, обрання і ліквідація постійних та інших комісій ради, зміна їх складу, обрання голів комісій;

3) утворення президії (колегії) ради, затвердження положення про неї;

4) затвердження за пропозицією голови ради структури, чисельності виконавчого апарату ради, витрат на утримання ради та її виконавчого апарату;

5) затвердження регламенту ради;

6) затвердження плану роботи ради, заслуховування звіту про його виконання;

7) заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників;

8) заслуховування звітів постійних комісій, керівників органів, які рада утворює, обирає та призначає:

- 9) розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по них;
- 10) прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законодавством;
- 11) визначення відповідно до закону кількісного складу ради;
- 12) прийняття за пропозицією територіальних громад рішення щодо проведення консультативного опитування з питань, які стосуються їх спільних інтересів;
- 13) здійснення відповідно до закону повноважень щодо організації проведення всеукраїнських референдумів та виборів органів державної влади і місцевого самоврядування;
- 14) затвердження відповідно до закону Положення про зміст, опис та порядок використання символіки району, області;
- 15) прийняття рішень щодо об'єднання в асоціації, вступ до асоціацій та інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, а також про вихід із них;
- 16) затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно району, області, цільових програм з інших питань, заслуховування звітів про їх виконання;
- 17) затвердження відповідно районних, обласних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання;
- 18) розподіл переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення;
- 19) вирішення за дорученням відповідних рад питань про продаж, передачу в оренду, концесію або під заставу об'єктів комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад і перебувають в управлінні районних, обласних рад, а також придбання таких об'єктів в установленому законом порядку; (Пункт 19 частини першої статті 43 із змінами, внесеними згідно із Законом № 997-XIV)
- 20) вирішення в установленому законом порядку питань щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад; призначення і звільнення їх керівників;
- 21) вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин;
- 22) вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного, обласного значення, а також про скасування такого дозволу;

23) встановлення правил користування водозабірними спорудами, призначеними для задоволення питних, побутових та інших потреб населення, зон санітарної охорони джерел водопостачання, обмеження або заборони використання підприємствами питної води у промислових цілях;

24) прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури, які охороняються законом;

25) прийняття за пропозицією відповідних сільських, селищних, міських рад рішень, пов'язаних зі створенням спеціальних вільних та інших зон, зміною у статусі цих зон, внесення до відповідних органів пропозицій з цих питань;

26) прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і в порядку, визначених законом;

27) прийняття рішень щодо делегування місцевим державним адміністраціям окремих повноважень районних, обласних рад;

28) заслуховування звітів голів місцевих державних адміністрацій, їх заступників, керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджету, рішень ради із зазначених питань, а також про здійснення місцевими державними адміністраціями делегованих їм радою повноважень;

29) прийняття рішення про недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації;

30) прийняття рішень про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів;

31) внесення до Кабінету Міністрів України пропозицій щодо голови відповідної місцевої державної адміністрації;

32) надання згоди на передачу об'єктів з державної власності у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст та прийняття рішень про передачу об'єктів права спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні районних, обласних рад, у державну власність. (Частину першу статті 43 допов-

нено пунктом 32 згідно із Законом №163-ХІУ від 06.10.98)

2. Районні і обласні ради можуть розглядати і вирішувати на пленарних засіданнях й інші питання, віднесені до їх відання цим та іншими законами.

3. Крім питань, зазначених у частині першій цієї статті, виключно на пленарних засіданнях обласних рад вирішуються такі питання:

1) затвердження відповідно до законодавства правил забудови і благоустрою населених пунктів області;

2) прийняття у межах, що визначаються законами рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, які передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність;

3) встановлення відповідно до закону місцевого збору за проїзд по території прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон, визначення порядку його сплати;

4) прийняття рішень про віднесення лісів до категорії захисності, а також про поділ лісів за розрядами такс у випадках і порядку, передбачених законом.

Стаття 44. Делегування повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям

1. Районні, обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям такі повноваження:

1) підготовка і внесення на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, цільових програм з інших питань, а в місцях компактного проживання національних меншин також програм їх національно-культурного розвитку, проектів рішень, інших матеріалів з питань, передбачених цією статтею; забезпечення виконання рішень ради;

2) підготовка пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно областей та загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку України;

3) забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

4) підготовка і подання до відповідних органів виконавчої влади фінансових показників і пропозицій до проекту Державного бюджету України;

5) сприяння інвестиційній діяльності на території району, області;

6) об'єднання на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, і населення, а також бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури, шляхів місцевого значення та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища;

7) залучення в порядку, встановленому законом, підприємств, установ та організацій, які не належать до комунальної власності, до участі в обслуговуванні населення відповідної території, координація цієї роботи;

8) затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту незалежно від форм власності, узгодження цих питань стосовно транзитного пасажирського транспорту;

9) підготовка питань про визначення у встановленому законом порядку території, вибір, вилучення (вкуп) і надання землі для містобудівних потреб, визначених містобудівною документацією;

10) організація охорони, реставрації, використання пам'яток історії та культури, архітектури і містобудування, палацово-паркових, паркових та садибних комплексів, природних заповідників місцевого значення;

11) підготовка висновків щодо проектів місцевих містобудівних програм відповідних адміністративно-територіальних одиниць, що затверджуються сільськими, селищними, міськими радами;

12) видача відповідно до законодавства забудовникам архітектурно-планувальних завдань та технічних умов на проектування, будівництво, реконструкцію будинків і споруд, благоустрій територій та надання дозволу на проведення цих робіт;

13) забезпечення відповідно до законодавства розвитку науки, усіх видів освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, туризму; сприяння відродженню осередків традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел, роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, сім'ї та молоді;

14) підготовка і подання на затвердження ради пропозицій щодо організації територій і об'єктів природнозаповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошен-

ня природних та інших об'єктів, що мають екологічну історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури, які охороняються законом;

15) здійснення необхідних заходів щодо ліквідації наслідків екологічних катастроф, стихійного лиха, епідемій, епізоотій, інших надзвичайних ситуацій, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення;

16) координація на відповідній території діяльності місцевих земельпорядних органів;

17) здійснення контролю за використанням коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва, пов'язаних із вилученням (викупом) земельних ділянок.

2. Крім повноважень, зазначених у частині першій цієї статті, обласні ради делегують обласним державним адміністраціям такі повноваження:

1) визначення відповідно до закону розміру відрахувань підприємствами, установами та організаціями, що надходять на розвиток шляхів загального користування в області;

2) погодження у випадках, передбачених законом, з відповідними сільськими, селищними, міськими радами питань щодо розподілу коштів за використання природних ресурсів, які надходять до фондів охорони навколишнього природного середовища;

3) підготовка проектів рішень про віднесення лісів до категорії захисності, а також про поділ лісів за розрядами такс у випадках і порядку, передбачених законом;

4) прийняття у встановленому законом порядку рішень про заборону використання окремих природних ресурсів загального користування;

5) визначення відповідно до законодавства режиму використання територій рекреаційних зон;

6) затвердження для підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, лімітів викидів і скидів забруднюючих речовин у довкілля та лімітів розміщення відходів у випадках, передбачених законом.

Глава 5. Порядок формування, організація роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування

Стаття 45. Порядок формування рад

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

2. Порядок організації і проведення виборів депутатів визначається законом.

3. Загальний склад ради визначається радою відповідно до закону про вибори.

4. Рада вважається правомочною за умови обрання не менш як двох третин депутатів від загального складу ради.

5. У разі, якщо до ради обрано менше двох третин її складу, до обрання необхідної кількості депутатів продовжує здійснювати повноваження рада попереднього скликання.

6. У разі дострокового припинення повноважень деяких депутатів, внаслідок чого до складу ради входить менш як дві третини депутатів, до обрання необхідної кількості депутатів така рада вважається правомочною за наявності більше половини депутатів від загального складу ради.

7. Строк повноважень рад — чотири роки.

Стаття 46. Сесія ради

1. Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення), районна, обласна рада проводить свою роботу сесійно. Сесія скликається з пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій ради.

2. Перша сесія новообраної сільської, селищної, міської, районної у місті ради скликається відповідною територіальною виборчою комісією не пізніше як через місяць після обрання ради у правомочному складі. Її відкриває і веде голова цієї виборчої комісії. Він інформує раду про підсумки виборів депутатів та сільського, селищного, міського голови і визнання їх повноважень.

3. Першу сесію районної, обласної ради скликає і веде голова відповідної територіальної виборчої комісії.

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

5. Сесія ради скликається в міру необхідності, але не менше одного разу на квартал.

6. У разі немотивованої відмови сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради або неможливості його скликати сесію ради сесія скликається: сільської, селищної, міської ради – секретарем сільської, селищної, міської ради; районної у місті, районної, обласної ради – заступником голови відповідної ради.

У цих випадках сесія скликається:

1) відповідно до доручення сільського, селищного, міського голови (голови районної у місті, районної, обласної ради);

2) якщо сільський, селищний, міський голова (голова районної у місті, районної, обласної ради) без поважних причин не скликав сесію у двотижневий строк після настання умов, передбачених частиною сьомою цієї статті;

3) якщо сесія не скликається сільським, селищним, міським головою (головою районної у місті, районної, обласної ради) у строки, передбачені цим Законом.

7. Сесія сільської, селищної, міської, районної у місті ради повинна бути також скликана за пропозицією не менш як однієї третини депутатів від загального складу відповідної ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради, а сесія районної, обласної ради – також за пропозицією не менш як однієї третини депутатів від загального складу відповідної ради або голови відповідної місцевої державної адміністрації.

8. У разі, якщо посадові особи, зазначені у частинах четвертій та шостій цієї статті, у двотижневий строк не скликають сесію на вимогу суб'єктів, зазначених у частині сьомій цієї статті, сесія може бути скликана депутатами відповідної ради, які становлять не менш як одну третину складу ради, або постійною комісією ради.

9. Рішення про скликання сесії ради доводиться до відома депутатів і населення не пізніш як за 10 днів до сесії, а у виняткових випадках – не пізніш як за день до сесії із зазначенням часу скликання, місця проведення та питань, які передбачається внести на розгляд ради.

10. Сесію сільської, селищної, міської ради відкриває і веде відповідно сільський, селищний, міський голова, а у випадках, передбачених частиною шостою цієї статті, – секретар ради; сесію районної у місті, районної, обласної ради – голова ради або його заступник. У випадку, передбаченому частиною восьмою цієї статті, сесію відкри-

ває за дорученням групи депутатів, з ініціативи якої скликана сесія, один з депутатів, що входить до її складу, а веде за рішенням ради — один з депутатів цієї ради.

11. Сесія ради є правомочною, якщо в її пленарному засіданні бере участь більше половини депутатів від загального складу ради.

12. Пропозиції щодо питань на розгляд ради можуть вноситися сільським, селищним, міським головою, постійними комісіями, депутатами, виконавчим комітетом ради, головою місцевої державної адміністрації, головою районної, обласної ради, загальними зборами громадян.

13. Не пізніше як на другій сесії затверджується регламент роботи відповідної ради, а також положення про постійні комісії ради.

14. Порядок скликання сесії ради, підготовки і розгляду нею питань, прийняття рішень ради про затвердження порядку денного сесії та з інших процедурних питань, а також порядок роботи сесії визначаються регламентом ради.

15. Протоколи сесій сільської, селищної, міської ради, прийняті нею рішення підписуються сільським, селищним, міським головою, районної у місті, районної, обласної ради — головою відповідної ради, у разі їх відсутності — відповідно секретарем сільської, селищної, міської ради, заступником голови районної у місті, районної, обласної ради, а у випадку, передбаченому частинами сьомою та дев'ятою цієї статті, — депутатом ради, який за дорученням депутатів головував на її засіданні.

16. Сесії ради проводяться гласно. У разі необхідності рада може прийняти рішення про проведення закритого пленарного засідання.

Стаття 47. Постійні комісії ради

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

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

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

4. Постійні комісії за дорученням ради або за власною ініціативою попередньо розглядають проекти програм соціально-економічного і культурного розвитку, місцевого бюджету, звіти про виконання програм і бюджету, вивчають і готують питання про стан та розвиток відповідних галузей господарського і соціально-культурного будівництва, інші питання, які вносяться на розгляд ради, розробляють проекти рішень ради та готують висновки з цих питань, виступають на сесіях ради з доповідями і співповідями.

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

6. Постійні комісії за дорученням ради, голови, заступника голови районної у місті, районної, обласної ради, секретаря сільської, селищної, міської ради або за власною ініціативою вивчають діяльність підзвітних і підконтрольних рад та виконавчому комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради органів, а також з питань, віднесених до відання ради, місцевих державних адміністрацій, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності та їх посадових осіб, подають за результатами перевірки рекомендації на розгляд їх керівників, а в необхідних випадках – на розгляд ради або виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради; здійснюють контроль за виконанням рішень ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради.

7. Постійні комісії у питаннях, які належать до їх відання, та в порядку, визначеному законом, мають право отримувати від керівників органів, підприємств, установ, організацій та їх філіалів і відділень необхідні матеріали і документи.

8. Організація роботи постійної комісії ради покладається на голову комісії. Голова комісії скликає і веде засідання комісії, дає доручення членам комісії, представляє комісію у відносинах з іншими органами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями, а також громадянами, організує роботу по реалізації висновків і рекомендацій комісії. У разі відсутності голови комісії або неможливості ним виконувати свої повноваження з інших причин його функції здійснює заступник голови комісії або секретар комісії.

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

10. За результатами вивчення і розгляду питань постійні комісії готують висновки і рекомендації. Висновки і рекомендації постійної комісії приймаються більшістю голосів від загального складу комісії і підписуються головою комісії, а в разі його відсутності — заступником голови або секретарем комісії. Протоколи засідань комісії підписуються головою і секретарем комісії.

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

12. Постійна комісія для вивчення питань, розробки проектів рішень ради може створювати підготовчі комісії і робочі групи із залученням представників громадськості, вчених і спеціалістів. Питання, які належать до відання кількох постійних комісій, можуть за ініціативою комісій, а також за дорученням ради, її голови, заступника голови районної у місті, районної, обласної ради, секретаря сільської, селищної, міської ради розглядатися постійними комісіями спільно. Висновки і рекомендації, прийняті постійними комісіями на їх спільних засіданнях, підписуються головами відповідних постійних комісій.

13. Депутати працюють у постійних комісіях на громадських засадах. За рішенням обласних рад голови постійних комісій з питань бюджету можуть працювати в раді на постійній основі.

14. Постійні комісії є підзвітними раді та відповідальними перед нею.

15. Перелік, функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій визначаються регламентом відповідної ради та Положенням про постійні комісії, що затверджується радою.

Стаття 48. Тимчасові контрольні комісії ради

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

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

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

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

Стаття 49. Депутат ради

1. Повноваження депутата ради починаються з моменту офіційного оголошення відповідною територіальною виборчою комісією на сесії ради рішення про підсумки виборів та визнання повноважень депутатів і закінчуються в день першої сесії ради нового скликання. Повноваження депутата можуть бути припинені достроково у випадках, передбачених законом.

2. Депутат представляє інтереси всієї територіальної громади, має всю повноту прав, що забезпечують його активну участь у діяльності ради та утворюваних нею органів, несе обов'язки перед виборцями, радою та її органами, виконує їх доручення. Депутат, крім секретаря ради, повинен входити до складу однієї з постійних комісій ради.

3. На час сесій, засідань постійних комісій рад, а також для здійснення депутатських повноважень в інших, передбачених законом випадках, депутат звільняється від виконання виробничих або службових обов'язків з відшкодуванням йому середнього заробітку за основним місцем роботи та інших витрат, пов'язаних з депутатською діяльністю, за рахунок відповідного місцевого бюджету.

4. Депутат зобов'язаний брати участь у роботі сесій ради, засідань постійної та інших комісій ради, до складу яких його обрано.

5. У разі пропуску депутатом протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин рішень і доручень ради та її органів відповідна рада може звернутися до виборців із пропозицією про відкликання такого депутата у встановленому законом порядку.

6. Депутат має право ухвального голосу з усіх питань, які розглядаються на сесіях ради, а також на засіданнях постійної та інших комісій ради, до складу яких його обрано.

7. Депутат має право звернутися із запитом до керівників ради та її органів, сільського, селищного, міського голови, керівників органів,

підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих або зареєстрованих на відповідній території, а депутат міської (міста обласного значення), районної, обласної ради – також до голови місцевої державної адміністрації з питань, віднесених до відання ради.

8. Орган або посадова особа, до яких звернуто запит, зобов'язані дати усну чи письмову відповідь на запит на сесії ради у строки і в порядку, встановлених радою відповідно до закону. За результатами розгляду запиту рада приймає рішення.

9. Пропозиції і зауваження, висловлені депутатами на сесії ради або передані в письмовій формі головному на сесії, розглядаються радою чи за її дорученням постійними комісіями ради або надсилаються на розгляд підзвітним і підконтрольним їй органам та посадовим особам, які зобов'язані розглянути ці пропозиції і зауваження у строки, встановлені радою, і про вжиті заходи повідомити депутатів та раду.

10. Депутат має право знайомитися з будь-якими офіційними документами, які зберігаються у відповідних органах місцевого самоврядування, та робити виписки, копіювання цих документів.

11. Повноваження депутатів, порядок організації і гарантії депутатської діяльності визначаються Конституцією України, цим Законом, законом про статус депутата, іншими законами.

Стаття 50. Секретар сільської, селищної, міської ради

1. Секретар сільської, селищної, міської ради обирається за пропозицією сільського, селищного, міського голови відповідною радою з числа її депутатів на строк повноважень ради та працює в раді на постійній основі.

2. Секретар сільської, селищної, міської ради не може сумішати свою службову діяльність з іншою посадою, у тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої роботи в позаурочний час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток, якщо інше не передбачено законом.

3. Секретар сільської, селищної, міської ради:

1) скликає сесії ради у випадках, передбачених частиною шостою статті 46 цього Закону; повідомляє депутатам і доводить до відома населення інформацію про час і місце проведення сесії ради, питання, які передбачається внести на розгляд ради;

2) веде засідання ради та підписує її рішення у випадках, передбачених частиною шостою статті 46 цього Закону;

3) організує підготовку сесій ради, питань, що вносяться на розгляд ради;

4) забезпечує своєчасне доведення рішень ради до виконавців і населення, організує контроль за їх виконанням;

5) за дорученням сільського, селищного, міського голови координує діяльність постійних та інших комісій ради, дає їм доручення, сприяє організації виконання їх рекомендацій;

6) сприяє депутатам ради у здійсненні їх повноважень;

7) організує за дорученням ради відповідно до законодавства здійснення заходів, пов'язаних із підготовкою і проведенням референдумів та виборів до органів державної влади і місцевого самоврядування;

8) забезпечує зберігання у відповідних органах місцевого самоврядування офіційних документів, пов'язаних з місцевим самоврядуванням відповідної територіальної громади, забезпечує доступ до них осіб, яким це право надано у встановленому порядку;

9) вирішує за дорученням сільського, селищного, міського голови або відповідної ради інші питання, пов'язані з діяльністю ради та її органів.

4. Секретар сільської ради може за рішенням ради одночасно здійснювати повноваження секретаря виконавчого комітету відповідної ради.

5. Повноваження секретаря сільської, селищної, міської ради можуть бути достроково припинені за рішенням відповідної ради.

Стаття 51. Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті ради

1. Виконавчим органом сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради є виконавчий комітет ради, який утворюється відповідною радою на строк її повноважень. 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.

2. Кількісний склад виконавчого комітету визначається відповідною радою. Персональний склад виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради – за пропозицією голови відповідної ради.

3. Виконавчий комітет ради утворюється у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради – голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб.

4. До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради входить також за посадою секретар відповідної ради.

5. Очолює виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради відповідно сільський, селищний, міський голова, районної у місті ради – голова відповідної ради. У виконавчому комітеті сільської ради функції секретаря виконавчого комітету за рішенням ради може здійснювати секретар відповідної ради.

6. Особи, які входять до складу виконавчого комітету, крім тих, хто працює у виконавчих органах ради на постійній основі, на час засідань виконавчого комітету, а також для здійснення повноважень в інших випадках звільняються від виконання виробничих або службових обов'язків з відшкодуванням їм середнього заробітку за основним місцем роботи та інших витрат, пов'язаних з виконанням обов'язків члена виконавчого комітету, за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету.

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

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

9. До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради не можуть входити депутати відповідної ради, крім секретаря ради.

Стаття 52. Повноваження виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради

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

2. Виконавчий комітет ради:

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

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

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

3. Сільська, селищна, міська рада може прийняти рішення про розмежування повноважень між її виконавчим комітетом, відділами, управліннями, іншими виконавчими органами ради та сільським, селищним, міським головою в межах повноважень, наданих цим Законом виконавчим органам сільських, селищних, міських рад.

Стаття 53. Організація роботи виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради

Основною формою роботи виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради є його засідання. Засідання виконавчого комітету скликаються відповідно сільським, селищним, міським головою (головою районної у місті ради), а в разі його відсутності чи неможливості здійснення ним цієї функції – заступником сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради (районної у місті ради – заступником голови ради) в міру необхідності, але не рідше одного разу на місяць, і є правомочними, якщо в них бере участь більше половини від загального складу виконавчого комітету.

Стаття 54. Відділи, управління та інші виконавчі органи сільської, селищної, міської, районної у місті ради

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

2. Відділи, управління та інші виконавчі органи ради є підзвітними і підконтрольними раді, яка їх утворила, підпорядкованими її ви-

конавчому комітету, сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті ради.

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

4. Положення про відділи, управління та інші виконавчі органи ради затверджуються відповідною радою.

Стаття 55. Голова районної, обласної, районної у місті ради

1. Голова районної, обласної, районної у місті (у разі її створення) ради обирається відповідною радою з числа її депутатів у межах строку повноважень ради таємним голосуванням.

2. Голова ради виконує свої обов'язки до обрання голови ради нового скликання, крім випадків дострокового припинення повноважень голови ради відповідно до цього Закону.

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

4. У своїй діяльності голова ради є підзвітним раді і може бути звільнений з посади радою, якщо за його звільнення проголосувало не менш як дві третини депутатів від загального складу ради шляхом таємного голосування.

5. Питання про звільнення голови ради може бути внесено на розгляд ради на вимогу не менше третини депутатів від загального складу ради.

6. Голова районної, обласної, районної у місті ради:

1) скликає сесії ради, повідомляє депутатам і доводить до відома населення інформацію про час і місце проведення сесії ради, питання, які передбачається внести на розгляд ради, веде засідання ради;

2) забезпечує підготовку сесій ради і питань, що вносяться на її розгляд, доведення рішень ради до виконавців, організує контроль за їх виконанням;

3) представляє раді кандидатури для обрання на посаду заступника голови ради; вносить на затвердження ради пропозиції щодо структури органів ради, її виконавчого апарату, витрат на їх утримання;

4) вносить раді пропозиції щодо утворення і обрання постійних комісій ради;

5) координує діяльність постійних комісій ради, дає їм доручення, сприяє організації виконання їх рекомендацій;

6) організує подання депутатам допомоги у здійсненні ними своїх повноважень;

7) організує відповідно до законодавства проведення референдумів та виборів до органів державної влади і місцевого самоврядування;

8) організує роботу президії (колегії) ради (у разі її створення);

9) призначає і звільняє керівників та інших працівників структурних підрозділів виконавчого апарату ради;

10) здійснює керівництво виконавчим апаратом ради;

11) є розпорядником коштів, передбачених на утримання ради та її виконавчого апарату;

12) підписує рішення ради, протоколи сесій ради;

13) забезпечує роботу по розгляду звернень громадян; веде особистий прийом громадян;

14) забезпечує гласність у роботі ради та її органів, обговорення громадянами проектів рішень ради, важливих питань місцевого значення, вивчення громадської думки, оприлюднює рішення ради;

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

16) за рішенням ради звертається до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів;

17) звітує перед радою про свою діяльність не менше одного разу на рік, а на вимогу не менш як третини депутатів — у визначений радою термін;

18) вирішує інші питання, доручені йому радою.

7. Голова районної, обласної, районної у місті ради в межах своїх повноважень видає розпорядження.

Стаття 56. Заступник голови районної, обласної, районної у місті ради

1. Заступник голови районної, обласної, районної у місті (у разі її створення) ради обирається відповідною радою у межах строку її повноважень з числа депутатів цієї ради шляхом таємного голосування і здійснює свої повноваження до обрання заступника голови ради нового скликання, крім випадків дострокового припинення його повноважень.

2. Заступник голови ради може бути достроково звільнений з посади за рішенням ради, яке приймається шляхом таємного голосування. Питання про його звільнення може бути внесено на розгляд ради на вимогу не менш як третини депутатів від загального складу ради або голови ради.

3. Заступник голови ради в разі відсутності голови ради або неможливості виконання ним своїх обов'язків з інших причин здійснює повноваження голови відповідної ради.

4. Заступник голови ради працює у раді на постійній основі. На нього поширюються вимоги щодо обмеження сумісності його діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлені цим Законом для голови ради.

Стаття 57. Президія (колегія) районної, обласної ради

1. Районна, обласна рада може утворити президію (колегію) ради. Президія (колегія) ради є дорадчим органом ради, який попередньо готує узгоджені пропозиції і рекомендації з питань, що передбачається внести на розгляд ради. Президія (колегія) ради може приймати рішення, які мають дорадчий характер.

2. До складу президії (колегії) ради входять голова ради, його заступник, голови постійних комісій ради, уповноважені представники депутатських груп і фракцій.

3. Президія (колегія) ради діє на основі Положення про неї, ідентифікується радою.

Стаття 58. Виконавчий апарат районної, обласної ради

1. Виконавчий апарат районної, обласної ради забезпечує здійснення радою повноважень, наданих їй Конституцією України, цим та іншими законами.

2. Виконавчий апарат ради здійснює організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяль-

ності ради, її органів, депутатів, сприяє здійсненню відповідною радою взаємодії і зв'язків з територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

3. Виконавчий апарат ради утворюється відповідною радою. Його структура і чисельність, витрати на утримання встановлюються радою за поданням її голови.

4. Виконавчий апарат ради за посадою очолює голова відповідної ради.

Стаття 59. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування

1. Рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень.

2. Рішення ради приймається на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, крім випадків, передбачених цим Законом. При встановленні результатів голосування до загального складу сільської, селищної, міської ради включається сільський, селищний, міський голова, якщо він бере участь у пленарному засіданні ради, і враховується його голос.

3. Рішення ради приймається відкритим (у тому числі поіменним) або таємним голосуванням. Таємне голосування обов'язково проводиться у випадках, передбачених пунктами 4 і 16 статті 26, пунктами 1, 29 і 31 статті 43 та статтями 55, 56 цього Закону.

4. Рішення сільської, селищної, міської ради у п'ятиденний строк з моменту його прийняття може бути зупинено сільським, селищним, міським головою і внесено на повторний розгляд відповідної ради із обґрунтуванням зауважень. Рада зобов'язана у двотижневий строк повторно розглянути рішення. Якщо рада відхилила зауваження сільського, селищного, міського голови і підтвердила попереднє рішення двома третинами депутатів від загального складу ради, воно набирає чинності.

5. Рішення ради нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено більш пізній строк введення цих рішень у дію.

6. Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради в межах своїх повноважень приймає рішення. Рішення виконавчого комітету приймаються на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету і

підписуються сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради.

7. У разі незгоди сільського, селищного, міського голови (голови районної у місті ради) з рішенням виконавчого комітету ради він може зупинити дію цього рішення своїм розпорядженням та внести це питання на розгляд відповідної ради.

8. Сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження.

9. Рішення виконавчого комітету ради з питань, віднесених до власної компетенції виконавчих органів ради, можуть бути скасовані відповідною радою.

10. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку.

11. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування доводяться до відома населення. На вимогу громадян їм може бути видана копія відповідних актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Розділ III. Матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування

Стаття 60. Право комунальної власності

1. Територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, у тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження.

2. Підставою для набуття права комунальної власності є передача майна територіальним громадам безоплатно державою, іншими суб'єктами права власності, а також майнових прав, створення, придбання майна органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом.

3. Територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах безпосередньо або через органи місцевого самоврядування можуть об'єдну-

вати на договірних засадах на правах спільної власності об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій і створювати для цього відповідні органи і служби.

4. Районні та обласні ради від імені територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюють управління об'єктами їхньої спільної власності, що задовольняють спільні потреби територіальних громад.

5. Органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, в тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати і купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються та передаються у користування і оренду.

6. Доцільність, порядок та умови відчуження об'єктів права комунальної власності визначаються відповідною радою. Доходи від відчуження об'єктів права комунальної власності зараховуються до відповідних місцевих бюджетів і спрямовуються на фінансування заходів, передбачених бюджетами розвитку.

7. Майнові операції, які здійснюються органами місцевого самоврядування з об'єктами права комунальної власності, не повинні послаблювати економічних основ місцевого самоврядування, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню.

8. Право комунальної власності територіальної громади захищається законом на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів. Об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені у територіальних громад і передані іншим суб'єктам права власності без згоди безпосередньо територіальної громади або відповідного рішення ради чи уповноваженого нею органу, за винятком випадків, передбачених законом.

9. Сільські, селищні, міські, районні в містах (у разі їх створення) ради мають право:

1) вносити пропозиції про передачу або продаж у комунальну власність відповідних територіальних громад підприємств, установ та організацій, їх структурних підрозділів та інших об'єктів, що належать

до державної та інших форм власності, якщо вони мають важливе значення для забезпечення комунально-побутових і соціально-культурних потреб територіальних громад;

2) на переважне придбання в комунальну власність приміщень, споруд, інших об'єктів, розташованих на відповідній території, якщо вони можуть бути використані для забезпечення комунально-побутових та соціально-культурних потреб територіальних громад;

3) мати об'єкти комунальної власності за межами відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Стаття 61. Місцеві бюджети

1. Органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах (у разі їх створення) самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети згідно з цим Законом та законом про бюджетну систему.

2. Районні та обласні ради затверджують районні та обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних та культурних програм, контролюють їх виконання.

3. Складання і виконання районних і обласних бюджетів здійснюють відповідні державні адміністрації згідно з цим Законом та законом про бюджетну систему.

4. Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону.

5. Втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів не допускається, за винятком випадків, передбачених цим та іншими законами.

Стаття 62. Участь держави у формуванні доходів місцевих бюджетів

1. Держава фінансове підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економічним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. У випадках, коли доходи від

закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає із місцевого бюджету до державного бюджету частину надлишку в порядку, встановленому законом про державний бюджет.

2. Мінімальні розміри місцевих бюджетів визначаються на основі нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, встановлених законом.

Стаття 63. Доходи місцевих бюджетів

1. Доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом, джерел та закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів.

2. Доходи місцевих бюджетів районних у містах рад(у разі їх створення) формуються відповідно до обсягу повноважень, що визначаються відповідними міськими радами.

3. Порядок зарахування доходів до місцевих бюджетів визначається законом про бюджетну систему та іншими законами.

4. У доходній частині місцевого бюджету окремо виділяються доходи, необхідні для виконання власних повноважень, і доходи, необхідні для забезпечення виконання делегованих законом повноважень органів виконавчої влади.

5. Місцевий бюджет поділяється на поточний бюджет і бюджет розвитку. Доходи бюджету розвитку формуються за рахунок частини податкових надходжень, коштів, залучених від розміщення місцевих позик, а також інвестиційних субсидій з інших бюджетів.

6. Кошти державного бюджету, що передаються у вигляді дотацій, субвенцій, розподіляються обласними радами між районними бюджетами і бюджетами міст обласного значення у розмірах, необхідних для формування доходних частин не нижче мінімальних розмірів місцевих бюджетів, визначених законом, а також використовуються для фінансування з обласного бюджету спільних проектів територіальних громад.

7. Кошти обласного бюджету, передані державою у вигляді дотацій, субвенцій, зараховуються до районних бюджетів і розподіляються районними радами між місцевими бюджетами у розмірах, необхідних для формування доходних частин не нижче мінімальних розмірів місце-

вих бюджетів, визначених законом, а також використовуються для фінансування з районного бюджету спільних проектів територіальних громад.

Стаття 64. Видатки місцевих бюджетів

1. Видатки, які здійснюються органами місцевого самоврядування на потреби територіальних громад, їх розмір і цільове спрямування визначаються місцевими бюджетами цих громад; видатки, пов'язані із здійсненням районними, обласними радами заходів щодо забезпечення спільних інтересів територіальних громад, відповідними районними та обласними бюджетами.

2. Сільські, селищні, міські, районні в містах (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи самостійно розпоряджаються коштами відповідних місцевих бюджетів, визначають напрями їх використання.

3. Районні, обласні бюджети виконують місцеві державні адміністрації в цілях обсягах, що затверджуються відповідними радами.

4. У видатковій частині місцевих бюджетів окремо передбачаються видатки поточного бюджету і видатки бюджету розвитку.

5. Кошти поточного бюджету спрямовуються на фінансування установ і закладів, що утримуються за рахунок бюджетних асигнувань, і не належать до бюджету розвитку.

6. Кошти бюджету розвитку спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаних із здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, а також на фінансування субвенцій та інших видатків, пов'язаних із розширенням відтворенням.

7. Видатки місцевих бюджетів поділяються на дві частини: видатки, пов'язані з виконанням власних повноважень місцевого самоврядування, і видатки, пов'язані з виконанням делегованих законом повноважень органів виконавчої влади.

Стаття 65. Використання вільних бюджетних коштів

Доходи, додатково одержані в процесі виконання місцевих бюджетів, суми перевищення доходів над видатками, що утворилися в результаті збільшення надходжень до бюджету чи економії у видатках, вилученню не підлягають, крім випадків, передбачених законом. Рішення про використання таких коштів приймається відповідною радою.

Стаття 66. Збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів

1. Місцеві бюджети мають бути достатніми для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб.

2. При забезпеченні збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів не враховуються вільні залишки бюджетних коштів, порядок використання яких передбачено статтею 65 цього Закону.

3. У разі, коли вичерпано можливості збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів і при цьому не забезпечується покриття видатків, необхідних для здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб, держава забезпечує збалансування місцевих бюджетів шляхом передачі необхідних коштів до відповідних місцевих бюджетів у вигляді дотацій, субвенцій, субсидій відповідно до закону.

Стаття 67. Фінансування витрат, пов'язаних із здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади та виконанням рішень органів державної влади

1. Держава фінансує у повному обсязі здійснення органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади. Кошти, необхідні для здійснення органами місцевого самоврядування цих повноважень, щороку передбачаються в Законі України про Державний бюджет України.

2. Рішення органів державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування, обов'язково супроводжуються передачею їм необхідних фінансових ресурсів. Вказані рішення виконуються органами місцевого самоврядування в межах переданих їм фінансових ресурсів. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами, компенсуються державою.

Стаття 68. Позабюджетні кошти місцевого самоврядування

1. Органи місцевого самоврядування можуть мати позабюджетні цільові (у тому числі валютні) кошти.

2. Ці кошти перебувають на спеціальних рахунках в установах банків.

3. Порядок формування та використання позабюджетних цільових (у тому числі валютних) коштів місцевого самоврядування визначаються положеннями про ці кошти, що затверджуються відповідною радою.

Стаття 69. Місцеві податки і збори

1. Органи місцевого самоврядування відповідно до закону можуть встановлювати місцеві податки і збори. Місцеві податки і збори зараховуються до відповідних місцевих бюджетів.

2. За рішенням зборів громадян за місцем їх проживання можуть запроваджуватися місцеві збори на засадах добровільного самооподаткування.

Стаття 70. Участь органів місцевого самоврядування у фінансово-кредитних відносинах

1. Рада або за її рішенням інші органи місцевого самоврядування відповідно до законодавства можуть випускати місцеві позики, лоте-реї та цінні папери, отримувати позички з інших бюджетів на покриття тимчасових касових розривів з їх погашенням до кінця бюджетного року, а також отримувати кредити в банківських установах.

2. Органи місцевого самоврядування можуть у межах законодавства створювати комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи, виступати гарантами кредитів підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розмішувати належні їм кошти в банках інших суб'єктів права власності, отримувати відсотки від їх доходів відповідно до закону із зарахуванням їх до доходної частини відповідного місцевого бюджету.

Розділ IV. Гарантії місцевого самоврядування. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування

Стаття 71. Гарантії місцевого самоврядування, його органів та посадових осіб

1. Територіальні громади, органи та посадові особи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження,

2. Органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, віднесені Конституцією

України, цим та іншими законами до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом.

3. У разі розгляду місцевою державною адміністрацією питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, вона повинна повідомити про це відповідні органи та посадових осіб місцевого самоврядування.

4. Органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Стаття 72. Підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій районним, обласним радам

1. Місцеві державні адміністрації є підзвітними відповідним районним, обласним радам у виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку, районних, обласних бюджетів, підзвітними і підконтрольними у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними, обласними радами, а також у виконанні рішень рад з цих питань.

2. Районна, обласна рада може шляхом таємного голосування висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обґрунтовану відповідь.

3. Якщо недовіру голові районної, обласної державної адміністрації висловили не менш як дві третини депутатів від загального складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

Стаття 73. Обов'язковість актів і законних вимог органів та посадових осіб місцевого самоврядування

1. Акти ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднання-

ми громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території.

2. На вимогу відповідних органів та посадових осіб місцевого самоврядування керівники розташованих або зареєстрованих на відповідній території підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності зобов'язані прибути на засідання цих органів для подання інформації з питань, віднесених до відання ради та її органів, відповіді на запити депутатів.

3. Місцеві органи виконавчої влади, підприємства, установи та організації, а також громадяни несуть встановлену законом відповідальність перед органами місцевого самоврядування за заподіяну місцевому самоврядуванню шкоду їх діями або бездіяльністю, а також у результаті невиконання рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах наданих їм повноважень.

Стаття 74. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування

1. Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами.

2. Підстави, види і порядок відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначаються Конституцією України, цим та іншими законами.

Стаття 75. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами

1. Органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони періодично, але не менш як два рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність.

2. Територіальна громада у будь-який час може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень.

3. Порядок і випадки дострокового припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування територіальними громадами визначаються цим та іншими законами.

Стаття 76. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед державою

1. Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність у разі порушення ними Конституції або законів України.

2. Органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Стаття 77. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед юридичними і фізичними особами

1. Шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам у результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету, а в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування – за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом.

2. Спори про поновлення порушених прав юридичних і фізичних осіб, що виникають у результаті рішень, дій чи бездіяльності органів або посадових осіб місцевого самоврядування, вирішуються в судовому порядку.

Стаття 78. Дострокове припинення повноважень ради

1. Повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради можуть бути достроково припинені у випадках:

1) якщо рада прийняла рішення з порушенням Конституції України, цього та інших законів, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних законом;

2) якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, встановлені цим Законом, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання.

2. Повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті ради за наявності підстав, передбачених частиною першою цієї статті, та в інших випадках можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму. Порядок проведення місцевого референдуму

щодо дострокового припинення повноважень ради визначається законом про місцеві референдуми.

3. Порядок проведення позачергових виборів рад визначається законом про вибори.

4. Сільська, селищна, міська, районна в місті рада, повноваження якої достроково припинено за рішенням місцевого референдуму, а також рада, щодо якої Верховна Рада України прийняла рішення про проведення позачергових виборів, продовжує діяти до обрання нового складу відповідної ради.

Стаття 79. Дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради

1. Повноваження сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради вважаються достроково припиненими у разі:

- 1) його звернення з особистою заявою до відповідної ради про складення ним повноважень голови;
- 2) припинення його громадянства;
- 3) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
- 4) порушення ним вимог щодо обмеження сумісності його діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлених цим Законом;
- 5) визнання його судом недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення таким, що помер;
- 6) його смерті.

2. Повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути також достроково припинені, якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень.

3. Повноваження сільського, селищного, міського голови за наявності підстав, передбачених частиною другою цієї статті, та в інших випадках можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму або за рішенням відповідної ради, прийнятим шляхом таємного голосування не менш як двома третинами голосів депутатів від загального складу ради. Порядок проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови визначається законом про місцеві референдуми.

4. Рішення про проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського го-

лови приймається сільською, селищною, міською радою як за власною ініціативою, так і на вимогу не менш як однієї десятої частини громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу.

5. За наявності рішень суду про визнання розпоряджень чи дій сільського, селищного, міського голови незаконними, висновків відповідного комітету Верховної Ради Верховна Рада України може призначити позачергові вибори сільського, селищного, міського голови. Питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільського, селищного, міського голови може порушуватись перед Верховною Радою України відповідною сільською, селищною, міською радою, головою обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації.

6. Порядок проведення позачергових виборів сільського, селищного, міського голови визначається законом про вибори.

7. Повноваження сільського, селищного, міського голови припиняються з дня прийняття місцевим референдумом або відповідною радою рішення про це, а в разі призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільського, селищного, міського голови – в день обрання головою іншої особи.

8. Повноваження голови районної в місті, районної, обласної ради також припиняються достроково в порядку, передбаченому статтею 55 цього Закону.

Стаття 80. Дострокове припинення повноважень органів самоорганізації населення

1. Повноваження органу самоорганізації населення припиняються достроково у разі:

1) невиконання рішень сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, її виконавчого комітету, загальних зборів громадян або невиконання своїх повноважень;

2) його саморозпуску.

2. Рішення про дострокове припинення повноважень органу самоорганізації населення приймається загальними зборами громадян, що утворили даний орган, або відповідною радою.

Розділ V. Прикінцеві та перехідні положення

1. Положення цього Закону є основою для розробки та прийняття інших законодавчих актів про місцеве самоврядування в Україні, а також законів про міста Київ і Севастополь.

2. Сільські, селищні, міські, районні в містах, районні, обласні ради після набрання чинності цим Законом здійснюють повноваження, передбачені Конституцією України і цим Законом. Районні у містах ради після набрання чинності цим Законом здійснюють свої повноваження відповідно до закону. Обрання нового складу цих рад проводиться в порядку, що передбачається цим та іншими законами. Рішення про проведення референдумів територіальних громад міст із районним поділом щодо утворення (неутворення) районних у містах рад відповідно до статті 5 цього Закону приймаються на вимогу не менш як однієї десятої членів цих громад або половини від загального складу депутатів відповідних міських рад. Рішення міських рад із цього питання приймаються з урахуванням думки районних у містах рад та членів територіальних громад цих міст. Рішення територіальних громад міст із районним поділом або міських рад із зазначеного питання повинні бути прийняті не пізніше, як за шість місяців до дня проведення чергових виборів.

3. Із набранням чинності цим Законом голови сільських, селищних, міських рад набувають статусу сільських, селищних, міських голів.

4. До прийняття закону про вибори сільських, селищних, міських голів вибори сільських, селищних, міських голів проводяться в порядку, передбаченому Законом України «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад».

5. На посадових осіб місцевого самоврядування поширюється дія Закону України «Про державну службу». Вони прирівнюються до відповідних категорій посад державних службовців, якщо інше не передбачено законодавством України. Умови оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування визначаються Кабінетом Міністрів України.

6. До прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України у територіальних громадах, що складаються з жителів кількох населених пунктів, вибори депутатів сільських, селищних, міських рад, а також сільських, селищних, міських голів проводяться за нині діючим адміністративно-територіальним устроєм.

7. До прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, шляхом місцевого референдуму можуть прийняти рішення про вихід з цієї громади лише за умови наявності фінансово-матеріальної бази, достатньої для забез-

печення здійснення кожною з цих громад функцій і повноважень місцевого самоврядування відповідно до цього Закону.

8. Облік даних про кількість і склад територіальних громад та органів місцевого самоврядування, подання їм методичної допомоги здійснюються Верховною Радою України.

9. До прийняття законів, які визначатимуть порядок формування місцевих бюджетів відповідно до Конституції України і цього Закону, місцеві бюджети формуються в порядку, встановленому законами про бюджетну та податкову системи.

10. Із набранням чинності цим Законом майно, яке до прийняття Конституції України у встановленому законодавством порядку передане державою до комунальної власності адміністративно-територіальних одиниць та набуте ними на інших законних підставах, крім майна, що відчужене у встановленому законом порядку, є комунальною власністю відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст. Майно, передане до комунальної власності областей і районів, а також набуте на інших законних підставах, є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, управління яким відповідно до Конституції України здійснюють районні і обласні ради або уповноважені ними органи. Відчуження зазначеного майна здійснюється лише за рішенням власника або уповноваженого ним органу. За пропозицією сільських, селищних, міських рад районні, обласні ради повинні приймати рішення про передачу до комунальної власності відповідних територіальних громад окремих об'єктів спільної власності територіальних громад, які знаходяться на їх території і задовольняють колективні потреби виключно цих територіальних громад. Правовий режим майна спільної власності територіальних громад визначається законом. Кабінет Міністрів України разом з фондом державного майна України у двомісячний строк із дня набрання чинності цим Законом подають на розгляд Верховної Ради України проект закону про комунальну власність.

11. Районні і обласні ради відповідно до вимог Конституції України та цього Закону у двомісячний термін після набрання чинності цим Законом обирають голів рад (де ці посади суміщають керівники місцевих державних адміністрацій) та утворюють виконавчий апарат рад, а також приймають рішення про делегування повноважень відповідним місцевим державним адміністраціям.

12. Цей Закон набирає чинності з дня його офіційного опублікування. З дня набрання чинності цим Законом втрачають чинність: За-

кон Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування».

Президент України
м. Київ, 21 травня 1997 року

Л. КУЧМА

Додаток IV

ЗАКОН УКРАЇНИ ПРО СТАТУС ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД

Про статус депутатів місцевих рад № 93-IV від 11.07.2002

(Відомості Верховної Ради (ВВР), 2002, № 40, сіп. 290) Цей Закон відповідно до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», інших законів України визначає правовий статус депутата сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради (далі – місцева рада) як представника інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та рівноправного члена місцевої ради, встановлює гарантії депутатської діяльності та порядок відкликання депутата місцевої ради.

РОЗДІЛ I. Загальні положення

Стаття 1. Законодавство про статус депутатів місцевих рад

Статус депутата місцевої ради визначається Конституцією України, цим Законом та іншими законами України.

Стаття 2. Депутат місцевої ради – представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу

1. Депутат сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради (далі – депутат місцевої ради) є представником інтересів територіальної громади села, селища, міста чи їх громад, який відповідно до Конституції України і Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» обирається на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки.

2. Депутат місцевої ради як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу зобов'язаний виражати і захищати інтереси відповідної територіальної громади та її частини – виборців свого виборчого округу, виконувати їх доручення в межах своїх повноважень, наданих законом, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування.

Стаття 3. Депутат місцевої ради – повноважний і рівноправний член відповідної ради

1. Депутат місцевої ради є повноважним і рівноправним членом відповідної ради – представницького органу місцевого самоврядування.

Депутат місцевої ради відповідно до цього Закону наділяється всією повнотою прав, необхідних для забезпечення його реальної участі у діяльності ради та її органів.

Стаття 4. Виникнення і строк повноважень депутата місцевої ради

1. Депутат місцевої ради набуває свої повноваження в результаті обрання його до ради відповідно до Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

2. Повноваження депутата місцевої ради починаються з дня відкриття першої сесії відповідної ради з моменту офіційного оголошення підсумків виборів відповідною територіальною виборчою комісією і закінчуються в день відкриття першої сесії цієї ради нового скликання, крім передбачених законом випадків дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради або ради, до складу якої його обрано.

3. Повноваження депутата місцевої ради, обраного замість того депутата, який вибув, або на повторних виборах, починаються з дня заслуховування на черговому після виборів депутата місцевої ради пленарному засіданні відповідної місцевої ради повідомлення територіальної виборчої комісії про підсумки виборів.

4. Інформація про підсумки виборів доводиться територіальною виборчою комісією до відома відповідної місцевої ради. Спори щодо набуття повноважень депутатів місцевої ради вирішуються судом.

Стаття 5. Дострокове припинення повноважень депутата місцевої ради

1. Повноваження депутата місцевої ради припиняються достроково за наявності перелічених підстав, засвідчених офіційними документами, без прийняття рішення відповідної ради у разі:

1) його відкликання виборцями у встановленому цим Законом порядку;

2) припинення його громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України;

3) обрання або призначення його на посаду, зайняття якої згідно з Конституцією України і законом не сумісне з виконанням депутатських повноважень;

- 4) обрання його депутатом іншої місцевої ради;
- 5) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім;
- 6) набрання законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до позбавлення волі;
- 7) його смерті.

2. Повноваження депутата місцевої ради можуть припинятися достроково також за рішенням відповідної ради у зв'язку:

- 1) з набранням законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до покарання, не пов'язаного з позбавлення волі;
- 2) з особистою заявою депутата місцевої ради про складення ним депутатських повноважень.

3. Спори щодо дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради вирішуються судом.

4. У разі дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради вибори депутата замість депутата, який вибув, проводяться відповідно до Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

Стаття 6. Поєднання депутатської діяльності з виконанням виробничих або службових обов'язків

1. Депутат місцевої ради здійснює свої повноваження, не пориваючи з виробничою або службовою діяльністю.

2. Депутат місцевої ради, обраний секретарем сільської, селищної, міської ради, головою, заступником голови районної, обласної, районної у місті ради, працює у відповідній раді на постійній основі і не може суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, у тому числі на громадських засадах (за винятком викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибутки, якщо інше не передбачено законом.

3. За рішенням обласної, Київської та Севастопольської міських рад депутат, обраний головою постійної комісії з питань бюджету, може працювати в раді на постійній основі.

Стаття 7. Несумісність статусу депутата місцевої ради з деякими посадами та видами діяльності

1. Депутат місцевої ради, який перебуває на посаді керівника місцевого органу виконавчої влади чи на іншій посаді, на яку поширюються вимоги Конституції та законів України щодо обмеження сумісництва, не може поєднувати свою службову діяльність на цій посаді з посадою сільського, селищного, міського голови, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови та заступника голови районної у місті,

районної, обласної ради, а також з іншою роботою на постійній основі в радах, їх виконавчих органах та апараті.

2. Депутат місцевої ради не може використовувати свій депутатський мандат у цілях, не пов'язаних з депутатською діяльністю.

3. Депутат місцевої ради не може мати іншого представницького мандата.

Стаття 8. Депутатська етика

1. Депутат місцевої ради як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та член ради, здійснюючи депутатські повноваження, повинен дотримуватися таких правил депутатської етики:

1) керуватися загальнодержавними інтересами та інтересами територіальної громади чи виборців свого виборчого округу, від яких його обрано;

2) не використовувати депутатський мандат в особистих інтересах чи в корисливих цілях;

3) не принижувати честі й гідності виборців, інших депутатів, посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій;

4) не розголошувати відомостей, що становлять державну або іншу таємницю, яка охороняється законом, інших відомостей з питань, що розглядалися на закритих засіданнях ради чи її органів і не підлягають за їх рішенням розголошенню, та відомостей, які стосуються таємниці особистого життя депутата місцевої ради або виборця, що охороняється законом, чи стали йому відомі у зв'язку з його участю в депутатських перевірках;

5) не допускати образливих висловлювань, не використовувати у публічних виступах недостовірні або неперевірені відомості стосовно органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій, їх керівників та інших посадових чи службових осіб, депутатських груп, фракцій, окремих депутатів місцевих рад;

6) не приймати будь-яких гонорарів, подарунків, не отримувати винагород безпосередньо чи опосередковано за дії, пов'язані зі здійсненням ним депутатських повноважень.

2. Регламентом ради чи статутом відповідної територіальної громади можуть бути встановлені також інші правила депутатської етики та заходи впливу щодо тих депутатів місцевих рад, які порушують ці правила.

Стаття 9. Депутатське посвідчення та нагрудний знак депутата місцевої ради

1. Після набуття депутатом місцевої ради повноважень йому видаються посвідчення і нагрудний знак.

2. Зразки посвідчень і нагрудних знаків депутата місцевої ради, а також Положення про них затверджуються Верховною Радою України.

РОЗДІЛ II. Депутат місцевої ради – представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу

Глава 1. Діяльність депутата місцевої ради у виборчому окрузі

Стаття 10. Обов'язки депутата місцевої ради у виборчому окрузі

1. У виборчому окрузі депутат місцевої ради зобов'язаний:

1) підтримувати зв'язок з виборцями, відповідною територіальною громадою, трудовими колективами і громадськими організаціями, які висунули його кандидатом у депутати місцевої ради, а також колективами інших підприємств, установ, організацій, незалежно від форми власності, органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади, розташованими на відповідній території;

2) не рідше одного разу на півріччя інформувати виборців про роботу місцевої ради та її органів, про виконання планів і програм економічного і соціального розвитку, інших місцевих програм, місцевого бюджету, рішень ради і доручень виборців;

3) брати участь в організації виконання рішень ради та її органів, доручень виборців, у масових заходах, що проводяться органами місцевого самоврядування на території громади або виборчого округу;

4) вивчати громадську думку; вивчати потреби територіальної громади, інформувати про них раду та її органи, брати безпосередню участь у їх вирішенні;

5) визначити і оприлюднити дні, години та місце прийому виборців, інших громадян; вести регулярний, не рідше одного разу на місяць, прийом виборців, розглядати пропозиції, звернення, заяви і скарги членів територіальної громади, вживати заходів щодо забезпечення їх оперативного вирішення.

2. Депутат місцевої ради, який не виправдав довір'я виборців, може бути в будь-який час відкликаний ними у встановленому цим Законом порядку.

Стаття 11. Права депутата місцевої ради у виборчому окрузі

1. У виборчому окрузі депутат місцевої ради має право:

1) офіційно представляти виборців свого виборчого округу та інтереси територіальної громади в місцевих органах виконавчої влади, відповідних органах місцевого самоврядування, підприємствах, установах і організаціях незалежно від форми власності з питань, що належать до відання органів місцевого самоврядування відповідного рівня;

2) брати участь із правом дорадчого голосу у засіданнях інших місцевих рад та їх органів, загальних зборах громадян за місцем проживання, засіданнях органів самоорганізації населення, що проводяться в межах території його виборчого округу;

3) порушувати перед органами і організаціями, передбаченими пунктом 1 частини першої цієї статті, та їх посадовими особами, а також керівниками правоохоронних та контролюючих органів питання, що зачіпають інтереси виборців, та вимагати їх вирішення;

4) вносити на розгляд органів і організацій, передбачених пунктом 1 частини першої цієї статті, та їх посадових осіб пропозиції з питань, пов'язаних з його депутатськими повноваженнями у виборчому окрузі відповідно до закону, брати участь у їх розгляді.

2. При здійсненні депутатських повноважень депутат місцевої ради має також право:

1) на депутатське звернення, депутатський запит, депутатське запитання;

2) на невідкладний прийом;

3) вимагати усунення порушень законності і встановлення правового порядку.

3. Депутат місцевої ради є відповідальним перед виборцями свого виборчого округу і їм підзвітним. У своїй роботі у виборчому окрузі взаємодіє з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, органами самоорганізації населення, трудовими колективами, об'єднаннями громадян.

**Глава 2. Індивідуальні та колективні форми реалізації
депутатом місцевої ради своїх повноважень у виборчому окрузі**

Стаття 12. Розгляд депутатом місцевої ради пропозицій, заяв і скарг громадян

1. Депутат місцевої ради розглядає пропозиції, заяви і скарги громадян, які надійшли до нього, вживає заходів до їх своєчасного, об-

грунтованого вирішення; вивчає причини, які породжують скарги громадян, і вносить свої пропозиції щодо їх усунення до органів місцевого самоврядування, до місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян; систематично веде прийом громадян.

2. Депутат місцевої ради може направляти одержані ним пропозиції, заяви і скарги до відповідних органів, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, об'єднань громадян, якщо вирішення питань належить до їх повноважень, які зобов'язані розглянути їх відповідно до закону і про результати повідомити заявника, а також депутата місцевої ради.

3. Депутат місцевої ради в межах своїх повноважень здійснює контроль за розглядом відповідними органами підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, органами об'єднань громадян надісланих ним пропозицій, заяв, скарг виборців.

4. Місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації державної і комунальної форм власності, їх посадові особи зобов'язані сприяти депутатів місцевої ради в організації прийому громадян, розгляді їх пропозицій, заяв, скарг, у створенні інших необхідних для його депутатської діяльності умов.

Стаття 13. Депутатське звернення

1. Депутатське звернення – викладена в письмовій формі вимога депутата місцевої ради з питань, пов'язаних з його депутатською діяльністю, до місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також керівників правоохоронних та контролюючих органів, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на території відповідної ради, здійснити певні дії. Вжити заходів чи дати офіційне роз'яснення з питань, віднесених до їх компетенції.

2. Місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, а також керівники правоохоронних та контролюючих органів, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на території відповідної ради, до яких звернувся депутат місцевої ради, зобов'язані у десятиденний строк розглянути порушене ним питання та надати йому відповідь, а в разі необхідності додаткового вивчення чи перевірки дати йому відповідь не пізніше як у місячний строк.

3. Якщо депутатське звернення з об'єктивних причин не може бути розглянуто у встановлений строк, депутату місцевої ради зобов'язані

письмово повідомити про це з обґрунтуванням мотивів необхідності продовження строку розгляду.

4. Депутат місцевої ради може взяти участь у розгляді свого звернення, про що місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, керівники підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на території відповідної ради, повинні йому повідомити завчасно, але не пізніше як за п'ять календарних днів.

5. Якщо депутат місцевої ради не задоволений результатами розгляду свого звернення або якщо місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, керівники підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на території відповідної ради, ухиляються від вирішення порушеного у зверненні питання у встановлений строк, він має право внести депутатський запит відповідно до статті 22 цього Закону.

Стаття 14. Право депутата місцевої ради на невідкладний прийом та на одержання необхідної інформації

1. Депутат місцевої ради на території відповідної ради має право на невідкладний прийом посадовими особами місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, керівниками підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на території відповідної ради, з питань депутатської діяльності.

2. Посадові особи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, керівники підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на території відповідної ради, на звернення депутата місцевої ради надають йому довідкові матеріали та іншу інформацію, необхідні для здійснення депутатських повноважень.

3. Порядок відвідування депутатом місцевої ради підприємств, установ і організацій, діяльність яких пов'язана з державною або іншою таємницею, що охороняється законом, встановлюється відповідними нормативно-правовими актами.

Стаття 15. Право депутата місцевої ради вимагати усунення порушення законності

1. Депутат місцевої ради як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу у разі виявлення порушення прав та законних інтересів громадян або інших порушень законності має право вимагати припинення порушень, а в необхідних ви-

падках звернутися до відповідних місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також до правоохоронних і контролюючих органів та їх керівників з вимогою вжити заходів щодо припинення порушень законності.

2. У разі виявлення порушення законності депутат місцевої ради має право на депутатське звернення до керівників відповідних правоохоронних чи контролюючих органів.

3. Місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, об'єднання громадян, керівники підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, до яких звернувся депутат місцевої ради, зобов'язані негайно вжити заходів щодо усунення порушення, а в разі необхідності — до притягнення винних до відповідальності з наступним інформуванням про це депутата місцевої ради.

4. У разі невиконання відповідних заходів посадові особи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та керівники правоохоронних і контролюючих органів, до яких звернувся депутат місцевої ради, несуть адміністративну або кримінальну відповідальність, встановлену законом.

Стаття 16. Звіти депутата місцевої ради перед виборцями та зустрічі з ними

1. Депутат місцевої ради періодично, але не рідше одного разу на рік, зобов'язаний звітувати про свою роботу перед виборцями відповідного виборчого округу, об'єднаннями громадян. Рада визначає орієнтовні строки проведення звітів депутатів місцевої ради перед виборцями.

2. Звіт депутата місцевої ради повинен містити відомості про його діяльність у раді та в її органах, до яких його обрано, а також про його роботу у виборчому окрузі, про прийняті радою та її органами рішення, про хід їх виконання, про особисту участь в обговоренні, прийнятті та в організації виконання рішень ради, її органів, а також доручень виборців свого виборчого округу.

3. Звіт депутата місцевої ради може бути проведено в будь-який час на вимогу зборів виборців за місцем проживання, трудової діяльності або навчання, а також органів самоорганізації населення.

4. Депутат місцевої ради не пізніше як за сім днів повідомляє виборців про час і місце проведення звіту через місцеві засоби масової інформації або в інший спосіб.

5. Місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, керівники підприємств, установ і організацій

державної і комунальної форм власності зобов'язані сприяти депутатам місцевих рад в організації їх звітів перед виборцями шляхом надання приміщень, інформаційних та інших довідкових матеріалів, необхідних депутату місцевої ради, на прохання депутата здійснювати інші заходи, пов'язані з проведенням його звіту перед виборцями.

6. Депутат місцевої ради інформує раду та її виконавчі органи про результати обговорення його звіту, зауважень і пропозицій, висловлених виборцями на адресу ради та її органів, а також про доручення, дані депутатам у зв'язку з його депутатською діяльністю.

7. Витрати, пов'язані з проведенням звітів депутатів місцевої ради перед виборцями та їх зустрічей з ними, здійснюються за рахунок відповідних місцевих бюджетів у межах затверджених на ці цілі видатків.

8. Звіти і зустрічі депутатів місцевої ради з виборцями висвітлюються засобами масової інформації.

Стаття 17. Доручення виборців

1. Виборці можуть давати своєму депутатам місцевої ради доручення на зборах під час його звітів чи зустрічей з питань, що впливають з потреб відповідного виборчого округу чи територіальної громади в цілому.

2. Доручення виборців не повинні суперечити законодавству України, а їх виконання має належати до відання місцевих рад та їх органів.

3. Доручення виборців депутатам місцевої ради має бути підтримане більшістю учасників зборів.

4. Доручення виборців, виконання яких потребує прийняття відповідною радою або її виконавчим органом рішення, фінансових або інших матеріальних витрат, доводяться депутатом місцевої ради до відома відповідної ради або її органів.

5. Рада та її органи аналізують доручення виборців, дані депутатам місцевої ради, та з урахуванням матеріальних, у тому числі і фінансових, можливостей приймають відповідні рішення щодо їх реалізації. Рішення з цих питань доводяться до відома депутатів місцевої ради та територіальної громади.

6. Депутат місцевої ради бере участь в організації виконання доручень виборців як одноособово, так і в складі постійних і тимчасових комісій ради або в складі утвореної з цією метою депутатської групи, може залучати до їх виконання органи самоорганізації населення, а також виборців відповідного виборчого округу.

7. Контроль за виконанням доручень виборців здійснюється відповідними радами, їх органами та депутатами місцевих рад. Органи, які

в межах своїх повноважень забезпечують реалізацію доручень виборців, один раз на рік інформують раду про хід їх виконання.

8. Депутат місцевої ради періодично інформує своїх виборців про результати розгляду радою та її виконавчими органами доручень виборців та особисту участь в організації їх виконання.

РОЗДІЛ III. Депутат місцевої ради – повноважний член ради

Глава 1. Повноваження депутата місцевої ради у раді

Стаття 18. Обов'язки депутата місцевої ради у раді та її органах
Депутат місцевої ради зобов'язаний:

- 1) додержуватися Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, регламенту ради та інших нормативно-правових актів, що визначають порядок діяльності ради та її органів;
- 2) брати участь у роботі ради, постійних комісій та інших її органів, до складу яких він входить, всебічно сприяти виконанню їх рішень;
- 3) виконувати доручення ради, її органів, сільського, селищного, міського голови чи голови ради; інформувати їх про виконання доручень.

Стаття 19. Права депутата місцевої ради у раді та її органах

1. Депутат місцевої ради користується правом ухвального голосу з усіх питань, що розглядаються на засіданнях ради та її органів, до складу яких він входить. Депутат місцевої ради набуває права ухвального голосу з моменту визнання його повноважень. Кожний депутат місцевої ради у раді та її органах, до складу яких він входить, має один голос. Депутат місцевої ради, який не входить до складу відповідного органу ради, може брати участь у його роботі з правом дорадчого голосу.

2. Депутат місцевої ради має право:

- 1) обирати і бути обраним до органів відповідної ради;
- 2) офіційно представляти виборців у відповідній раді та її органах;
- 3) пропонувати питання для розгляду їх радою та її органами;
- 4) вносити пропозиції і зауваження до порядку денного засідань ради та її органів, порядку розгляду обговорюваних питань та їх суті;
- 5) вносити на розгляд ради та її органів пропозиції з питань, пов'язаних з його депутатською діяльністю;
- 6) вносити на розгляд ради та її органів проекти рішень із питань, що належать до їх відання, поправки до них;
- 7) висловлюватися щодо персонального складу утворюваних радою органів і кандидатур посадових осіб, які обираються, призначаються або затверджуються радою;

8) порушувати питання про недовіру сільському, селищному, міському голові, розпуск органів, утворених радою, та звільнення посадових осіб місцевого самоврядування;

9) брати участь у дебатах, звертатися із запитаними, ставити запитання доповідачам, співдоповідачам, головуючому на засіданні;

10) вносити пропозиції про заслуховування на пленарному засіданні ради звіту чи інформації будь-якого органу або посадової особи, підзвітних чи підконтрольних раді, а також з питань, що віднесені до компетенції ради, інших органів і посадових осіб, які діють на її території;

11) порушувати в раді та її органах питання про необхідність перевірки роботи підзвітних та підконтрольних раді органів, підприємств, установ, організацій;

12) виступати з обґрунтуванням своїх пропозицій та з мотивів голосування, давати довідки;

13) ознайомлюватися з текстами виступів у стенограмах чи протоколах засідань ради та її органів до їх опублікування;

14) оголошувати на засіданнях ради та її органів тексти звернень, заяв, пропозицій громадян або їх об'єднань, якщо вони мають суспільне значення;

15) об'єднуватися з іншими депутатами місцевої ради в депутатські групи, фракції, які діють відповідно до регламенту ради.

3. Депутат місцевої ради може передати головуючому тексти свого невіголошеного виступу, пропозицій і зауважень з обговорюваного питання для включення до протоколу засідання ради або її органу, в якому він бере участь.

4. Порядок реалізації зазначених прав депутатів місцевих рад визначається цим Законом, іншими законами України, які регулюють діяльність місцевих рад та їх органів, а також регламентом відповідної ради.

Глава 2. Сесійні та позасесійні форми роботи депутата місцевої ради у раді та її органах

Стаття 20. Участь депутата в сесіях місцевої ради та засіданнях її органів

1. На сесіях місцевої ради депутати місцевої ради на основі колективного і вільного обговорення розглядають і вирішують питання, віднесені до відання відповідної ради.

Депутат місцевої ради, крім секретаря ради, голови районної у місті, районної, обласної ради та їх заступників, повинен входити до

складу однієї з постійних комісій, що утворюються радою. Депутат місцевої ради за дорученням відповідної ради або постійної комісії, до складу якої його обрано, бере безпосередню участь у підготовці питань для розгляду на сесіях ради та засіданнях постійної комісії.

3. Депутат місцевої ради зобов'язаний бути присутнім на пленарних засіданнях ради, засіданнях постійної комісії та інших органів ради, до складу яких він входить. У разі неможливості бути присутнім на засіданні депутат місцевої ради повідомляє про це особу, яка очолює відповідний орган.

4. Рада, до якої обрано депутата, має право заслуховувати його звіти про виконання рішень ради, на пленарних засіданнях періодично інформує депутатів місцевої ради про хід виконання рішень, прийнятих радою, реалізацію пропозицій і зауважень, внесених ними, а також з інших важливих питань діяльності ради та її органів.

5. У разі пропуску депутатом протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, членом якої він є, невиконання ним без поважних причин рішень і доручень ради та її органів відповідна рада може звернутися до виборців з пропозицією про відкликання такого депутата у встановленому законом порядку.

Стаття 21. Депутатський запит і депутатське запитання

1. Депутатський запит – це підтримана радою вимога депутата місцевої ради до посадових осіб ради і її органів, сільського, селищного, міського голови, керівників підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, які розташовані або зареєстровані на відповідній території, а депутата міської (міста обласного значення), районної, обласної ради – також до голови місцевої державної адміністрації, його заступників, керівників відділів і управлінь з питань, які віднесені до відання ради.

2. Депутатське запитання – це засіб одержання депутатом місцевої ради інформації або роз'яснення з тієї чи іншої проблеми. Відповідь на запитання може бути оголошено на сесії ради або дано депутату місцевої ради в індивідуальному порядку. Запитання не включається до порядку денного сесії, не обговорюється і рішення щодо нього не приймається.

Стаття 22. Порядок розгляду депутатського запиту

1. Депутатський запит може бути внесений депутатом місцевої ради або групою депутатів попередньо або на пленарному засіданні ради у письмовій чи усній формі. Запит підлягає включенню до порядку денного пленарного засідання ради.

2. Депутатський запит обговорюється у разі необхідності на пленарному засіданні місцевої ради.

3. Рада може зобов'язати відповідний орган подати у встановлений нею строк звіт про виконання рішення щодо запиту депутата місцевої ради.

4. Орган або посадова особа, до яких звернуто депутатський запит, зобов'язані у встановлений радою строк дати офіційну письмову відповідь на нього відповідній раді і депутату місцевої ради. Якщо запит з об'єктивних причин не може бути розглянуто у встановлений радою строк, то орган або посадова особа зобов'язані письмово повідомити раді та депутатові місцевої ради, який вніс запит, і запропонувати інший строк, який не повинен перевищувати один місяць з дня одержання запиту. Відповідь на запит у разі необхідності розглядається на пленарному засіданні ради.

5. Депутат місцевої ради має право дати оцінку відповіді на свій депутатський запит. За результатами відповіді на депутатський запит може бути проведено обговорення, якщо на цьому наполягає не менше 1/4 присутніх на засіданні депутатів місцевої ради. Посадових осіб, до яких звернуто запит, своєчасно інформують про дату та час обговорення відповіді на запит радою. Вони або уповноважені ними особи мають право бути присутні на цьому засіданні ради.

За результатами розгляду відповіді на депутатський запит рада приймає відповідне рішення.

Стаття 23. Пропозиції і зауваження, висловлені депутатами місцевої ради на сесіях ради

1. Пропозиції і зауваження, висловлені депутатами місцевої ради на сесіях ради або передані в письмовій формі головному на її пленарних засіданнях, розглядаються радою або за її дорученням постійними комісіями ради чи надсилаються на розгляд підзвітним і підконтрольним органам та посадовим особам місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, керівникам відповідних підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, які зобов'язані розглянути ці пропозиції і зауваження у строки, встановлені радою, і про результати розгляду повідомити безпосередньо депутатів місцевої ради, які внесли пропозиції чи висловили зауваження, а також відповідну раду.

2. Рада та її виконавчі органи забезпечують виконання пропозицій і зауважень депутатів місцевої ради, схвалених радою, інформують депутатів про реалізацію пропозицій і зауважень, внесених ними на сесіях рад.

Стаття 24. Право депутата місцевої ради порушувати питання про перевірку діяльності виконавчих органів ради, місцевих державних, адміністрацій, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, брати участь у здійсненні контролю за виконанням рішень ради

1. Депутат місцевої ради має право порушувати в раді та її органах питання про необхідність проведення перевірок з питань, віднесених до компетенції відповідної ради, діяльності розташованих на її території підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, виконавчих органів ради, а депутати обласних, районних рад – відповідних місцевих державних адміністрацій в частині повноважень, делегованих їм обласними, районними радами, а також за дорученням ради або її органів брати участь у перевірках виконання рішень ради.

2. Депутат місцевої ради має право вносити пропозиції щодо усунення недоліків і порушень керівникам підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, і органів, діяльність яких перевірялася відповідно до частини першої цієї статті, а також органам, яким вони підпорядковані, порушувати питання про притягнення до відповідальності осіб, з вини яких сталося порушення. У разі виявлення порушень законодавства України депутат місцевої ради звертається з цього приводу до відповідних органів державної влади.

3. Про результати перевірки та пропозицій щодо них депутат місцевої ради доповідає раді або її органу, за дорученням яких здійснювалася перевірка.

4. Депутат місцевої ради за дорученням ради бере участь у депутатських перевірках із питань, які належать до відання ради, здійсненні контролю за виконанням рішень ради.

Стаття 25. Депутатські групи

1. Для спільної роботи по здійсненню депутатських повноважень у виборчих округах депутати місцевих рад можуть на основі їх взаємної згоди об'єднуватися в депутатські групи.

2. Депутати місцевої ради об'єднуються в депутатські групи за єдністю території їх виборчих округів, спільністю проблем, які вони вирішують, або іншими ознаками.

3. Повноваження депутатських груп є похідними від повноважень депутата місцевої ради, передбачених цим Законом.

4. Членство депутата місцевої ради в депутатській групі не звільняє його від персональної відповідальності за здійснення своїх депутатських повноважень у виборчому окрузі.

Стаття 26. Порядок утворення депутатських груп

1. Депутатська група може бути утворена в будь-який час протягом строку повноважень ради даного скликання за рішенням зборів депутатів місцевої ради, які виявили бажання увійти до її складу. Депутатська група складається не менш як з трьох депутатів місцевої ради. Депутатська група в районній, міській, районній у місті, обласній, Київській та Севастопольській міських радах складається не менш як із п'яти депутатів.

2. Депутати місцевої ради, які входять до складу депутатської групи, обирають особу, яка очолює депутатську групу.

3. Депутатська група реєструється відповідною місцевою радою за поданням особи, яка очолює депутатську групу, до якого додається підписане депутатами цієї групи письмове повідомлення про формування депутатської групи із зазначенням її назви, персонального складу та партійної належності членів групи та депутатів, які уповноважені представляти групу.

4. Депутатські групи можуть утворюватися на визначений ними період, але не більше ніж на строк повноважень відповідних рад.

5. Організація діяльності депутатських груп визначається відповідною місцевою радою.

6. Діяльність депутатської групи припиняється:

1) у разі вибуття окремих депутатів місцевої ради, внаслідок чого її чисельність стає меншою, ніж встановлено частиною першою цієї статті;

2) у разі прийняття депутатами місцевої ради, які входять до її складу, рішення про розпуск депутатської групи;

3) після закінчення строку, на який депутати місцевої ради об'єдналися в депутатську групу, або строку повноважень відповідних рад.

7. Рада сприяє діяльності зареєстрованих нею депутатських груп, координує їх роботу і може заслуховувати повідомлення про їх діяльність.

8. Інші питання діяльності депутатських груп визначаються регламентом ради.

Стаття 27. Депутатські фракції

1. Депутати місцевої ради на основі єдності поглядів або партійного членства можуть об'єднуватися у депутатські фракції з чисельністю не менше трьох депутатів у сільській, селищній та п'яти у районній, міській, районній у місті, обласній, Київській та Севастопольській міських радах. До складу депутатських фракцій можуть входити також

позапартійні депутати місцевої ради, які підтримують політичну спрямованість фракцій.

2. Порядок вступу до фракції та виходу з неї визначається самою фракцією. Депутат місцевої ради може входити до складу лише однієї фракції. Рішення про об'єднання депутатів у фракцію доводиться до відома депутатів місцевої ради головою на пленарному засіданні ради.

3. Організація діяльності депутатських фракцій покладається на відповідного сільського, селищного, міського голову, голову відповідної місцевої ради.

4. Інші питання створення та діяльності депутатських фракцій визначаються регламентом місцевої ради.

Стаття 28. Права депутатських груп, фракцій Депутатські групи, фракції мають право:

1) на пропорційне представництво в постійних та тимчасових комісіях ради;

2) попередньо обговорювати кандидатури посадових осіб, яких обирає, призначає чи затверджує рада;

3) на гарантований виступ свого представника на пленарному засіданні ради з кожного питання порядку денного сесії ради;

4) об'єднувати зусилля з іншими групами, фракціями для створення більшості в раді чи опозиції;

5) здійснювати інші права, передбачені законами України.

Стаття 29. Участь депутата місцевої ради в роботі інших органів місцевого самоврядування

Депутат місцевої ради має право брати участь з правом дорадчого голосу в роботі інших органів місцевого самоврядування при розгляді ними питань та прийнятті рішень, що зачіпають інтереси виборців його виборчого округу чи територіальної громади, від яких його обрано.

Розділ IV. Основні гарантії депутатської діяльності

Стаття 30. Непорушність повноважень депутата місцевої ради. Забезпечення умов для їх здійснення

1. Депутат місцевої ради наділений усією повнотою повноважень, передбачених цим та іншими законами України. Ніхто не може обмежити повноваження депутата місцевої ради інакше як у випадках, передбачених Конституцією та законами України.

2. Місцеві ради та їх органи забезпечують необхідні умови для ефективного здійснення депутатами місцевих рад їх повноважень.

3. Рада та її органи сприяють депутатам місцевих рад в їх діяльності шляхом створення відповідних умов, забезпечення депутатів документами, довідково-інформаційними та іншими матеріалами, необхідними для ефективного здійснення депутатських повноважень, організують вивчення депутатами місцевих рад законодавства, досвіду роботи рад.

4. Депутат місцевої ради не несе відповідальності за виступи на засіданнях ради та її органів, за винятком відповідальності за образи чи наклеп. На час виконання депутатських повноважень депутату місцевої ради надається відстрочка від призову на строкову військову чи альтернативну (невійськову) службу. У зв'язку з депутатською діяльністю депутат місцевої ради також звільняється від проходження навчальних зборів.

5. Місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, керівники підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, зобов'язані сприяти депутатам місцевої ради у здійсненні їх депутатських повноважень.

Стаття 31. Порядок вирішення питання про притягнення депутата місцевої ради до кримінальної відповідальності

1. Кримінальна справа стосовно депутата місцевої ради може бути порушена судом або прокурором.

2. Запобіжний захід щодо депутата місцевої ради у вигляді підписки про невиїзд або взяття під варту може застосовуватися виключно судом.

3. Про порушення кримінальної справи і застосування запобіжного заходу у вигляді підписки про невиїзд або взяття під варту стосовно депутата місцевої ради повідомляється відповідна місцева рада.

Стаття 32. Звільнення депутата місцевої ради від виробничих або службових обов'язків для виконання депутатських повноважень

1. На час сесії чи засідання постійної комісії місцевої ради, а також для здійснення депутатських повноважень в інших передбачених законом випадках депутат місцевої ради звільняється від виконання виробничих або службових обов'язків.

2. У разі здійснення депутатських повноважень у робочий час депутату місцевої ради за основним місцем роботи відшкодовуються середній заробіток та інші витрати, пов'язані з депутатською діяльністю, за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету.

Стаття 33. Охорона трудових та інших прав депутата місцевої ради

1. У разі обрання депутата місцевої ради на виборну посаду у раді, на якій він працює на постійній основі, трудовий договір з ним за по-

переднім місцем роботи припиняється відповідно до законодавства. Обраний на виборну посаду у відповідній раді, на якій він працює на постійній основі, депутат місцевої ради, який перебуває на службі у військових формуваннях чи правоохоронних органах держави, прикомандирується до місцевої ради із залишенням на цій службі.

2. Депутату місцевої ради, який працював у раді на постійній основі, після закінчення таких повноважень надається попередня робота (посада), а за її відсутності – інша рівноцінна робота (посада) на тому самому або, за згодою депутата, на іншому підприємстві, в установі, організації. У разі неможливості надання відповідної роботи (посади) на період працевлаштування за колишнім депутатом місцевої ради зберігається, але не більше шести місяців, середня заробітна плата, яку він одержував на виборній посаді у раді, що виплачується з відповідного місцевого бюджету.

3. Депутат місцевої ради може бути звільнений з роботи з ініціативи власника або уповноваженого ним органу від займаної посади, виключений з навчального закладу за умови його попередження в порядку, встановленому законом. Про таке попередження відповідний власник або уповноважений ним орган завчасно повідомляє відповідну місцеву раду.

4. Час роботи депутата у місцевій раді на постійній основі зараховується до загального і безперервного стажу роботи (служби) депутата, а також стажу роботи(служби) за тією спеціальністю, за якою він працював до обрання на виборну посаду в раді.

Стаття 34. Право депутата місцевої ради на безплатний проїзд.

Депутат місцевої ради користується на території відповідної ради правом безплатного проїзду на залізничному, автомобільному і водному транспорті незалежно від форми власності, а також на всіх видах міського пасажирського транспорту (за винятком таксі). Порядок та умови безплатного проїзду депутатів місцевих рад визначаються Кабінетом Міністрів України.

Стаття 35. Надання депутату місцевої ради інформаційної та юридичної допомоги.

Відповідна рада та її виконавчі органи забезпечують депутатів місцевих рад офіційними виданнями та інформаційними матеріалами ради, організують допомогу їм з правових питань депутатської діяльності, надають можливість депутатам ознайомитися з рішеннями ради та її органів, розпорядженнями відповідної місцевої державної адміністрації, актами підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території.

Стаття 36. Відповідальність за невиконання вимог закону щодо забезпечення гарантій депутатської діяльності

1. Невиконання посадовими особами вимог закону щодо забезпечення гарантій депутатської діяльності тягне за собою відповідальність згідно із законом.

2. Публічна образа депутата місцевої ради, опублікування або поширення іншим способом завідомо неправдивих відомостей про нього, а також намагання в будь-якій формі вплинути на депутата місцевої ради, членів його сім'ї з метою перешкодити депутату виконувати свої повноваження, змусити його до вчинення неправомірних дій тягне за собою відповідальність згідно з законом.

Розділ V. Відкликання депутата місцевої ради

Стаття 37. Підстави для відкликання депутата місцевої ради

1. Підставами для відкликання виборцями обраного ними депутата місцевої ради можуть бути:

1) порушення депутатом місцевої ради положень Конституції і законів України;

2) пропуск депутатом місцевої ради протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин рішень і доручень ради та її органів;

3) невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборної програми;

4) використання депутатського мандата в особистих чи корисливих цілях;

5) систематичне порушення депутатом місцевої ради норм депутатської етики.

2. Виборці мають право порушувати питання про відкликання депутата місцевої ради також з інших підстав, які вони вважатимуть суттєвими.

Стаття 38. Пропозиції про відкликання депутата місцевої ради

1. Право вносити пропозиції про відкликання депутата місцевої ради до територіальної виборчої комісії належить відповідній місцевій раді, а також зборам виборців та зборам (конференціям) об'єднань громадян, які відповідно до Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» мають право висувати кандидатів у депутати і знаходяться на території відповідного виборчого округу.

2. Рішення про внесення пропозицій щодо відкликання депутата місцевої ради приймається відповідно на:

- 1) пленарному засіданні місцевої ради;
- 2) зборах виборців, проведених з урахуванням вимог частин другої і третьої статті 27 Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»;
- 3) зборах (конференціях) об'єднань громадян у порядку, встановленому їх статутами (положеннями).

3. У разі прийняття рішення щодо внесення пропозиції про відкликання депутата місцевої ради на зборах виборців, зборах (конференціях) об'єднань громадян створюється ініціативна група для збирання підписів виборців відповідного виборчого округу на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради, затверджується її склад.

4. Протокол зборів виборців з пропозицією про відкликання депутата місцевої ради підписується головою і секретарем цих зборів, а протокол зборів (конференції) об'єднань громадян – керівником відповідного об'єднання громадян.

5. Рішення ради, протокол зборів виборців, зборів (конференцій) об'єднань громадян направляються до територіальної виборчої комісії у триденний строк після їх проведення.

Стаття 39. Розгляд питання про відкликання депутата місцевої ради територіальною виборчою комісією

1. Відповідна територіальна виборча комісія у п'ятиденний строк з моменту одержання протоколу зборів виборців, зборів (конференцій) об'єднань громадян з пропозицією про відкликання депутата місцевої ради розглядає це питання на своєму засіданні і приймає відповідне рішення. Про надходження пропозиції, а також про місце і час засідання, на якому вона розглядатиметься, комісія не пізніше як за три дні до засідання повідомляє відповідного депутата місцевої ради, раду, до якої його обрано, а також суб'єктів, які внесли пропозицію про відкликання депутата.

2. У разі порушення порядку внесення пропозиції про відкликання депутата місцевої ради територіальна комісія може відмовити в прийомі протоколу зборів виборців, зборів (конференцій) об'єднань громадян. Копії відповідного рішення у дводенний строк після його прийняття направляються комісією депутату місцевої ради, щодо якого порушено питання про відкликання, раді, до складу якої його обрано, а також суб'єктам, що внесли пропозицію про відкликання.

Стаття 40. Збирання підписів на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради

1. Після прийняття протоколу на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради територіальна виборча комісія видає необхідну кількість підписних листів керівнику ініціативної групи по збиранню підписів.

2. З моменту отримання ініціативною групою підписних листів збір підписів проводиться у строки:

у разі відкликання депутата сільської, селищної, міської (міста районного підпорядкування) ради – п'ять днів;

районної, міської (міста обласного підпорядкування), районної в місті ради – десять днів;

обласної, Київської, Севастопольської міської ради – місячний термін.

3. Зразок підписного листа для збирання підписів виборців на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради встановлюється відповідною територіальною виборчою комісією і повинен містити назву ради, до складу якої обрано депутата, його прізвище, ім'я, по батькові, рік обрання до ради, а також відомості про особу, яка збирає підписи (прізвище, ім'я, по батькові, місце роботи і адреса). Підписний лист має містити дані про виборців, які підтримали пропозицію про відкликання депутата місцевої ради: прізвище, ім'я, по батькові; число, місяць і рік народження; місце проживання; серію і номер паспорта або іншого документа, що посвідчує особу виборця, а також особистий підпис виборця.

4. Підписний лист заповнюється особою, яка збирає підписи, на основі даних, зазначених у паспорті або іншому документі, що посвідчує особу виборця. Правильність даних про виборця, внесених до підписного листа, і факт підтримки ним пропозиції про відкликання депутата місцевої ради засвідчується особистим підписом виборця. Кожний виборець може бути внесений лише до одного підписного листа і має право поставити лише один підпис. Збирання підписів здійснюється на суто добровільній основі.

5. У кожному підписному листі вказується загальна кількість виборців, які підтримали пропозицію про відкликання депутата місцевої ради, внесених до нього. Лист підписується особою, яка збирала підписи.

6. Заповнені підписні листи здаються у відповідну територіальну комісію ініціативною групою в порядку, встановленому комісією. Комісія перевіряє і реєструє одержані підписні листи. У разі виявлення у підписному листі порушень вимог цього Закону щодо збирання

підписів комісія може визнати його недійсним. Якщо у підписних листах виявлено два або більше підписів одного громадянина, його підписи не враховуються. Не враховуються також підписи, які не є власноручними.

На основі одержаних підписних листів комісія не пізніше як у п'ятиденний строк після закінчення збирання підписів складає протокол про результати збирання підписів на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради, який підписується головою, заступником голови, секретарем і членами територіальної комісії. Якщо на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради зібрано підписів менше п'яти відсотків виборців відповідного виборчого округу, вона вважається відхиленою, і депутат зберігає свої повноваження.

Стаття 41. Призначення голосування пропозиції про відкликання депутата місцевої ради

1. Відповідна територіальна комісія у десятиденний термін після одержання відповідного рішення ради чи складення протоколу про результати збирання підписів приймає рішення про призначення у відповідному виборчому окрузі голосування пропозиції про відкликання депутата місцевої ради, визначає день голосування. При цьому строк між днем прийняття комісією рішення про призначення голосування і днем голосування не може бути менше двадцяти і більше тридцяти днів.

2. У разі виявлення територіальною комісією порушень цього та інших законів під час внесення пропозицій про відкликання депутата місцевої ради, збирання підписів на їх підтримку, якщо ці порушення не дали можливості виявити об'єктивну думку виборців щодо даного депутата, комісія може прийняти вмотивоване рішення про відхилення пропозиції щодо відкликання депутата.

3. Рішення територіальної комісії про призначення голосування доводиться до відома виборців відповідного виборчого округу не пізніше як на третій день після його прийняття через місцеві засоби масової інформації або в інший спосіб.

Стаття 42. Організація підготовки і проведення голосування пропозиції про відкликання депутата місцевої ради

1. Підготовка і проведення голосування пропозиції про відкликання депутата місцевої ради здійснюється дільничними комісіями відповідно до Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» з урахуванням особливостей, передбачених цим Законом. При цьому окружні комісії не утворюються,

а їх функції виконує відповідна територіальна виборча комісія. Дільниці для голосування і дільничні комісії утворюються відповідно на третій і на п'ятий день після прийняття територіальною комісією рішення про призначення голосування.

2. При відкликанні депутата місцевої ради дільниці для голосування і дільничні комісії утворюються відповідно до Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

3. Списки виборців для голосування про відкликання депутата місцевої ради, складені відповідно до Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», подаються для загального ознайомлення за десять днів до голосування.

Стаття 43. Бюлетень для голосування пропозиції про відкликання депутата місцевої ради

1. Форма і текст бюлетеня для голосування пропозиції про відкликання депутата місцевої ради затверджуються відповідною територіальною виборчою комісією. Комісія забезпечує виготовлення бюлетенів і постачання їх дільничним комісіям не пізніше як за десять днів до голосування.

2. У бюлетені для голосування пропозиції про відкликання депутата місцевої ради вказуються прізвище, ім'я, по батькові депутата, рік обрання його до відповідної ради, посада (заняття), місце роботи.

Стаття 44. Форми протоколів про результати голосування та списку виборців

1. Форми протоколів дільничної та територіальної комісій про результати голосування пропозиції про відкликання депутата місцевої ради встановлюються відповідною територіальною виборчою комісією і містять: назву ради, до складу якої обрано депутата; число, місяць і рік проведення голосування; прізвище, ім'я, по батькові депутата, про відкликання якого проводиться голосування; дані відповідно по виборчій дільниці чи виборчому округу в цілому про загальну кількість виборців; кількість виборців, які одержали виборчі бюлетені; кількість виборців, які взяли участь у голосуванні; кількість голосів, поданих «за», і кількість голосів, поданих «проти» відкликання депутата; кількість бюлетенів, визнаних недійсними.

2. Виготовлення бланків, іншої документації, необхідної для проведення голосування пропозиції про відкликання депутата місцевої ради, і постачання їх дільничним комісіям забезпечується територіальною виборчою комісією разом з виконавчим комітетом або виконавчим апаратом цієї ради.

Стаття 45. Особливості проведення голосування пропозиції про відкликання депутата місцевої ради і встановлення його результатів

1. Під час голосування пропозиції про відкликання депутата місцевої ради виборець залишає в бюлетені прізвище депутата, якщо він голосує за збереження його депутатських повноважень, або викреслює його прізвище, якщо голосує за відкликання депутата.

2. Депутат місцевої ради вважається відкликаним, якщо за його відкликання проголосувало більше половини виборців, які взяли участь у голосуванні.

3. У разі рівності голосів, поданих «за» і «проти» відкликання депутата місцевої ради, його повноваження зберігаються.

4. Недійсними визнаються бюлетені для голосування невстановленого зразка, а також бюлетені, на яких відсутні підписи голови та секретаря виборчої комісії.

5. Результати голосування по виборчій дільниці розглядаються на засіданні дільничної комісії і заносяться до протоколу. Протокол підписується головою, заступником голови, секретарем і членами комісії та направляється до відповідної територіальної виборчої комісії. Порядок і строки направлення цього протоколу встановлюються територіальною виборчою комісією.

6. Територіальна виборча комісія на підставі протоколів дільничних комісій (протоколу дільничної комісії) визначає результати голосування про відкликання депутата місцевої ради і заносить їх до протоколу про результати голосування. Протокол підписується головою, заступником голови, секретарем і членами територіальної виборчої комісії. Про результати голосування територіальна виборча комісія повідомляє місцеву раду, відповідного депутата і виборців округу.

Стаття 46. Оскарження рішень виборчої комісії.

Рішення, дії або бездіяльність виборчої комісії, окремих осіб, які входять до її складу, можуть бути оскаржені в порядку, встановленому статтею 22 Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

Стаття 47. Повторне порушення питання про відкликання депутата місцевої ради

Питання про відкликання депутата місцевої ради може бути порушено повторно у порядку, встановленому цим Законом, у будь-який час.

Стаття 48. Гарантії прав депутата місцевої ради при розгляді питання про його відкликання

1. Депутат місцевої ради має право брати участь у зборах виборців, зборах (конференціях) об'єднань громадян, засіданнях відповідної територіальної виборчої комісії та дільничних комісій, а також у засіданнях ради та її органів при розгляді ними питань, що стосуються його відкликання.

2. Депутат місцевої ради має право давати пояснення щодо суті питань стосовно його діяльності, робити відповідні заяви на засіданнях ради та її органів, зборах виборців, зборах (конференціях) об'єднань громадян. У встановленому законодавством порядку депутат місцевої ради може використовувати для роз'яснення своєї позиції засоби масової інформації.

3. Депутат має право звернутися до місцевої ради з усною або письмовою заявою з приводу обставин, що стали підставою для порушення питання про його відкликання.

Стаття 49. Витрати, пов'язані з підготовкою і проведенням голосування пропозиції про відкликання депутата місцевої ради

Витрати, пов'язані з підготовкою і проведенням голосування пропозиції про відкликання депутата місцевої ради, які здійснюються відповідно до цього Закону, провадяться за рахунок відповідного місцевого бюджету.

Розділ VI. Заключні положення

Стаття 50. Зміна статусу або припинення повноважень депутата місцевої ради у зв'язку із змінами в адміністративно-територіальному устрої

1. Статус депутата місцевої ради змінюється відповідно до зміни статусу ради, до якої його обрано, у зв'язку із змінами в адміністративно-територіальному устрої відповідної території.

2. У разі віднесення населених пунктів до категорії міст обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення на їх території припиняються повноваження депутатів місцевої ради, які були обрані від цього населеного пункту до відповідної районної, обласної чи міської ради.

3. У разі віднесення села, селища, міста до складу іншого району депутати місцевих рад, обрані від цих населених пунктів, втрачають статус депутата попередньої районної чи міської ради і набувають статусу депутата тієї районної чи міської ради, під юрисдикцію якої передано відповідні адміністративно-територіальні одиниці.

4. У разі проведення виборів до новоутворених місцевих рад на базі існуючих рад повноваження депутатів цих рад припиняються.

Розділ VII. Прикінцеві положення

1. Цей Закон набирає чинності з дня його офіційного опублікування.

2. Дія статті 31 цього Закону не поширюється на кримінальні справи та відповідні запобіжні заходи, що були відповідно порушені чи застосовані стосовно депутатів місцевих рад до набрання чинності цим Законом.

3. З дня набрання чинності цим Законом втрачає чинність Закон України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» (Відомості Верховної Ради України, 1994 р., № 24, ст. 180; 1995р., № 1, ст. 4; 1997р., № 6, ст. 49; 1998р., № 20, ст. 102; 1999р., № 4, ст. 35).

Президент України
м. Київ, 11 липня 2002 року

Л. КУЧМА

ПРОЕКТ

автор проекту Хартії
депутат Одеської міської ради
Мучник О.Г.

**ХАРТІЯ
МІСТА
ОДЕСИ**

ХАРТІЯ МІСТА ОДЕСИ

ПРЕАМБУЛАМИ, одесити,
успівомлюючи,
що повага до людини і захист її гідності — обов'язок будь-якої влади,
визнаючи,
що дотримання рівних і невід'ємних прав
кожної людини є основою свободи, справедливості і загального
добробуту,
висловлюючи
свої прагнення та надії,
прагнучи
досягнення міжнародних стандартів у життєдіяльності міста,
успівомлюючи відповідальність
перед власною совістю,
попередніми, нинішніми і наступними
поколіннями одеситів,
з метою
відродження колишнього процвітання Одеси,
обумовленого дарованими їй правами
порто-франко,
забезпечуючи
здійснення принципів відповідальності, підзвітності і підконтроль-
ності
муніципальних органів перед одеситами,
керуючись
Конституцією України, Європейською Конвенцією
про захист прав людини та основних свобод, Європейською хартією
про місцеве самоврядування, Всесвітньою декларацією місцевого
самоврядування,
а також Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»,
враховуючи
історичні, національно-культурні
та соціально-економічні традиції
громадського управління містом Одесою,
початок якому було покладено Положенням
про громадське управління містом Одесою,
затвердженим імператором Олександром II
30 квітня 1863 року в Царському Селі,
ухвалюємо цю Хартію.

Стаття 1. Місто Одеса

Місто Одеса (далі — Одеса) визнається заснованим 22 серпня 1794 р. (за старим стилем) згідно з рескриптом, даним віце-адміралу де Рібасу в Царському Селі 27 травня 1794 року імператрицею Катериною II.

Першоупорядником Одеси визнається іспанець віце-адмірал Йосип де Рібас.

Першим містобудівником Одеси визнається голландець, інженер-полковник Франц де Волан.

14 січня 1796 р. були обрані перша Одеська міська дума та перший Одеський міський голова — російський купець Андрій Железцов.

Першим одеським градоначальником з 30 січня 1803 р. до 26 вересня 1814 р. був француз, герцог Арман Емманюель дю Плессі де Рішельє.

Одеса за своїм геостратегічним положенням є містом європейського значення.

Одеса має свою самобутню історію, територію, орган місцевого самоврядування — Одеську міську думу, власну символіку.

Стаття 2. Основні поняття, що використовуються в Хартії

Хартія міста Одеси (статут територіальної громади) — муніципальний нормативно-правовий акт, що регулює в рамках Конституції і законів України відносини, пов'язані з вирішенням питань місцевого значення в Одесі, який приймається міським референдумом.

Одесити (територіальна громада міста Одеси) — люди, які мешкають в Одесі, а також ті, що проживають за межами міста, але об'єднані в єдину спільноту фактом свого народження в Одесі і шанують її історію, культуру й традиції як особисту цінність.

Одеська міська дума (міська рада) — орган місцевою самоврядування, що складається з депутатів і згідно з законом наділяється правом представляти інтереси одеситів та ухвалювати від їхнього імені рішення у формі правових актів (далі — Дума).

Питання місцевого значення — всі питання, пов'язані з життєдіяльністю одеситів і розвитком Одеси, які не виключені з компетенції Думи та не віднесені до виключної компетенції державної влади.

Референдум — затвердження (чи незатвердження) одеситами проекту будь-якого документа, або ухвала рішення з будь-якого питання місцевого значення, що здійснюється шляхом таємного голосування.

Плебісцит — форма референдуму, що є опитуванням населення щодо юридичної долі території, на якій воно проживає.

Муніципальний — термін (словосполучення з цим терміном), який вживається стосовно органів, функцій місцевого самоврядування, а також в усіх інших випадках, пов'язаних зі здійсненням місцевого самоврядування.

Муніципальна влада — конституційне право одеситів здійснювати свою волю як безпосередньо через референдуми, вибори, загальні збори, місцеві ініціативи, громадські слухання, так і через Думу та свої органи самоорганізації.

Муніципальні органи — Дума та її виконавчі органи.

Муніципальна система стримувань і противаг — правовий механізм розподілу повноважень між нормотворчою та виконавчою гілками муніципальної влади, за якою вони володіють повноваженнями, що дають їм змогу контролювати чи обмежувати одна одну юридичними засобами.

Нормотворча гілка муніципальної влади — Дума.

Виконавча гілка муніципальної влади — адміністративна структура виконавчих органів Думи (виконавчий комітет, префектури, управління, відділи тощо) на чолі з міським головою.

Місцева мова — мова, що традиційно використовується на певній території держави громадянами цієї держави, які складають за чисельністю групу меншу, ніж решта населення держави.

Префектура — виконавчий орган Думи, створений згідно з ч.5 ст.140 Конституції України, ч.1 ст.6 Європейської хартії про місцеве самоврядування для ефективного управління районом Одеси.

Муніципальні правові акти — рішення одеситів, що ухвалили на районному в місті або міському референдумі, правові акти, що ухвалила: Дума, а також адміністративні акти, що приймаються муніципальними органами й посадовими особами.

Муніципальні нормативно-правові акти — юридичні акти, що їх приймає Дума в межах своєї компетенції, які встановлюють, змінюють чи скасовують норми права.

Муніципальний адміністративний акт — індивідуальний акт застосування норм права, що приймається муніципальними органами і посадовими особами з конкретного питання та породжує конкретні права й обов'язки для суб'єктів права.

Муніципальна посадова особа — особа, яку обрали, або яка працює за контрактом (трудовим договором) особа, яка виконує організаційно-розпоряджувальні функції в Думі і одержує заробітну плату за рахунок міського бюджету.

Муніципальна службова особа — особа, яка працює: в Думі за трудовим договором і одержує заробітну платню за рахунок міського бюджету.

Муніципальні службовці — муніципальні посадові і службові особи.

Мале підприємство — юридична особа, що здійснює підприємницьку діяльність з метою одержання прибутку та віднесена законом до категорії малої залежно від обсягу її господарського обороту і чисельності її працівників.

Владний суб'єкт права — державні й муніципальні органи та службові особи, які уповноважені ухвалювати рішення і видавати обов'язкові до виконання правові акти.

Право комунальної власності — право одеситів володіти, користуватися й розпоряджатися за власним розсудом та у власних інтересах майном, що належить їм, як безпосередньо, так і через Думу.

Порто-франко — правовий режим, що запроваджує на певній території міста (порту) вільну митну зону. Права порто-франко були даровані Одесі маніфестом імператора Олександра I від 16 квітня 1817 р., а скасовані указом імператора Олександра II від 4 червня 1857 р.

Вільна економічна зона — частина території держави, на якій запроваджується спеціальний правовий режим підприємницької діяльності, що передбачає пільги й переваги митного, валютно-фінансового, податкового і візового характеру.

Стаття 3. Територія Одеси

Територія Одеси є невід'ємною частиною території України.

Встановлення і зміна меж Одеси здійснюється Верховною Радою України з урахуванням думки одеситів, висловленої шляхом плебісциту.

Юрисдикція одеситів поширюється на земельну і водну поверхню в межах Одеси.

Поділ міста на райони, найменування і перейменування, встановлення і зміна меж районів в Одесі здійснюються Думою на підставі історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей міста.

Стаття 4. Муніципальна влада

Муніципальна влада в Одесі на підставі статті 5 Конституції України є однією з форм народовладдя в Україні.

Первинним носієм і джерелом муніципальної влади в Одесі є одесити, які володіють активним виборчим правом згідно з законодавством України.

Найвищим безпосереднім виявом влади одеситів є міський референдум і рівноправні вибори.

Предметом міського референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією та законами України до відання місцевого самоврядування.

Рішення, які ухвалив міський референдум, мають вищу юридичну силу проти всіх інших муніципальних правових актів і не потребують будь-якого затвердження органами державної влади.

Зміна або скасування рішення, прийнятого референдумом, здійснюється виключно референдумом.

Стаття 5. Самоврядування

Міське самоврядування в Одесі — це право і реальна спроможність одеситів самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцеве самоврядування здійснюється одеситами як безпосередньо, так і через Думу та органи самоорганізації одеситів.

Одесити у своїй сукупності утворюють міське співтовариство і здійснюють муніципальну владу безпосередньо шляхом референдуму, виборів, громадських слухань, на загальних зборах і конференціях за місцем проживання.

Дума під свою відповідальність виконує функції й повноваження місцевого самоврядування від імені та в інтересах одеситів.

Стаття 6. Гарантії місцевого самоврядування

В Одесі визнається і діє принцип верховенства права.

Дума визнає і гарантує на території Одеси права і свободи людини, передбачені нормами європейського і міжнародного права згідно з частиною 1 статті 22 Конституції України.

В Одесі не застосовуються підзаконні акти державних та інших органів, якщо ці акти не відповідають Конституції і законам України.

В Одесі ніхто не зобов'язаний виконувати незаконні розпорядження або накази.

На території Одеси основні права і свободи людини, закріплені в Конституції та законах України, поширюються також на юридичних осіб України, оскільки ці права можуть бути застосовані до юридичних осіб.

Стаття 7. Здійснення муніципальної влади

Муніципальна влада в Одесі здійснюється винятково відповідно до закону і на засадах муніципальної системи стримувань і противаг.

Муніципальні органи, а також муніципальні службовці діють відповідно до статті 19 Конституції України на підставі, в межах повноважень і способом, передбаченими Конституцією і законами України, а також цією Хартією.

Всі муніципальні органи і службовці в межах своїх повноважень приймають рішення самостійно і несуть за них відповідальність.

Стаття 8. Мова, що використовується в Одесі

Беручи до уваги те, що Україна є членом Ради Європи і ставлячи собі за мету збереження і розвиток традиційного багатомовства Одеси, Дума у питаннях використання мови керується Рамковою конвенцією Ради Європи про захист національних меншин, а також Європейською Хартією про місцеві мови і мовні меншини в частині, що не суперечить ст.10 Конституції України.

В Одесі в усіх сферах суспільною життя як мова, що прийнятна для міжнаціонального спілкування, може використовуватися місцева мова.

Муніципальні органи в своїй роботі з питань місцевого значення мають право використовувати місцеву мову. При здійсненні повноважень органів державної виконавчої влади муніципальні органи використовують державну і місцеву мови.

Стаття 9. Хартія Одеси

Хартія міста Одеси (далі — Хартія) в межах Конституції і законів України запроваджує міжнародні стандарти місцевого самоврядування в Одесі.

Хартія є муніципальною конституцією Одеси, що створює правові умови для свободи одеситів, а також рамкову основу для муніципальних правових актів.

Хартія містить правила поведінки, за допомогою яких одесити реалізують свої права і свободи на основі принципів підзвітності, підконтрольності і відповідальності перед ними муніципальних органів і службовців.

Хартія офіційно публікується українською і місцевою мовами, є актом прямої дії і має вищу юридичну силу проти інших муніципальних правових актів.

Стаття 10. Символіка Одеси

Першим гербом Одеси визнано герб, створений на підставі геральдичних канонів і дарований їй імператором Павлом I 22 квітня 1798 року.

Перший герб Одеси: у горішній, золотій частині щита — двоголовий орел, увінчаний трьома імператорськими коронами; у нижній, червленій частині — срібний якір.

Гімн Одеси — «Пісня про Одесу» на музику І. Дунаєвського, слова В. Масса, М. Червінського.

Положення про зміст, опис і порядок використання символіки Одеси ухвалює Дума.

Розділ II. ОДЕСИТИ

Стаття 11. Повноваження одеситів

Одесити самостійно вирішують усі питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Одеситам належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, прибутки міського бюджету й інші кошти міста, землю, природні ресурси, майнові комплекси комунальних юридичних осіб (підприємств, установ і організацій), корпоративні права та інші об'єкти права комунальної власності.

Одесити управляють майном, що перебуває у комунальній власності, безпосередньо через референдум, ухвали загальних зборів (конференцій) або через Думу та органи самоорганізації одеситів, визначені в ст. 15 цієї Хартії.

Одесити, згідно з Європейською конвенцією про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади, мають право об'єднувати на договірних засадах з іншими територіальними громадами об'єкти свого права комунальної власності, а також кошти бюджету для реалізації спільних проектів, спільного фінансування (утримання) юридичних осіб, створювати для цього відповідні органи і служби.

Стаття 12. Соціальний захист

З метою захисту життя і здоров'я непрацездатних одеситів Дума бере на себе видатки на оплату оренди (найму) їхнього житла і всіх комунальних послуг, а також виплачує допомоги та вживає необхідних заходів щодо соціального захисту непрацездатних одеситів, зокрема дітей.

Дума сприяє і гарантує захист діяльності на території міста громадських організацій інвалідів і пенсіонерів, а також – діяльності благодійних організацій (далі – організацій), здійснюваної щодо непрацевдатних, зокрема дітей. Дума здійснює державну реєстрацію цих організацій безкоштовно протягом п'яти робочих днів з моменту подання правильно оформлених документів.

Дума впродовж одного місяця з дня державної реєстрації названих організацій надає їм у безоплатне користування комунальні не жилі приміщення на період здійснення благодійної діяльності на користь одеситів.

Підприємствам, які б створили ці організації для фінансування соціального захисту одеситів, гарантовано надання пільг щодо обов'язкових платежів до міського бюджету згідно з ст. 4 цієї Хартії.

На підтримку благодійної діяльності названих організацій і згідно з історичними традиціями Одеси, Дума бере на себе обов'язок передати до управління цим організаціям частину своїх корпоративних прав (акції, паї, частки тощо).

Порядок надання пільг, передбачених цією статтею, визначають муніципальні нормативно-правові акти.

Стаття 13. Захист інтелектуального потенціалу Одеси

Розвиток Одеси без відродження інтелектуального потенціалу одеситів визнається неможливим.

Дума, захищаючи місто «від витіку умів» і задля відродження його інтелектуального потенціалу, створює позабюджетний фонд захисту особи, а також банк даних творчо й інтелектуально обдарованих одеситів.

Маючи на меті захист особи і стимулювання діяльності творчо й інтелектуально обдарованих одеситів, Дума бере на себе видатки на оплату оренди (найму) їхнього житла і всіх комунальних послуг, виплачує їм стипендії і гранти, допомоги і премії, а також уживає всіх інших необхідних заходів для захисту інтелектуального потенціалу Одеси.

Дума з метою збереження, захисту і створення умов для розвитку інтелектуального потенціалу Одеси ухвалює спеціальну програму.

Порядок надання пільг, передбачених цією статтею, визначають муніципальні нормативно-правові акти.

Стаття 14. Малий бізнес

Дума зобов'язана з метою розвитку економіки міста і створення робочих місць сприяти утворенню малих підприємств.

Дума зобов'язана протягом одного місяця з моменту реєстрації малого підприємства надати йому в безоплатне користування комунальні не жилі приміщення строком на два роки.

У разі потреби Дума під свої гарантії забезпечує одержання малим підприємством пільгових кредитів.

Малим підприємствам, які надають одеситам комунальні й соціальні послуги, а також підприємствам, створеним організаціями, вказаними у ст.12 цієї Хартії, Дума гарантує звільнення від обов'язкових платежів до міського бюджету протягом п'яти років з моменту їхньої державної реєстрації.

Порядок надання пільг, передбачених цією статтею, визначають муніципальні нормативно-правові акти.

Стаття 15. Органи самоорганізації одеситів

Одесити, які мешкають в одному будинку, мають право створити орган самоорганізації мешканців цього будинку.

Більшість органів самоорганізації мешканців будинків, розташованих на одній вулиці (кварталі), мають право створити орган самоорганізації мешканців вулиці (кварталу) Одеси.

Більшість органів самоорганізації мешканців вулиць (кварталів), розташованих в одному районі, мають право створити орган самоорганізації одеситів, які мешкають в одному районі Одеси.

Одесити мають право створювати й інші органи самоорганізації.

На клопотання органів самоорганізації одеситів Дума може передавати їм частину своїх повноважень, фінансів, матеріально-технічних ресурсів, а також будь-якого майна, потрібного для реалізації цих повноважень.

Органи самоорганізації одеситів мають статус юридичної особи і проводять свою діяльність згідно з чинним законодавством України, цією Хартією і положенням про орган самоорганізації одеситів.

Порядок передавання Думою частини своїх повноважень, фінансів і майна визначають муніципальні нормативно-правові акти.

Положення про органи самоорганізації одеситів підлягають реєстрації в Думі у повідомному порядку.

Стаття 16. Орган районної самоорганізації одеситів

Одесити, які мешкають у відповідному районі Одеси, мають право створити свій орган самоорганізації.

Орган районної самоорганізації одеситів створюється в порядку, передбаченому ч.3 ст.15 цієї Хартії.

Орган районної самоорганізації одеситів має право подавати до префектури відповідного району Одеси свої пропозиції щодо проектів перспективної і щорічної програм розвитку Одеси на території відповідного району.

Одесити, які проживають у районах Одеси, виступають як суб'єкти права комунальної власності безпосередньо або через створювані ними органи самоорганізації.

Комунальна власність одеситів, які мешкають у районі міста, утворюється з їхніх кооперативних коштів, коштів комунальної власності, переданих їм Думою, а також з інших незаборонених законом і цією Хартією джерел.

Орган районної самоорганізації одеситів має право передавати на договірній основі до управління (і вилучати з управління) об'єкти права комунальної власності, які їм належать, відповідній районній префектурі або Думі.

Стаття 17. Форми безпосередньої демократії одеситів

Порядок проведення референдуму та виборів як вищий безпосередній вияв влади одеситів регулюється спеціальними законами України.

Для обговорення та ухвалення відповідних рішень з питань місцевого значення органи самоорганізації одеситів мають право скликати загальні збори (конференції) і громадські слухання за місцем проживання одеситів. Під час проведення загальних зборів (конференцій), громадського слухання одесити мають право запросити й заслухати будь-якого муніципального службовця або депутата Думи.

Загальні збори є правочинними за умови участі більшості повнолітніх мешканців будинку, вулиці, кварталу тощо, а конференції – за участі двох третин обраних делегатів.

Порядок скликання і проведення загальних зборів (конференцій) визначають їх ініціатори в порядку, що не суперечить чинному законодавству України і цій Хартії.

Місцеві ініціативи, висунуті загальними зборами (конференціями) одеситів з усіх місцевих питань, реєструються секретарем Думи і підлягають обов'язковому розглядові Думою. Вказані місцеві ініціативи вносяться до порядку денного чергової сесії без голосування.

Стаття 18. Гарантії гласності в діяльності муніципальних органів

Кожний одесит має право вимагати та отримати протягом 10 робочих днів від муніципальних службовців будь-яку інформацію або правовий акт, пов'язаний з діяльністю місцевих органів.

Всі рішення муніципальних органів мають бути опубліковані в офіційних виданнях Думи.

Муніципальні правові акти щодо прав, свобод і обов'язків людини не можуть застосовуватися, якщо їх не опубліковано до загального відома.

У спеціально відведеному місці, доступному для одеситів, відбувається пряма трансляція засідань Думи.

Одесити мають право бути присутніми на засіданнях Думи за умови додержання встановлених нею правил.

РОЗДІЛ ІІІ. ДЕПУТАТ ДУМИ

Стаття 19. Депутат Думи

Депутат Думи (далі – депутат) представляє інтереси всіх одеситів і в своїй діяльності керується законодавством України, цією Хартією і своєю совістю.

Повноваження депутата починаються з моменту офіційного оголошення Одеською міською (територіальною) виборчою комісією на сесії Думи свого рішення про підсумки виборів і визнання повноважень депутатів.

Стаття 20. Повноваження депутата

Депутат виконує доручення своїх виборців, відповідальний перед ними і їм підзвітний. Депутат може бути відкликаний в порядку, встановленому законом.

Депутат повинен використовувати свою повноту наданих йому законом повноважень для представлення інтересів та захисту прав і свобод одеситів. Щоб реалізувати свої повноваження, депутат має право звертатись у порядку, визначеному в статті 55 Конституції України, до суду захисту прав і свобод одеситів, а також прав місцевого самоврядування.

Для здійснення своїх повноважень депутат має право звернутися до будь-якого владного суб'єкта права, що проводить свою діяльність на території Одеси, з усіх питань депутатської діяльності і місцевого самоврядування.

Владний суб'єкт права, до якого звернувся депутат, мусить дати відповідь негайно або протягом терміну, узгодженого з депутатом. При

цьому посадові особи зобов'язані узяти до розгляду всі поставлені депутатом вимоги, пов'язані з реалізацією прав і свобод одеситів.

У разі невиконання посадовою особою місцевого самоврядування своїх обов'язків, депутат має право порушити перед постійною комісією, Думою або міським головою питань про недовіру і про притягнення цієї посадової особи до дисциплінарної відповідальності.

Депутат має утримуватися від участі в розгляді питань, що можуть принести йому, його родичам або юридичним особам, з діяльністю яких пов'язані їхні інтереси, якусь користь чи пільги майнового характеру.

РОЗДІЛ IV. ОДЕСЬКА МІСЬКА ДУМА

Стаття 21. Орган місцевого самоврядування

Дума є органом місцевого самоврядування одеситів.

Дума згідно з частиною 3 статті 143 Конституції України реалізує окремі, делеговані їй законом, повноваження органів державної виконавчої влади.

З питань місцевого самоврядування Дума підзвітна, підконтрольна одеситам і відповідальна перед ними, а з питань реалізації повноважень органів державної виконавчої влади підконтрольна відповідним органам виконавчої влади.

В Одесі в обов'язковому порядку щороку в останню неділю березня проводиться референдум з питання про довіру Думі.

У разі висловлення на міському референдумі недовіри Думі її повноваження припиняються в день обрання нового складу Думи.

Стаття 22. Компетенція Думи

Дума є нормотворчою гілкою муніципальної влади, яка в межах Конституції України має цілковиту свободу дій для реалізації повноважень з будь-якого питання місцевого значення шляхом видання муніципальних правових актів і контролю за їхнім виконанням.

Реалізуючи делеговані повноваження, Дума забезпечує їх здійснення, беручи до уваги специфічні умови Одеси.

Новообрана Дума з метою забезпечення розвитку міста повинна ухвалити на наступні чотири роки своєї діяльності перспективну програму розвитку Одеси.

Укладаючи перспективну програму розвитку Одеси, Дума зважає на проекти перспективних програм розвитку, що їх подають префектури Одеси в порядку, викладеному в ч.2 ст.32 цієї Хартії.

Дума щороку має ухвалювати програму розвитку Одеси на наступний рік своєї діяльності.

Укладаючи річну програму розвитку Одеси, Дума бере до уваги проекти програм розвитку, що подають префектури Одеси в порядку, викладеному в ч.3 ст.32 цієї Хартії.

Дума зобов'язана у будь-якій доступній їй, зокрема у судовій, формі захищати конституційні права і свободи будь-якої людини, яка звернулася до неї за допомогою та мешкає в межах території Одеси.

У разі відмови муніципальних службовців захищати конституційні права і свободи людей, які перебувають у межах території Одеси, Дума повинна компенсувати завдані такою бездіяльністю матеріальні збитки і моральну шкоду в порядку, передбаченому статтею 56 Конституції України.

Стаття 23. Постійна комісія Думи

Дума проводить свою роботу сесійно у формі пленарних засідань, а також засідань своїх постійних комісій.

Постійна комісія є органом Думи і здійснює вивчення, попередній розгляд і підготовку питань, які віднесені до відання Думи, а також здійснює контроль за виконанням рішень Думи і притягнення до дисциплінарної відповідальності муніципальних службовців у порядку, визначеному ст.29 цієї Хартії.

Підготовка і розробка муніципальних нормативно-правових актів із питань, віднесених до виняткової компетенції Думи, а також прийняття рекомендацій і висновків з усіх питань відчуження об'єктів комунальної власності є винятковою компетенцією постійних комісій і депутатів Думи.

У разі видання муніципального адміністративного акта, який порушує виключну компетенцію Думи, права й свободи одеситів, постійна комісія має право припинити його чинність до розгляду цього питання на найближчому пленарному засіданні Думи.

Стаття 24. Тимчасова контрольна комісія Думи

Тимчасова контрольна комісія є органом Думи, створюваним для вивчення найскладніших, а також конфліктних питань місцевого значення.

Тимчасова контрольна комісія дістає повноваження, передбачені ст.23 цієї Хартії.

Засідання тимчасової контрольної комісії є, як правило, закритими. Депутати, які входять до складу названої комісії, і особи, залучені

до участі в її роботі, не повинні розголошувати інформацію, що стала їм відома у зв'язку з роботою комісії.

Тимчасом контрольна комісія проводить закриті засідання у випадках, коли предмет розгляду пов'язаний із державною, комерційною, професійною чи якоюсь іншою таємницею, що підпадає під охорону чинного законодавства, а також тоді, коли є потреба запобігти розголосові відомостей про інтимні сторони життя осіб, причетних до взятого до розгляду питання.

Подавши на пленарне засідання Думи звіт про свою роботу, а також висновки і рекомендації, тимчасова контрольна комісія за рішенням Думи припиняє свою діяльність.

РОЗДІЛ V. МУНІЦИПАЛЬНІ СЛУЖБОВЦІ

Стаття 25. Одеський міський голова

Одеський міський голова (далі — міський голова) є головною службовою особою Одеси і обирається одеситами на основі загального, рівного й прямого виборчого права шляхом таємного голосування терміном на чотири роки і здійснює свої повноваження на постійній основі.

Одна й та сама особа не може бути обраною на посаду міського голови більш як на два терміни підряд.

Міський голова очолює виконавчий комітет Думи і головує на його засіданнях і пленарних засіданнях Думи.

Міський голова зобов'язаний керуватись у своїй діяльності положеннями даної Хартії та іншими муніципальними нормативно-правовими актами.

За відсутності міського голови його обов'язки виконує секретар Думи.

Стаття 26. Відповідальність міського голови

Міський голова підзвітний, підконтрольний одеситам і відповідальний перед ними за свою діяльність.

Одесити мають право достроково припинити повноваження міського голови, якщо він порушує Конституцію і закони України, права і свободи одеситів, не забезпечує реалізацію наданих йому повноважень в інтересах одеситів або виконання своїх передвиборних обіцянок.

Повноваження міського голови припиняються достроково за рішенням міського референдуму або на підставі рішення Думи, ухва-

леного шляхом таємного голосування не менш, ніж двома третинами голосів депутатів від загального складу Думи.

Шкоду, заподіяну одеситам незаконними розпорядженнями, діями або бездіяльністю міського голови, відшкодує він сам із власних коштів у судовому порядку.

Стаття 27. Муніципальні службовці

Статус муніципальної службової особи набувається лише на основі гласної конкурсної системи добору кадрів. Положення про перебіг конкурсу на обіймання муніципальних посад затверджує Дума.

Міський голова від імені Думи укладає і розриває з особами, які витримали конкурс на муніципальну посаду, контракт, а з муніципальними службовими особами – трудовий договір.

Керівники виконавчих органів Думи на підставі доручення, виданого міським головою, укладають і розривають трудові договори з муніципальними службовцями відповідних виконавчих органів у межах штатного розкладу, затвердженого Думою.

Міський голова і керівники виконавчих органів Думи, укладаючи трудові договори з муніципальними службовцями повинні зважати на подані постійними комісіями і депутатами Думи рекомендації з цього приводу.

Міський голова за поданням постійних комісій Думи, депутатських груп чи окремих депутатів, які порушили питання про недовіру муніципальному службовцю, має розглянути питання про притягнення вказаної особи до дисциплінарної відповідальності з письмовим повідомленням зацікавлених осіб про свою ухвалу.

За наявності факту порушення прав і свобод одеситів міський голова має притягнути винного до дисциплінарної відповідальності в порядку, передбаченому ст.29 цієї Хартії.

Стаття 28. Відповідальність муніципальних службовців

Інститут відповідальності муніципальних службовців гарантує функціонування муніципальної системи стримувань і противаг.

Питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності будь-якого з муніципальних службовців перед Думою, її постійною комісією, а також міським головою мають право порушувати органи самоорганізації одеситів і депутати Думи, а також інші суб'єкти права у випадках, передбачених чинним законодавством України.

У разі, якщо Дума на підставі ухвали суду відшкодувала з коштів бюджету матеріальні збитки або моральну шкоду, заподіяні незакон-

ними правовими актами, вчинками або бездіяльністю муніципальних органів і службовців, міський голова повинен подати проти винного регресний позов до суду про відшкодування заподіяної шкоди. У разі відмови міського голови подати позов у порядку регресу, такий позов в інтересах одеситів має право подати будь-хто з депутатів.

Стаття 29. Порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності муніципальних службовців

Постійні комісії Думи в разі виявлення провини будь-якого з муніципальних службовців, окрім міського голови, мають право порушити справу про притягнення винного до дисциплінарної відповідальності за правилами, передбаченими чинним законодавством України.

Кожний муніципальний службовець має протягом п'яти днів з дня порушення постійною комісією дисциплінарного провадження, подати їй письмове пояснення з приводу свого вчинку.

Щодо службових осіб, які обираються, затверджуються або призначаються на посаду Думою, дисциплінарне стягнення, окрім звільнення, може накласти будь-яка постійна комісія.

Постійна комісія внаслідок дисциплінарного провадження має право на один з таких заходів стягнення:

- 1) попередження про неповну службову відповідність;
- 2) затримка (до одного року) в призначенні на вищу посаду;
- 3) догана.

Рішення про звільнення як заходу дисциплінарного стягнення щодо зазначених службових осіб ухвалює Дума на пленарному засіданні або міський голова на підставі висновку постійної комісії.

До звільнення як до заходу стягнення вдаються, як правило, тоді, коли службова особа протягом року вже підлягала дисциплінарному стягненню.

Якщо порушення допустився службовець, призначений на посаду одноособово міським головою, матеріали дисциплінарного провадження повинні надійти до міського голови протягом двадцяти днів, але не пізніше п'яти місяців із дня вчинку.

Міський голова на підставі поданих йому відповідною постійною комісією матеріалів дисциплінарного провадження застосовує до винних один із таких рекомендованих постійною комісією заходів стягнення:

- 1) попередження про неповну службову відповідність;
- 2) затримка (до одного року) у призначенні на вищу посаду;

- 3) догана;
- 4) звільнення.

РОЗДІЛ VI. ВИКОНАВЧІ ОРГАНИ ДУМИ

Стаття 30. Виконавчі органи Думи

Дума для здійснення своїх повноважень утворює виконавчі органи.

Виконавчими органами Думи є: виконавчий комітет, префектури, управи, відділи та інші виконавчі органи, що створюються як її структурні підрозділи.

Адміністративна структура виконавчих органів Думи на чолі з міським головою становить гілку муніципальної влади.

Адміністративна структура виконавчих органів Думи повинна відповідати завданням і принципам місцевого самоврядування і сприяти ефективному врядуванню місцевими справами.

Виконавчі органи Думи мають право в межах своєї компетенції приймати муніципальні адміністративні акти у формі рішень, розпоряджень і наказів.

Виконавчі органи Думи не мають статусу юридичної особи.

Керівник виконавчого органу Думи діє на підставі доручення, виданого міським головою.

Стаття 31. Префектура

Префектура є виконавчим органом Думи, створеним для ефективного управління районом Одеси.

Положення про префектуру того чи іншого району Одеси затверджує, змінює і доповнює Дума.

Префектура підзвітна, підконтрольна і відповідальна перед одеситами, які мешкають у відповідному районі Одеси, і Думою.

Одесити, які мешкають у відповідному районі Одеси, мають права, передбачені ст.17 цієї Хартії, а також право на референдум із питань управління майном і фінансовими ресурсами, що перебувають у їхній комунальній власності.

Майно префектури є об'єктом права комунальної власності одеситів.

Стаття 32. Компетенція префектури

Префектуру створює Дума щоб забезпечити права і свободи одеситів, які мешкають у тому чи іншому районі Одеси, а також для спри-

яння розвиткові району згідно з перспективною програмою розвитку Одеси.

Префектура має право подати новообраній Думі проект перспективної програми розвитку Одеси на території відповідного району міста, складений з огляду на пропозиції органу районної самоорганізації одеситів.

Префектура повинна щороку подавати Думі проекти поточної програми розвитку Одеси на території відповідного району міста, складені з огляду на пропозиції органу районної самоорганізації одеситів.

Префектура складає запит про обсяг повноважень, що потрібен їй для виконання завдань, виходячи з історичних та інших особливостей району в місті. Для цього вона подає на затвердження Думі фінансово-економічне обґрунтування запитуваних повноважень.

Постійні комісії Думи вивчають і попередньо розглядають це питання, готуючи рекомендації та висновки щодо обсягу повноважень, що мають бути надані префектурі відповідного району Одеси.

Обсяг повноважень префектур має право визначати і змінювати Дума; її ухвала є обов'язковою до виконання усіма муніципальними органами і службовцями.

Стаття 33. Керування префектурою

Діяльністю префектури керує префект, що призначається міським головою з додержанням умов, передбачених ст.27 цієї Хартії.

Префект є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед одеситами, які мешкають у відповідному районі міста, а також перед Думою.

Префект підпорядкований міському голові і входить до складу виконавчого комітету Думи.

Префект діє на підставі доручення, виданого міським головою.

Префект укладає і розриває трудові договори з муніципальними службовцями префектури, додержуючись умов, передбачених ст.27 цієї Хартії.

Префекта звільняє з посади міський голова за згодою Думи.

Стаття 34. Фінансово-економічна діяльність префектури

Дума і орган самоорганізації одеситів – мешканців того чи іншого району Одеси – мають право передавати в управління (і вилучати з управління) відповідній префектурі на договірних засадах об'єкти права комунальної власності, які їм належать.

Префектура має окремий баланс, розпорядником якого є префект.

Баланс префектури відображає кошти, що надходять із джерел, передбачених ч. 1, 4 цієї статті, а також з інших, не заборонених законом.

Префектура має право створювати підприємства, установи та організації, чий майнові комплекси є об'єктом права комунальної власності одеситів, які мешкають у відповідному районі міста.

З керівниками цих юридичних осіб контракт від імені префектури укладає префект.

Стаття 35. Припинення діяльності префектури

Префектура припиняє свою діяльність виключно на підставі ухвали Думи.

РОЗДІЛ VII. ВІЛЬНА ЕКОНОМІЧНА ЗОНА

Стаття 36. Порто-франко

Правовий режим порто-франко, введений в Одесі згідно з маніфестом імператора Олександра I від 16 квітня 1817 року складався з:

- права на вільне і безмитне ввезення до Одеси різних іноземних товарів, серед них і тих, що мали заборону на ввезення до Росії;
- права на вивіз іноземних товарів з Одеси в країну через митні застави за правилами російського митного тарифу зі сплатою мита на загальних підставах;
- положення про те, що іноземні товари, заборонені для ввезення в Росію, можна пропускати через митницю порто-франко транзитом для подальшого вивезення за кордон.

Стаття 37. Вільна економічна зона

З метою формування умов для вступу України до Європейського Союзу і відповідно до рішення міського референдуму від 16 грудня 1990р. визнається необхідним та доцільним введення на території Одеси режиму вільної економічної зони.

Дума ініціює ухвалення Закону України «Про вільну економічну зону в Одесі» як правової основи для функціонування на території Одеси таких режимів: вільної торгівлі (порто-франко), експортно-промислової зони, технологічних парків і технополісу, туристсько-рекреаційної, банківсько-страхової зони тощо.

Дума гарантує кожній особі сприятливі адміністративні, економічні, психологічні й моральні умови для підприємницької діяльності на території Одеси.

Дума ухвалює спеціальну програму залучення до економіки Одеси та захисту інвестицій емігрантів-одеситів.

ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

Дана Хартія набуває чинності і втрачає чинність із моменту ухвалення відповідного рішення на загальноміському референдумі.

Статті 12-14 даної Хартії набирають чинності після прийняття Законом України «Про вільну економічну зону в Одесі» окремим рішенням Думи.

Зміни і доповнення до Хартії можуть вноситися загальноміським референдумом або рішенням Думи, ухваленим двома третинами від її загального складу шляхом поіменного голосування.

Муніципальні правові акти, ухвалені до прийняття в життя Хартії, є чинними в частині, що не суперечить Хартії.

Ніщо в цій Хартії не може бути витлумаченим як припущення, що якась юридична або фізична особа чи група осіб має право займатись якоюсь діяльністю або чинити якісь дії, що порушують права і свободи одеситів або обмежують їх більшою мірою, ніж передбачає Хартія.

Право автентичного тлумачення цієї Хартії має Дума.

Преамбула має нормативне значення для тлумачення і застосування норм даної Хартії.

ПРИМІТКИ

1. Див.: Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование. – М.: Аспект Пресс, 1997. – С. 5.
2. Див.: Аристотель. Политика // Соч.: В 4 т. – М.: Мысль, 1984. – Т. 4. – С. 457-462.
3. Токвиль А., де. Демократия в Америке. – М.: Логос, 1992. – С. 66.
4. Almond G., Verba S. The Civic Culture Revisited. – Boston, 1980. – P. 4.
5. Драгоманов М. Старі Хартії Вільності // Політологія. Кінець ХІХ – перша половина ХХ ст.: Хрестоматія / За ред. О.І. Семківа. – Львів: Світ, 1996. – С. 8.
6. Див.: Лейпхарт А. Вказ. твір. – С. 8.
7. Див.: Popper K. The Open Society and Enemies Revisited // Economist. – April, 1988. – P. 26.
8. Даль Р. О демократии. – М.: Аспект Пресс, 2000. – С. 40-41.
9. Див.: Там само. – С. 42.
10. Див.: Парсонс Т. Система современных обществ. – М.: Аспект Пресс, 1998. – С. 36-37.
11. Marshall T.H. Class, citizenship and social development. – N.Y., 1965. – P. 47.
12. Див.: Парсонс Т. Вказ. твір. – С. 38.
13. Див.: Там само. – С. 4.
14. Див.: Там само.
15. Див.: Held D. Models of Democracy. – Stanford: Stanford U.P., 1987. – P. 34.
16. Див.: Ibid. – P. 137.
17. Див.: Газарян А. Некоторые теоретические предпосылки и проблемы организации местного самоуправления в посттоталитарном обществе. – Клайпеда, 1992. – С. 10.

18. Див.: Там само. – С. 42.
19. Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
20. Див.: Баймуратов М.А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины // Дисс. ... доктора юрид. наук. – Одесса, 1996. – С. 23-24.
21. Орзих М.Ф. Регламент Одесского городского Совета (проект). – Одесса, 1995. – С. 4. – (Авторская разработка).
22. Див.: Кирилюк А. Категория «активность»: мировоззренческие и методологические функции. – К.: Наук. думка, 1985. – С. 21.
23. Див.: Речицкий В. Политическая активность. Конституционные аспекты. – К.: Сфера, 1999. – С. 7.
24. Див.: Ставнійчук М.І. Форми безпосередньої демократії // Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. – К., 1999. – С. 300.
25. Див.: Там само. – С. 301.
26. Див.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. – М., 1997. – С. 84-85.
27. Див.: Крусян А.Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні // Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Одеса, 1999. – С. 8-9.
28. Див.: Цвик М.В. Советы – работающие органы: Конспект лекций. – Х., 1966. – С. 4, 9.
29. Курашвили Б.П. Принципы советского государственного управления // Сов. государство и право. – 1980. – № 11. – С. 58.
30. Див.: Крусян А.Р. Вказ. твір. – С. 9.
31. Орзих М.Ф., Баймуратов М.А., Шанцер А. Рационализация организации местного самоуправления в Украине: опыт концептуального анализа // Юридический вестник. – 1995. – № 2. – С. 94.
32. Орзих М.Ф. Интерес в системе местного самоуправления // Аппарат государственного управления: интерес и деятельность. – К., 1993. – С. 93.
33. Див.: Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
34. Тодыка Ю.Н. Основы конституционного строя Украины. – Х., 1999. – С. 80.
35. Див.: Коток В.Ф. Проблемы развития непосредственной демократии в Советском государстве // Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. – М., 1965. – С. 3.

36. Фарберов Н.П. Демократия развитого социалистического общества. — М., 1975. — С. 9.

37. Див.: Сафаров Р.А. Развитие непосредственной демократии в СССР // Вопросы политической организации советского общества в период развернутого строительства коммунизма. — М., 1962. — С. 237, 241.

38. Див.: Шахназаров Г.Х. Социалистическая демократия. — М.: Политиздат, 1974. — С. 137.

39. Див.: Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: Посібник. — Бородянка, 1993. — С. 45.

40. Див.: Чудаков М.Ф. Правовые проблемы участия личности в осуществлении непосредственной демократии в СССР // Дисс. ... канд. юрид. наук. — Х., 1982. — С. 35.

41. Див.: Конституционное право: Энцикл. словарь / Отв. ред. С.А. Авакьян. — М.: Норма, 2000. — С. 380.

42. Чудаков М.Ф. Вказ. твір. — С. 36.

43. Див.: Даль Р. Вказ. твір. — С. 49.

44. Див.: Там само. — С. 51.

45. Тацит. Пелопонесские войны. — М., 1954. — С. 105.

46. Див.: Баймуратов М.О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення // Юридична освіта і правова держава (до 150-річчя Юридичного інституту ОДУ): Зб. наук. праць. — Одеса: Астропринт, 1997. — С. 96-101.

47. Див.: Рулан Н. Юридическая антропология. — М.: Норма, 1999. — С. 71-72.

48. Див.: Турен А. Возвращение человека действующего: Очерк социологии. — М.: Науч. мир, 1998. — С. 12-14.

49. Див.: Советский энциклопедический словарь. — М.: Сов. энцикл., 1989. — С. 1071.

50. Див.: Баранчиков В.А. Муниципальное право. — М.: ЮНИТИ, 2000. — С. 44.

51. Див.: Там само.

52. Див.: Шеремет К.Ф. Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования: Учеб. пособие. — М., 1998. — С. 47.

53. Див.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. — М., 1997. — С. 90-91.

54. Див.: Ковешников Е.М., Марченко М.Н., Стешенко Л.А. Конституционное право стран Содружества Независимых Государств. – М.: Норма, 1999. – С. 399.

55. Див.: Шугрина Е.С. Муниципальное право. – М.: Дело, 1999. – С. 83.

56. Див.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. (в ред. от 17 марта 1997 г.) // Собр. законодательства РФ. – 1995. – № 35. – Ст. 3506.

57. Див.: Писарев А.Н. Муниципальное право Российской Федерации. – М., 1997. – С. 15-16.

58. Див.: Устав Псковской области // Уставы (Основные законы) субъектов Российской Федерации. – М., 1997. – С. 397.

59. Див.: Устав Оренбургской области // Уставы (Основные законы) субъектов Российской Федерации. – М., 1997. – С. 214-215.

60. Див., наприклад: Орзих М.Ф., Баймуратов М.А. Международные стандарты местного самоуправления. – Одесса: АО БАХВА, 1996. – С. 18-23; Баймуратов М.А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. – Х.: Одиссей, 2000. – С. 18-24.

61. Див.: Европейская Хартия местного самоуправления 1985 г. // Орзих М.Ф., Баймуратов М.А. Международные стандарты местного самоуправления. – Одесса: АО БАХВА, 1996. – С. 86-93.

62. Див.: Иванова Г.А. Муниципальное право: Конспект лекций – С.Пб.: Изд-во Михайлова В.А., 2000. – С. 17.

63. Див.: Local Government in the New Europe / Ed. Robert J. Bennet. – N.Y., USA: Belhaven Press, 1993. – P. 34-35.

64. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. – К.: Заповіт, 1997. – С. 53.

65. Див.: Про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 р. // Урядовий кур'єр. – 1997. – 24 лип.

66. Див.: Пережняк Б.А. Місцеве самоврядування // Основи правознавства: Навч. посібник. – К.: Знання, 2000. – С.165-166.

67. Див.: Карлов А.Н. Формирование института местного самоуправления. – К., 1993. – С. 46.

68. Погорілко В.Ф. Актуальні проблеми демократії, управління і бюрократії в Україні // Право України. – 2001. - № 9. – С. 125.

69. Погорілко В.Ф. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. – К., 2001. – С. 7.

70. Краснов М.А. Местное самоуправление: государственное или общественное // Сов. государство и право. — 1990. - № 10. — С. 82.

71. Погорілко В.Ф. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. — К., 2001. — С. 3.

72. Шахназаров Г.Х. Социалистическая демократия. — М., 1974. — С. 137.

73. Коток В.Ф. Проблемы развития непосредственной демократии в Советском государстве // Автореф. дисс. д-ра юрид. наук. — М., 1965. — С. 16.

74. Фарберов М.П. Проблемы теории социалистического государства и права. — М., 1977. — С. 9.

75. Чудаков М.Ф. Правовые проблемы участия личности в осуществлении непосредственной демократии в СССР // Дисс. канд. юрид. наук. — Х., 1982. — С. 78

76. Детально про історію референдумів див.: Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России: Учеб. пособие. — М., 1998. — С. 19-29; Погорілко В.Ф., Федоренко В.П. Референдумы в Україні: історія та сучасність: Монографія. — К., 2000. — С. 19-32.

77. Руссо Ж.Ж. Избранные произведения. - М., 1969. — С. 178.

78. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

79. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Вказ. твір. — С. 163.

80. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

81. Див.: Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 3-4. — Ст. 15.

82. Погорілко В.Ф. Основні засади теорії безпосередньої демократії // Право України. — 2001. - № 8. — С. 31.

83. Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. — К., 1999. — С. 646.

84. Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России: Учеб. пособие. — М., 1998. — С. 218.

85. Зокрема, право відкликання депутата як форму безпосередньої демократії розглядає М.І. Ставнічук. Див.: Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. — К., 2000. — С. 292. Також про це: Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России: Учеб. пособие. — М., 1998. — С. 251-263.

86. Див.: Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Рук. авт. кол. и отв. ред. Ю.А. Тихомиров. – М., 1997. – С. 113.
87. Рулан Н. Юридическая антропология. – М.: Норма, 1999. – С. 71-72.
88. Див.: Турен А. Возвращение человека действующего: Очерк социолога. – М.: Науч. мир, 1998. – С. 12-14.
89. Мурашин А.Г. Непосредственная демократия в системе социалистического самоуправления народа. – К.: Вища шк., 1989. – С. 198.
90. Ковлер А.И. Историческая форма демократии: проблемы политико-правовой теории. – М.: Наука, 1990. – С. 100-104.
91. Детально про історію референдумів див.: Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России: Учеб. пособие. – М., 1998. – С. 19-29; Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдуми в Україні: історія та сучасність: Монографія. – К., 2000. – С. 19-32.
92. Тодыка Ю.Н., Супрунюк Е.В. Конституционное право Украины: отрасль права и наука: Учеб. пособие. – Симферополь: Таврида, 1997. – С. 99, 100.
93. Дрогин В. Суверенитет в советском государственном праве. – М., 1948. – С. 199.
94. Коток В.Ф. Референдум в системе социалистической демократии. – М.: Наука, 1964. – С. 177.
95. Сафаров Р.А. Институт референдума в условиях общенародного государства // Сов. государство и право. – 1963. – № 6. – С. 18.
96. Кабышев В.Т. Прямое народовластие в советском государстве. – Саратов: Изд-во Саратов. гос. ун-та, 1974. – С. 106-107.
97. Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. Непосредственная демократия в СССР. – М.: Знание, 1984. – С. 33.
98. Сиддиков Р.Р. Представительные органы и непосредственная демократия в системе местного самоуправления (теоретические и организационно-правовые проблемы): Монография. – Ташкент: Университет, 1993. – С. 97.
99. Конституции государств Европейского Союза. – М.: НОРМА-ИНФРА М, 1999. – С. 391.
100. Комарова В.В. Референдум в системе народовластия в Российской Федерации // Дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1995. – С. 43.
101. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. – К.: Арт Ек, Вища шк., 1997. – С. 62.

102. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдум в Україні: історія та сучасність: Монографія. — К.: Ін-т держави та права НАН України, 2000. — С. 41.

103. Лучин В.О. К вопросу о процедуре референдума в социалистическом государстве // Проблемы процессуальной формы в юридической науке и практике. — Ярославль: Изд-во Ярославл. ун-та, 1972. — Вып. 4. — С. 79.

104. Маклаков В.В. Референдум в странах-членах Европейского Союза. — М., 1997. — С. 11.

105. Златопольский Д.К. Государственное право зарубежных стран. — М.: Зерцало, 2000. — С. 86.

106. Комарова В.В. Референдум в системе народовластия в Российской Федерации // Дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 1995. — С. 43.

107. Лучин В.О. Референдум в механизме социалистического самоуправления народа // Социалистическое самоуправление: опыт и тенденции развития. — М.: Изд-во ИГиП АН СССР, 1986. — С. 80-81.

108. Воронов М.М. Правові аспекти законодавчої влади в Україні // Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Х., 1997. — С. 17.

109. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Вказ. твір. — С. 163.

110. Батанов О.В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні // Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — К., 2000. — С. 11-12.

111. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Вказ. твір. — С. 163.

112. Там само. — С. 165.

113. Дмитриев Ю.Н. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. — М., 2000. — С. 272.

114. СЗ РФ. — 1997. - № 30. — Ст. 3596.

115. Одесский вестник. — 2002. — 17 июля.

116. Одесский вестник. — 2002. — 16 июля.

117. Дмитриев Ю.Н. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. — М., 2000. — С. 273.

118. Там само. — С. 273.

119. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. / Отв. ред. Б.А. Страшун. — М., 1995. — Т. 1-2. — С. 385.

120. Казанчев Ю.Д., Писарев А.Н. Муниципальное право: Учебник. — М., 1998. — С. 79.

121. Шугрина Е.С. Муниципальное право: Учебник. — М., 1999. — С. 142.

122. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. — М., 1997. — С. 322.

123. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Вказ. твір. – С. 61.
124. Корнієнко М.І. Виборче законодавство для органів місцевого самоврядування // Політологічний вісник. – К., 1993. – Вип. 1. – С. 16.
125. Див.: Маклаков В.В. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4 т. – М., 1996. – Т. 1-2. – С. 318.
126. Див.: Прело М. Конституционное право Франции. – М., 1987. – С. 399.
127. Голос України. – 2002. – 6 червня.
128. Див.: Відомості Верховної Ради України. – 1998. - № 3-4. – Ст. 15.
129. Загальна декларація прав людини. – М., 1990. – С. 7.
130. Советское государство и право. – 1990. - № 11. – С. 16.
131. Голос України. – 2002. – 4 квітня.
132. Москаленко В.Г. Местные Советы в системе тоталитарной власти (30-е годы) // Дисс. ... канд. ист. наук. – К., 1993. – С. 145.
133. СЗ РФ. – 1997. - № 38. – Ст. 4339; 1999. – № 14. – Ст. 1653.
134. СЗ РФ. – 1996. - № 49. – Ст. 5497; 1998. – № 26. – Ст. 3005.
135. Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 6. – Ст. 30.
136. Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России: Учеб. пособие. – М., 1998. – С. 194-198.
137. Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. – К., 2000. – С. 61.
138. Див.: Закон про місцеве самоврядування в Україні: Наук.-практ. коментар. – К., 1999. – С. 31-32.
139. Див.: Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне 1992 г. – СЕ, 1992.
140. Конституція України: Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
141. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
142. Прохоров В.Т., Кашо В.С. Органы территориального общественного самоуправления в системе местного самоуправления // Государство и право. – 1992. – № 7. – С. 46-53.
143. Збірник постанов Пленуму Верховного суду України за 1997 р. – К.: Юрінком, 1998. – С. 235.
144. Прієшкіна О.В. Роль та значення органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування України // Актуальні проблеми політики. – 2001. – № 10-11. – С. 640.

145. Там само.
146. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник / Под ред. Ю.А. Дмитриева. – М., 1999. – С. 271.
147. Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России: Учеб. пособие. – М., 1998. – С. 218.
148. Ст. 54 Проекту Закону України «Про місцеві референдуми та інші форми безпосереднього волевиявлення територіальної громади», внесеного народними депутатами України О. Жовтісом, Р. Безсмертним, В. Жердицьким та ін. 22 липня 1998 р., реєстр. № 1264.
149. Васильев В.И. Местное самоуправление: Учеб. и науч.-практ. пособие. – М., 1999. – С. 297.
150. Постовой Н.В. Муниципальное право: Учебник. – М., 1998. – С. 203.
151. Там само. – С. 204.
152. Корнієнко М.І. Статут територіальної громади: яким він може бути? // Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування: Зб. матер. конф., Київ, 21-22 грудня 1998 року. – К., 1999. – С. 18-19.
153. Батанов О. Статут територіальної громади як інструмент реалізації функцій місцевого самоврядування // Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування: Зб. матер. конф., Київ, 21-22 грудня 1998 року. – К., 1999. – С. 37.
154. Сафаров Р.А. Общественное мнение и государственное управление. – М., 1975. – С. 3.
155. Кучма Л.Д. Про Шості Всеукраїнські муніципальні слухання // Людина і влада. – 2000. - № 5-6. – С. 28.
156. Див.: Про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.
157. Преамбула Європейської Хартії місцевого самоврядування // Офіційний вісник України. – 1997. – № 29. – С. 8.
158. Тодыка Ю.Н., Супрунюк Е.В. Конституционное право Украины: отрасль права и наука. Учеб. Пособие. – Симферополь: Таврида, 1997. – С. 113.
159. Шибя О.М. Крайове самоврядування на Буковині (1861-1914) // Дис... канд. юрид. наук 12.00.01. – К., 1995. – С. 12.
160. Конституція України: Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.

161. Прієшкіна О.В. Проблеми розвитку правової бази місцевого самоврядування в Україні // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ. – 2000. – №1. – С. 86.

162. Європейська Хартія місцевого самоврядування // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 1-2.

163. Європейська Хартія місцевого самоврядування. – Ст. 9.

164. Європейська Хартія місцевого самоврядування. – Ст. 9.

165. Щепанський Я. Элементарные понятия социологии: Пер. с польск. – М., 1969. – С. 160.

166. Проект Конституции Украины от 26 октября 1993. // Юридический вестник. – 1994. – №1. – С. 5-57.

167. Див.: Фадеев. В.И. Муниципальное право России. – М., 1994. – С. 32.

168. Див.: Краснов М.А. Введение в муниципальное право. – М., 1993. – С. 7.

169. Див.: Тихомиров Ю.А. Публичное право. – М., 1995. – С. 118.

170. Див.: Корнієнко М.І. Пошук варіантів місцевого самоврядування ще продовжується // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1994. – №4. – С. 17.

171. Див.: Кампо В. Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1993. – №1-2, – С. 70-71.

172. Див.: Попович С. Адміністративне право. Общая часть. – М., 1968. – С. 372 – 373.

173. Див.: Баймуратов М.А. Конституционно-проектная регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов // Юридический вестник. – 1996. - №1. – С. 97.

174. Медведчук В.В. Місцеве самоврядування і як його доцільно організувати в Україні // Урядовий кур'єр. – 1995. – 28 грудня.

175. Бутко І. Деякі проблеми становлення і розвитку територіального самоврядування в Україні // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1992. - №3. - С.8.

176. Страшун Б.А. Социализм и демократия. – М., 1976. – С. 24.

177. Див.: Орзіх М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1995. - №1. – С. 67.

178. Див.: Порівняльна таблиця проектів законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», розроблених робочою групою Комісії Верховної ради з питань державного будівництва, діяльності

рад і самоврядування та групою фахівців на замовлення Асоціації міст України. – К., 1996. – С.2.

179. Див.: Відомості Верховної Ради України. – 1997. - №15. – Ст. 119.

180. Прієшкіна О.В. Місцеве самоврядування в Україні та проблеми розвитку його правової бази // Держава і право. – 2001. – №9. – С. 169.

181. Пухтинський М. Кроки, що ведуть до мети // Місцеве самоврядування. – 1997. – №34. – С. 5.

182. Васильєв А.С., Мучник А.Г. Законодательная защита социальных интересов как способ управления экономикой // Ринкова економіка: сучасна теорія і практика управління. – 1999 - № 1. – С. 217.

183. Васильєв А.С. Проблема конструирования аппарата управления производственной организации как системы управления управленческих решений//Ринкова економіка:сучасна теорія і практика управління. – 2000. – №3. – С. 225.

184. Смола М.Г., Ветроумов Г.В. Местное самоуправление: некоторые проблемы организации и деятельности//Юридический вестник. – 1996. – №2. – С.72-74.

185. Орзих М.П. Рационализация территориального устройства Украины – основа оптимального управления территориями // Актуальні проблеми управління територіями – К., 1993. – С. 5.

186. Медведчук В. Необходимо усовершенствовать законодательную базу // Голос Украины. – 2001. – 7 декабря.

187. Прієшкіна О.В. Проблеми розвитку правової бази місцевого самоврядування в Україні // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ. – 2000. - №1. – С.89.

188. Рекомендація №48 (1998) щодо міської та регіональної демократії в Україні: Конгрес місцевих та регіональних влад Європи. V сесія. – Страсбург, 26-28 травня 1998. – П.п. 6,13.

189. Прієшкіна О.В. Проблеми розвитку правової бази місцевого самоврядування в Україні // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ. – 2000. – №1. – С.89.

190. Прієшкіна О.В. Місцеве самоврядування в Україні та проблеми розвитку його правової бази // Держава і право. – 2001. – №9. – С.172.

191. Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні. – К., 1997. – С.22.

192. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України – 1997. – №24. – Ст. 170.

193. Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення: Указ Президента України від 19 березня 1997 р. - № 241/97 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 12 (книга перша). – С. 111.
194. Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации // Автореферат дисс. ... на доктора юрид. наук. – Саратов: Саратовская госуд. академия. – 1997. – С. 21.
195. Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. – М., 1999. – С. 288.
196. Григорьев В.А. Идеиные и институциональные истоки местного самоуправления в Украине (до середины XIX века) // Юридический вестник. – 1998. - №2. – С. 76.
197. Васильев А.С. Административное право Украины. Учеб. пособие. Харьков: Одиссей, 2001. – С. 250.
198. Крусян А. Местное управление и самоуправление: к постановке вопроса о содержании и понятии // Юридический вестник. – №1. – 1998. – С. 84.
199. Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного капиталистического государства. – М., 1971. – С. 10.
200. Крусян А. Вказана праця. – С. 84.
201. Конституція України: Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - №30. – С. 141.
202. Див.: Карлов А.А. Формирование института местного самоуправления. – К., 1993. – С. 46.
203. Урядовий кур'єр. – 1997. – 28 січня.
204. Григорьев В.А. Становление местного самоуправления в Украине. – Одесса: Юридична література, 2000. – С. 59-60.
205. Смола М.Г., Ветроумов Г.В. Местное самоуправление: некоторые проблемы организации и деятельности // Юридический вестник. – 1996. – №2. – С. 72 – 74.
206. Борденюк М.В. Местное самоуправление и вертикаль // Голос Украины. – 1994. – 18 ноября.
207. Орзих М.П. Рационализация территориального устройства Украины – основа оптимального управления территориями // Актуальні проблеми управління територіями – К., 1993. – С. 5.
208. Кучма Л.Д. Уроки і перспективи місцевого самоврядування // Урядовий кур'єр. – 2000. – 12 грудня.
209. Горбулін В. Демократія, як важка валіза без ручки, важко нести, але й покинути не можна // Слово. – 2002. – 8 лютого.

210. Перша Конституція України Гетьмана Пилипа Орлика 1710 року. – К., 1994. – С. 6.
211. Конституційне право України: Підручник / За ред. Погорілка В.Ф. – К., 2000. – С. 296.
212. Парламент України: вибори – 1998: Ін форм. – аналіт. вид. ч. 1. // Центральна виборча комісія. – К., 1998. – С. 90.
213. Кучма Л.Д. Уроки і перспективи місцевого самоврядування // Урядовий кур'єр. – 2000. – 12 грудня.
214. Урядовий кур'єр. – 2001. – 4 вересня.
215. Урядовий кур'єр. – 2002. – 28 березня.
216. Кучма Л.Д. Уроки і перспективи місцевого самоврядування // Урядовий кур'єр. – 2000. – 12 грудня.

Список рекомендованої літератури

1. Almond I., Verba S. *The Civis Revisited*. – Boston, 1980. – P. 4.
2. Аристотель. *Политика* // Соч.: В 4 т. – М.: Мысль, 1984. – Т. 4. – С. 457-462.
3. Баймуратов М.А. *Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины* // Дисс. ... д-ра юрид. наук. – Одесса, 1996. – С. 23-24.
4. Баймуратов М.О. *Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення* // *Юридична освіта і правова держава (до 150-річчя Юридичного інституту ОДУ): Зб. наук. праць*. – Одеса: Астропринт, 1997. – С. 96-101.
5. Баймуратов М.А. *Конституционно-проектная регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов* // *Юридический вестник*. – 1996. – № 1. – С. 97.
6. Барабашев Г.В. *Муниципальные органы современного капиталистического государства*. – М., 1971. – С. 10.
7. Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. *Непосредственная демократия в СССР*. – М.: Знание, 1984. – С. 33.
8. Баранчиков В.А. *Муниципальное право*. – М.: ЮНИТИ, 2000. – С. 44.
9. Батанов О.В. *Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні* // Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2000. – С. 11-12.
10. Батанов О.В. *Статут територіальної громади як інструмент реалізації функцій місцевого самоврядування* // *Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування: Зб. матер. конф., Київ, 21-22 грудня 1998 року*. – К., 1999. – С. 37.
11. Бондар Н.С. *Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации*. // Автореф. дис. ... доктора юрид. наук – Саратов: Саратовская гос. академия. – 1997. – С. 21.

12. Борденюк М.В. Местное самоуправление и вертикаль // *Голос України*. – 1994. – 18 ноября.
13. Бутко І. Деякі проблеми становлення і розвитку територіального самоврядування в Україні. – 1992. – № 3. – С. 8.
14. Васильев А.С., Мучник А.Г. Законодательная защита социальных интересов как способ управления экономикой // *Ринкова економіка: сучасна теорія і практика управління* – 1999. – № 1. – С. 217.
15. Васильев А.С. Проблема конструирования аппарата управления производственной организации как системы управления управленческих решений // *Ринкова економіка: сучасна теорія і практика управління*. – 2000. – № 3. – С. 225.
16. Васильев А.С. Административное право Украины: Учеб. пособие – Харьков: Одиссей, 2001. – С. 250.
17. Васильев В.И. Местное самоуправление: Учеб. и науч.-практ. пособие. – М., 1999. – С. 297.
18. Воронов М.М. Правові аспекти законодавчої влади в Україні // Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 1997. – С. 17.
19. Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
20. Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 34-4. – Ст. 15.
21. Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 6. – Ст. 30.
22. Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 15. – Ст. 119.
23. Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. – М., 1999. – С. 288.
24. Газарян А. Некоторые теоретические предпосылки и проблемы организации местного самоуправления в посттоталитарном обществе. – Клайпеда, 1992. – С.10.
25. *Голос України*. – 2002. – 6 червня.
26. Горбулин В. Демократія, як важка валіза без ручки, важко нести, але й покинути не можна // *Слово*. – 2001. – 8 лютого.
27. Григорьев В.А. Идеиные и институциональные истоки местного самоуправления в Украине (до середины XIX века) // *Юридический вестник*. – 1998. – № 2. – С. 76.
28. Григорьев В.А. Становление местного самоуправления в Украине. – Одесса: Юридична література. – 2000. – С. 59-60.
29. Даль Р. О демократии. – М.: Аспект Пресс, 2000. – С. 40-41.
30. Дмитриев Ю.Н. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. – М., 2000. – С. 272.
31. Дмитриев Ю.Н. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. – М., 1999. – С. 271.

32. Драгоманов М. Старі Хартії Вільності // Політологія. Кінець ХІХ – перша половина ХХ ст.: Хрестоматія // За ред. О.І. Семківа. – Львів: Світ. – 1996. – С. 8.
33. Дрогин В. Суверенитет в советском государственном праве. – М., 1948. – С. 199.
34. Загальна Декларація прав людини. – М., 1990. – С. 7.
35. Збірник постанов Пленуму Верховного Суду України за 1997 р. – К.: Юрінком, 1998. – С. 235.
36. Златопольский Д.К. Государственное право зарубежных стран. – М.: Зеркало, 2000. – С. 86.
37. Иванова Г.А. Муниципальное право: Конспект лекций. – С.П.Б.: Изд-во Михайлова В.А., 2000. – С.17.
38. Європейська Хартія місцевого самоврядування // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 1-2. – Ст. 9.
39. Карлов А.А. Формирование института местного самоуправления. – К., 1993. – С. 46.
40. Кабышев В.П. Прямое народовластие в советском государстве. – Саратов: Изд-во Саратов. гос. ун-та, 1974. – С. 106-107.
41. Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні. – К., 1997. – С. 22.
42. Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России: Учеб. пособие. – М., 1998. – С. 194-198.
43. Комарова В.В. Референдум в системе народовластия в Российской Федерации // Дис. канд. юрид. наук. – М., 1995. – С. 43.
44. Ковлер А.И. Историческая форма демократии: проблемы политико-правовой теории. – М.: Наука, 1990. – С. 100-104.
45. Кирилюк А. Категория “активность”: мировоззренческие и методологические функции. – К.: Наук. думка, 1985. – С. 21.
46. Корнієнко М.І. Виборче законодавство для органів місцевого самоврядування // Політологічний вісник. – К., 1993. – Вип. 1. – С. 16.
47. Корнієнко М.І. Статут територіальної громади: яким він може бути? // Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування: Зб. матер. конф., Київ, 21-22 грудня 1998 року. – К., 1999. – С. 18-19.
48. Корнієнко М.І. Пошук варіантів місцевого самоврядування ще продовжується // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. – 1994. – № 4. – С. 17.
49. Конституція України: Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.

50. Конституційне право України: Підручник // За ред. Погорілка В.Ф. – К., 2000. – С. 296.

51. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4-х т. // Отв. ред. Б.А. Страшун. – М., 1995. – Т. 1-2. – С. 385.

52. Конституции государств Европейского Союза. – М.: НОРМА-ИНФРА М, 1999. – С. 391.

53. Ковешников Е.М., Марченко М.Н., Стещенко Л.А. Конституционное право стран Содружества Независимых Государств. – М.: Норма, 1999. – С. 399.

54. Краснов М.А. Местное самоуправление: государственное или общественное // Сов. государство и право. – 1990. – № 10. – С. 82.

55. Комментарий к Федеральному закону “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” // Рук. авт. кол. и отв. ред. Ю.А. Тихомиров. – М., 1997. – С. 113.

56. Конституционное право: Энцикл. словарь // Отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: Норма, 2000. – С. 380.

57. Коток В.Ф. Референдум в системе социалистической демократии. – М.: Наука, 1964. – С. 177.

58. Коток В.Ф. Проблемы развития непосредственной демократии в Советском государстве // Автореф. дис. ... доктора юрид. наук. – М., 1965. – С. 3.

59. Крусян А. Местное самоуправление и самоуправление: к постановке вопроса о содержании и понятии // Юридический вестник. – № 1. – 1998. – С. 84.

60. Курашвили Б.П. Принципы советского государственного управления // Сов. государство и право. – 1980. – № 11. – С. 58.

61. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. – М., 1997. – С. 90-91.

62. Кучма Л.Д. Про Шості Всеукраїнські Муніципальні слухання // Людина і влада. – 2000. – № 5-6. – С. 28.

63. Кучма Л.Д. Уроки і перспективи місцевого самоврядування // Урядовий кур'єр. – 2000. – 12 грудня.

64. Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование – М.: Аспект Пресс, 1997. – С. 5.

65. Лучин В.О. К вопросу о процедуре референдума в социалистическом государстве // Проблемы процессуальной формы в юридической науке и практике. – Ярославль: Изд-во Ярославл. ун-та, 1972. – Вып. 4. – С. 79.

66. Маклаков В.В. Референдум в странах-членах Европейского Союза. – М., 1997. – С. 11.

67. Маклаков В.В. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4-х т. — М., 1996. — Т. 1-2. — С. 318.
68. Marshal T. H. Class, citizenship and social development. — NV., 1965. — P. 47.
69. Медведчук В.В. Місцеве самоврядування і як його доцільно організувати в Україні. // Урядовий кур'єр. — 1995. — 28 грудня.
70. Медведчук В.В. Необхідно усовершенствовать законодательную базу // Голос України. — 2001. — 7 грудня.
71. Москаленко В.Г. Местные советы в системе тоталитарной власти (30-е годы) // Дис. ... канд. ист. наук. — К., 1993. — С. 145.
72. Мурашин А.Г. Непосредственная демократия в системе социалистического самоуправления народа — К.: Вища шк., — 1989. — С. 198.
73. Одесский вестник. — 2002. — 16 июля.
74. Одесский вестник. — 2002. — 17 июля.
75. Орзих М.Ф. Регламент Одесского городского Совета (проект). — Одесса, 1995. — С. 4. — (авторская разработка).
76. Орзих М.Ф. Интерес в системе местного самоуправления // Аппарат государственного управления: интерес и деятельность. — К., 1993. — С. 93.
77. Орзих М.Ф., Баймуратов М.А., Шанцер А. Рационализация организации местного самоуправления в Украине: опыт концептуального анализа // Юридический вестник. — 1995. — № 2. — С. 94.
78. Орзих М.Ф. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. — 1995. — № 1. — С. 67.
79. Орзих М.Ф. Рационализация территориального устройства Украины — основа оптимального управления территориями // Актуальні проблеми управління територіями. — К., 1993. — С. 5.
80. Парламент України: вибори — 1998: Інформ.-аналіт. вид. Ч. 1 // Центральна виборча комісія — К., 1998. — С. 90.
81. Парсонс Т. Система современных обществ. — М.: Аспект Пресс, 1998. — С. 36-37.
82. Пережняк Б.А. Місцеве самоврядування // Основи правознавства: Навч. посібник. — К., Знання, 2000. — С. 165-166.
83. Писарев А.Н. Муниципальное право Российской Федерации. — М., 1997. — С. 15-16.
84. Перша Конституція України Гетьмана Пилипа Орлика 1710 року. — К., 1994. — С. 6.

85. Ropper K. The Open Society and Enemies Revisited // *Economist*. – April, P. 26.

86. Погорілко В.Ф. Актуальні проблеми демократії, управління і бюрократії в Україні // *Право України*. – 2001. – № 9. – С. 125.

87. Погорілко В.Ф. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. – К., 2001. – С. 7.

88. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдуми в Україні: історія та сучасність: Монографія. – К., 2000. – С. 19-32.

89. Погорілко В.Ф. Основні засади теорії безпосередньої демократії // *Право України*. – 2001. – № 8. – С. 31.

90. Попович С. Адміністративне право. Загальна частина. – М., 1968. – С. 372 - 373.

91. Постовой Н.В. Муниципальное право: Учебник. – М., 1998. – С. 203.

92. Преамбула Європейської Хартії місцевого самоврядування // *Офіційний вісник України*. – 1997. № 29. – с. 8.

93. Прієшкіна О.В. Проблеми розвитку правової бази місцевого самоврядування в Україні // *Вісник Львівського ін-ту внутр. справ*. – 2000. – № 1. – С. 86.

94. Прієшкіна О.В. Місцеве самоврядування в Україні та проблеми розвитку його правової бази // *Держава і право*. – 2001. – № 9. – С. 172.

95. Проект Конституции Украины от 26 октября 1993 // *Юридический вестник*. – 1994. – № 1. – С. 5-57.

96. Порівняльна таблиця проектів законів України “Про місцеве самоврядування в Україні, розроблених робочою групою Комісії Верховної Ради з питань державного будівництва, діяльності рад і самоврядування та групою фахівців на замовлення Асоціації міст України. – К., 1996. – С. 2.

97. Про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 року // *Відомості Верховної Ради України*. – 1997. – № 38. – Ст. 249.

98. Прієшкіна О.В. Роль та значення органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування України // *Актуальні проблеми політики*. – 2001.- № 10-11. – С. 640.

99. Прело М. Конституционное право Франции. – № 10-11. – С. 399.

100. Прохоров В.Т., Кашо В.С. Органы территориального самоуправления в системе местного самоуправления // *Государство и право*. – 1992. – № 7. – С. 46-53.

101. Пухтинський М. Кроки, що ведуть до мети // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 34. – С. 5.
102. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: Посібник. – Бородянка, 1993. – С. 45.
103. Рекомендація № 48 (1998) щодо міської та регіональної демократії в Україні: Конгрес місцевих та регіональних влад Європи. V сесія. – Страсбург, 26-28 травня 1998. – П.п. 6, 13.
104. Речицкий В. Политическая активность. Конституционные аспекты. – К.: Сфера, 1999. – С. 7.
105. Рулан Н. Юридическая антропология. – М.: Норма, 1999. – С. 71-72.
106. Руссо Ж.Ж. Избранные произведения. – М., 1969. – С. 178.
107. Сафаров Р.А. Институт референдума в условиях общенародного государства // Сов. государство и право. – 1963. – № 6. – С. 18.
108. Сафаров Р.А. Развитие непосредственной демократии в СССР // Вопросы политической организации советского общества в период развернутого строительства коммунизма. – М., 1962. – С. 237, 241.
109. Сафаров Р.А. Общественное мнение и государственное управление. – М., 1975. – С. 3
110. Сиддигов Р.Р. Представительные органы и непосредственная демократия в системе местного самоуправления (теоретические и организационно-правовые проблемы): Монография. – Ташкент: Университет, 1993. – С. 97.
111. Смола М.Г., Ветроумов Г.В. Местное самоуправление: некоторые проблемы организации и деятельности // Юридический вестник. – 1996. – №2. – С. 72-74.
112. Советское государство и право. – 1990. – № 11. – С. 16.
113. СЗ РФ. – 1997. – № 38. – Ст. 4339; 1999. – № 14. – Ст. 1653.
114. СЗ РФ. – 1996. – № 49. – Ст. 5497; 1998. – № 26. – Ст. 3005.
115. Страшун Б.А. Социализм и демократия. – М., 1976. – С. 24.
116. Тацит. Пелопонесские войны. – М., 1954. – С. 105.
117. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. – М., 1997. – С. 322.
118. Тихомиров Ю.А. Публичное право. – М., 1995. – С. 118.
119. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. – К.: Заповіт, 1997. – С. 53.
120. Токвиль А. Демократия в Америке. – М.: Логос, 1992. – С. 66.
121. Тодыка Ю.Н., Супрунюк Е.В. Конституционное право Украины: отрасль права и наука: Учеб. пособие. – Симферополь: Таврида, 1997. – С. 99, 100.

122. Тодыка Ю.Н. Основы конституционного строя Украины. – Х., 1999. – С.8
123. Тухен А. Возвращение человека действующего: Очерк социологии. – М.: Науч. мир, 1998. – С. 12-14.
124. Устав Псковской области // Уставы (Основные законы) субъектов Российской Федерации – М., 1997. – С. 397.
125. Устав Оренбургской области // Уставы (Основные законы) субъектов Российской Федерации – М., 1997. – С. 214-215.
126. Урядовий кур'єр. – 1997. – 28 січня.
127. Урядовий кур'єр. – 2001. – 4 вересня.
128. Урядовий кур'єр. – 2002. – 28 березня.
129. Фарберов Н.П. Демократия развитого социалистического общества – М., 1975. – С. 9.
130. Фарберов Н.П. Проблемы теории социалистического государства и права. – М., 1977. – С. 9.
131. Фадеев В.И. Муниципальное право России. – М., 1994. – С. 32.
132. Held D. Models of Democracy. – Stanford: Stanford W.P., 1987. – P. 34.
133. Цвик М.В. Советы – работающие органы: Конспект лекций. – Х., 1966. – С. 4, 9.
134. Чудаков М.Ф. Правовые проблемы участия личности в осуществлении непосредственной демократии в СССР // Дисс. ... канд. юрид. наук. – Х., 1982. – С. 35.
135. Шахназаров Г.Х. Социалистическая демократия. – М.: Политиздат, 1974. – С. 137.
136. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. – К., АртЕк, Вища шк., 1997. – С. 62.
137. Шибя О.М. Крайове самоврядування на Буковині (1861-1914) // Дис. ... канд. юрид. наук 12. 00. 01. – К., 1995. – С. 12.
138. Шугрина Е.С. Муниципальное право. – М.: Дело, 1999. – С. 83.
139. Шугрина Е.С. Муниципальное право: Учебник. – М., 1999. – С. 142.
140. Щепаньский Я. Элементарные понятия социологии: Пер. с польск. – М., 1969. – С. 160.
141. Ясюнас В.А. Основы местного самоуправления: Учеб. пособие. – М., 1998. – С. 17.