

ЦЕНТР МУНІЦИПАЛЬНОГО І
РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

X621.011
091



Відомості про 01

Концептуальні засади
статусу та діяльності
виконавчих органів

Місцеве самоврядування в Україні

Інституційний розвиток України

Сушинський О.І.

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ
В УКРАЇНІ:
концептуальні засади статусу та
діяльності виконавчих органів**

Видавництво "АФІША"

Львів 2003

УДК 352 (477)
С91
ББК 67.9 (4УКР)401

Рекомендовано до друку
вченою Радою Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України
(протокол № 6/13 від 16 жовтня 2003 р.)

Рецензенти:

Денисенко В.М., доктор політичних наук, професор кафедри політології
філософського факультету Львівського національного університету ім. Івана Франка.

Кульчицький В.С., доктор юридичних наук, професор, член — кореспондент
Академії правових наук України, професор кафедри теорії і історії права юридичного
факультету Львівського національного університету ім. Івана Франка.

Лесечко М.Д., доктор економічних наук, професор, декан факультету державного
управління та місцевого самоврядування Львівського регіонального інституту державного
управління Національної академії державного управління при Президентіві України.

Сушинський О.І.

С91 Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні засади статусу та діяльності
виконавчих органів: Монографія. - Л.: ПТВФ "АФІША", 2003. - 176 с.

У монографії подані результати політологічно-правового аналізу інституту
місцевого самоврядування в Україні. Проаналізований сучасний статус виконавчих
органів здійснення місцевого самоврядування. Наведено типові положення визначення
статусу та організації роботи виконавчих органів здійснення місцевого самоврядування.

Окремі положення цієї монографії мають прогностичний характер і можуть бути
використані для подальшого удосконалення законодавства.

Для науковців у сфері місцевого самоврядування та державного управління,
конституційного та адміністративного права, політиків, працівників органів здійснення
місцевого самоврядування і органів здійснення державної влади, а також слухачів і
студентів, які навчаються за спеціальностями державного управління і правознавства.

**Розробка та видання здійснені за фінансової підтримки Міжнародного
Фонду "Відродження".**

Керівник проекту — Г. Дробенко

Підготовка і оформлення — Ю. Бондаренко

ЗМІСТ

Передмова	5
Вступ	14
1. Місцеве самоврядування у владному та управлінському аспектах	
1.1. Здійснення та легітимність громадівської влади	23
1.2. Управлінська сутність здійснення місцевого самоврядування	26
1.3. Актуальні питання застосування законодавства про місцеве самоврядування	33
Висновки до розділу 1	37
2. Правовий статус й утворення органів місцевого самоврядування	
2.1. Поняття й види інституцій здійснення місцевого самоврядування	41
2.2. Статус органів місцевого самоврядування	51
2.3. Проблеми статусу органів місцевого самоврядування у контексті поняття "юридична особа"	55
2.4. Особливості статусу виконавчих органів у місцевому самоврядуванні	64
Висновки до розділу 2	71
3. Установчі акти у сфері місцевого самоврядування	
3.1. Феноменологічні аспекти проблеми установчих актів	78
3.2. Статут як компетенційний акт	82
3.3. Статут територіальної громади в Україні	
3.3.1. Магдебурзьке право на землях України	92
3.3.2. Статут у сучасному трактуванні місцевого самоврядування	96
3.3.3. Питання типового статуту територіальної громади в Україні	100
3.4. Положення як нормативний акт в організації та діяльності органів місцевого самоврядування	105

3.5. Положення про виконавчі органи	109
Висновки до розділу 3	114
4. Організаційні форми та компетенція виконавчих органів у місцевому самоврядуванні	
4.1. Апарат і структура виконавчих органів у місцевому самоврядуванні	119
4.2. Сутність й особливості компетенції виконавчих органів у місцевому самоврядуванні	126
4.3. Функції виконавчих органів у місцевому самоврядуванні	132
4.4. Повноваження виконавчих органів у місцевому самоврядуванні	139
Висновки до розділу 4	145
Висновки	149
Список використаних джерел	160

ПЕРЕДМОВА

Багатовіковий досвід розвитку демократії показує, що системність органів здійснення різних видів публічної влади є основою демократичних свобод суспільства, необхідним та ефективним інститутом, щодо протидії узурпації влади однією особою чи групою осіб. У цій системі, насамперед, виокремлюються парламенти та представницькі органи місцевого самоврядування як своєрідні "арени" для постійних дебатів щодо суспільно-політичного устрою держави та загалом - громадянського суспільства, де партійні лідери та політичні діячі мають можливість постійно переконувати виборців у необхідності змін відповідно до пропонованих ними програм, щоб у результаті відкритої політичної боротьби отримати мандат довіри від народу чи конкретної територіальної громади.

У цьому плані діяльність Верховної Ради України та представницьких органів місцевого самоврядування дещо відрізняється від діяльності аналогічних інституцій країн розвинутої демократії. Якщо в останніх дискусії та політична боротьба в основному ведуться навколо вдосконалення досягнутого рівня суспільних відносин, насамперед щодо покращення соціально-економічного та екологічного стану в державі, регіоні, тощо, то у Верховній Раді України та в органах місцевого самоврядування дебати обумовлені питаннями становлення нових суспільних та владних відносин в умовах широкомасштабних політичних, економічних та соціальних перетворень¹. Невизначеність та неоднозначність пріоритетів розвитку на рівні вищих інституцій здійснення владних повноважень транслюється на всю систему державного управління та місцевого самоврядування. Особливості призначення та функцій органів здійснення будь-якого виду публічної

¹ Сушинський О.І. Місцеве самоврядування: регламент представницьких органів. - Л.: ЛРІДУ УАДУ, 2002. - С. 5-6.

влади повинні усвідомлювати громадяни, обираючи своїх представників до всієї системи представницьких органів.

У зв'язку з "визнанням" де-юре на конституційному рівні місцевого самоврядування актуальним для України є комплекс питань пов'язаних із гарантуванням, здатністю чи спроможністю місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення, які певним чином обумовлюють питання системності здійснення місцевого самоврядування на рівні конкретної територіальної громади. Тут важливо зазначити, що конституційне закріплення концепції "визнання самоврядності" - це надзвичайно важлива конституційна норма, у контексті основ відповідної ідеології побудови громадянського суспільства, водночас на конституційному рівні обумовлюючи їх розвиток. Адже визнати можна тільки те, що де-факто існує як суспільне явище, проте його можна заперечувати, не визнавати, не зауважувати, тощо. Відповідно до іншої концепції - "дозволеної чи наданої самоврядності", що на офіційному рівні домінували в минулому нашого конституціоналізму, а також і тепер мають своїх прихильників серед аналітиків, політиків і практиків, місцеве самоврядування детермінується тільки як елемент якоїсь субординованої системи з наданою чи делегованою автономією щодо частки державних справ. Ці суттєво різні, можна сказати, альтернативні, концепції є в основі проблеми сучасного розвитку місцевого самоврядування як інституту та побудови інституційної системи його здійснення. Насамперед, актуальними є питання статусу та відносин між різними інституціями здійснення місцевого самоврядування, а також їх відносин з органами здійснення державної влади. Адже у минулому, що також простежується і в сучасній моделі здійснення влади на місцевому рівні, система органів здійснення державної влади була побудована відповідно до принципу демократичного централізму. Відповідно до цього принципу більшість питань, що виникали при організації та здійсненні влади не були проблемними. Адже є питання, відповіді на які невідомі тому, хто запитує, але відомі іншим. На інші питання є багато відповідей. Якщо одна з них вірна, тоді розв'язування задачі зводиться до вибору правильної відповіді. Цей вибір не може бути зроблений навмання: бо як тоді взнати, що відповідь вибрана правильно? Але є також і питання, відповідь на яке невідома нікому, або питання, відповідь на яке є дискусійною,

заперечуваною у своїй сутності, тощо- Тоді ми говоримо про проблемність питання та про проблему загалом.

У сучасній науці існує багато відповідей на питання, "що таке місцеве самоврядування?". Ці відповіді не можна охарактеризувати ні як правильні, ні як неправильні. Справа в тому, що кожна відповідь на зазначене питання - це перш за все відповідь на інше, більш часткове питання.

Таким чином, якщо є багато відповідей на питання "що таке місцеве самоврядування?", то його розв'язання не може бути зведено до вибору найбільш правильної з відповідей. Необхідно дослідити цю специфічну множину відповідей. У процесі такого дослідження, ймовірно, виявиться, що як питання, так і відповіді на нього спонукатимуть нас звернутися до тієї дійсності, яка осмислюється, чи на яку "рефлексується" в рамках тієї чи іншої галузі науки. Тоді для відповіді на питання може виявитися необхідним не стільки співставлення відомих відповідей, скільки дослідження співвідношення наукового усвідомлення досліджуваного явища до повсякденного та історичного досвіду людей, тому що досліджуючи це історично мінливе співвідношення може пояснити як фундаментальний характер самого питання, так і несумісність різних відповідей на нього.

Питання "що таке місцеве самоврядування?", як і будь-яке інше питання щодо місцевого самоврядування, може бути вираженням повсякденної (назвемо її ще як - публіцистичної) зацікавленості, яка задовольняється, як правило, будь-якою "конкретною" відповіддю. Такі публіцистичні питання задає людина, яку та чи інша галузь науки цікавить остільки оскільки про них говорять. Деякі освічені люди хочуть мати короткі однозначні відповіді на всі питання, які зазвичай обговорюються при різних зустрічах, бесідах тощо. Але коли питання "що таке місцеве самоврядування?" задають собі науковці та практики, тоді це - не звикла зацікавленість сторонньої особи, а питання особи про сутність свого власного інтелектуального (ідеологічного) життя. Такий аспект постановки питання означає усвідомлення необхідності оправдати існування відповідної галузі науки. Значить є сумніви в можливості якщо не якоїсь галузі науки, то її різновидностей.

Немає великих труднощів відповісти на питання: що таке концепція, чи, як часто прийнято вважати, - теорія місцевого самоврядування того чи іншого автора? Не тому, що це прості питання,

а тому, що їх зміст є строго зафіксований. Щоби відповісти на питання "що таке місцеве самоврядування?" необхідно дистанціюватися від того, що відрізняє теорію одного автора від теорії іншого. Але що залишається після такого дистанціювання, яке виключає відмінності одного вираження знань від іншого загалом чи однієї теорії від іншої? Абстрактна тотожність? Проте, абстрактна тотожність є лише часткою конкретної тотожності, сутність якої є в прямому відношенні до сутності притаманних їй особливостей.

Існування множини відповідей на питання "що таке місцеве самоврядування?" значно ускладнює розв'язання цих питань. Адже апіорі відомо, що чим більше фактичних даних для відповіді на питання то тим складніша відповідь. Спеціалістам у цій галузі, на відміну від неспеціалістів, відомі ці фактичні дані, тому їм складно відповісти на зазначене питання.

У деяких дослідників та особливо людей, які професійно займаються іншими проблемами, зокрема в галузі природничих і технічних наук, викликає незадоволення те, що багато їхніх переконань, понять з галузі суспільних наук загалом та місцевого самоврядування зокрема, які не викликали у них сумнівів, виявляються неясними та (чи) не так поданими, як тільки вони стають предметом кваліфікованого розгляду та належної дискусії з фахівцем. Все немов би колись чітке набуває розмитих обрисів, руйнується, стає хитким та неоднозначним.

У сутності заданого питання спеціаліст кожного разу не потребує досконалішої дефініції, адже пізнавальну передумову цього питання становить нова проблематика, яка протиставляється старій та в сутності визначаюча поняття "що таке місцеве самоврядування?".

Отже, говорячи про питання, на які не має готових однозначних відповідей, ми говоримо вже про проблеми. При розв'язанні проблем може не бути попередньо заданих методів, їх необхідно знайти в процесі роботи. Особливістю наукової проблеми є те, що для неї характерним є усвідомлення суперечності між знаннями і дійсністю або суперечності в самому знанні. Вирішення наукової проблеми не просто розширює сферу знання, а й поглиблює його розуміння.

Відмінності соціальних потреб, інтересів та цілей суспільних суб'єктів визначають розмаїття цілей та засобів впливу на суспільні процеси: політичного керівництва, державного управління, місцевого самоврядування, нормативно-правового регулювання, тощо. Зазначені

засоби мають різну питому вагу щодо впливу на суспільні процеси. Вищим серед них є політичне керівництво, об'єктом якого є вся соціальна система та сама держава. Категорія "місцеве самоврядування" в своїх граничних вираженнях може бути зведена тільки до політичного керівництва або тільки до державного управління. Таке граничне розмежування можливе тільки концептуально, хоча як бажане інколи подається за дійсне. Це має місце в багатьох державах та особливо на, так званому, "постсоціалістичному просторі", де кандидати на вищі посади в державі (президент, голова уряду, члени уряду та парламенту, тощо) чи кандидати на вищі посади у місцевому самоврядуванні заявляють про свою аполітичність. Претенденти на ці посади в Україні, в Росії та інших колишніх республіках СРСР часто заявляють про формування так званих "команд професіоналів", які немов би перебувають поза політикою. Спонукає їх до цього як власна так і народна "пам'ять" про колишню тотальну політизацію суспільного життя, насамперед, державного управління. Тому вони декларують про те, що окремі органи здійснення державної влади та їх посадові особи дистанційовані від політичного керівництва. З цієї причини робляться також спроби провести ідеологію менеджменту в сутність здійснення державної влади та здійснення місцевого самоврядування. Проте, на наш погляд, спроби відмежувати органи здійснення публічної влади загалом та окремих її видів від політичного керівництва не мають об'єктивної основи. Адже, як тоді можуть появитися конкретні особи на відповідних у ієрархії "вищих" державних посадах чи на відповідних посадах в органах здійснення місцевого самоврядування, як не за посередництвом політичних інститутів? Тому вищі інститути влади включають в собі як органи політичного керівництва так і органи здійснення відповідних видів публічної влади. Цей дуалізм статусу вищих інститутів влади притаманний багатьом розвинутим державам, у тому числі й Україні. Отже немає потреби вихолощувати здійснення публічної влади, у тому числі й місцевого самоврядування, від політики та розмежовувати їх до безмежності. За політикою має бути постановка та вирішення питань стратегічного характеру.

Діяльність щодо здійснення місцевого самоврядування, яка пов'язана безпосередньо з розв'язанням проблем політичного характеру, можна позначити як "політичне керівництво на місцевому рівні". Політичне керівництво не функціонує поза здійсненням публічної влади,

насамперед державної влади та місцевого самоврядування, а реалізується посередництвом діяльності їх органів і посадових осіб, зокрема виконавчих органів. Говорячи про субординаційне розмежування політичного керівництва та виконавчо-владної діяльності можна сказати, що це різні рівні, а точніше кажучи - різні компетенції.

Незаперечним є те, що на сучасному етапі розвитку суспільних відносин у світі, зокрема й в Україні, домінує концепція демократії пації державно-управлінських процесів. І це не данина моді, а реалії, обумовлені багатьма факторами, серед яких інформація, зміна структури власності, зростання управлінської ролі громадського сектору, через який зростає безпосередня участь в управлінні тих, на кого спрямовані управлінські дії, тощо.

Однак дискусія щодо інституційного поділу здійснення місцевого самоврядування не повинна обмежуватися лише питаннями управлінської, нормотворчої ефективності чи вирішенням питання єдиного демократичного характеру представництва тощо. У сучасних політологічних дискусіях це питання необхідно розглядати значно ширше, насамперед щодо економічної доцільності тієї чи іншої конфігурації системи, щодо всебічного забезпечення прав територіальної громади, груп та окремих громадян, тощо.

Становлення та постійний розвиток демократичного устрою базується на визначенні та повсюдному дотриманні чітких законодавчих норм, що виражають та захищають демократію. Історія свідчить, що в часи соціально-економічних криз нестійкі демократичні режими, як правило, стають заручниками якихось ідеологій. Своєю чергою це може сприяти встановленню диктаторських режимів. Однією з протипа цьому є розвиток стабільних демократичних інститутів, найбільш ефективним з яких є самостійність інституцій здійснення влади, зокрема місцевого самоврядування, закріплена в Основному Законі. Проте, одного конституційного визнання місцевого самоврядування недостатньо. Адже, серед політиків і, особливо серед державних службовців усіх рівнів, знайдеться багато прихильників концепції підпорядкованості місцевого самоврядування державі, а, точніше кажучи, підпорядкованості органів здійснення місцевого самоврядування органам здійснення державної влади. Не менш цікавим є те, що у відносинах місцеве самоврядування - державна влада органи та посадові особи здійснення місцевого самоврядування виступають за гарантування та "збільшення"

самостійності місцевого самоврядування, проте вони ж виступають проти, коли це відноситься до сфери їх інтересів, наприклад, коли буде порушено питання про утворення органів місцевого самоврядування на рівні районів у містах чи утворення через виділення окремих сільських рад.

Рівень організуючого впливу на суспільні процеси органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування не задовольняє потреб динамічного розвитку громадянського суспільства, формування цивілізованого соціально-економічного укладу та, як це задекларовано в Конституції України, демократичної, соціальної, правової держави. З часу схвалення нового Основного Закону не вдалося досягти такого рівня організації державної влади та місцевого самоврядування, який властивий функціонально ефективній і структурно злагодженій системі.

Сьогоднішня потреба демократичного розвитку нашого суспільства обумовлює таку організацію державної влади та місцевого самоврядування, яка б забезпечувала істотне підвищення добробуту народу, територіальної громади та кожного громадянина. Ті політичні рухи та лідери, які не вирішуватимуть питання реального підвищення добробуту та громадянської безпеки, а від так і національної безпеки, не можуть розраховувати на свою підтримку з боку територіальної громади чи народу. Досягти такого становища неможливо без використання наукових підходів до реформування всіх основних інститутів суспільного управління, насамперед здійснення державної влади та здійснення місцевого самоврядування. Якраз цьому, нажаль, не приділяється належна увага в ході підготовки і проведення в Україні політичної й адміністративної реформи.

Отже, необхідним є суттєве поглиблення досліджень управлінської проблематики, а в межах науки державного управління – особливо її організаційно-правових та управлінських аспектів. Зокрема, більшої теоретичної уваги потребує аналіз суспільної сутності публічної влади, характеру співвідношення і взаємодії усіх гілок здійснення публічної влади між собою, розмежування здійснення державної влади та здійснення місцевого самоврядування, і, що найголовніше, забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина в діяльності органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

Необхідною умовою ефективного вирішення проблем місцевого самоврядування є обґрунтування напрямів реформування адміністративного законодавства, що передбачає запровадження: пріоритетності законодавчої регламентації статусу, функцій і повноважень, порядку діяльності органів здійснення місцевого самоврядування; відповідальності органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед фізичними та юридичними особами, права яких було порушено, та обов'язкового відшкодування заподіяних цим особам шкоди; можливості оскарження фізичними та юридичними особами зазначених порушень як в межах систем відповідних органів здійснення влади (адміністративним шляхом), так і до суду.

Особливу роль у появі цього дослідження відіграло усвідомлення того, що обрані після чергових виборів до органів здійснення місцевого самоврядування відповідні склади рад, не маючи достатнього досвіду практичної діяльності, на своїх сесіях вирішують ряд важливих установчих питань. Адже, відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (п.4 ч.1 Ст.25), виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання про затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання, а також питання про утворення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради. Водночас відповідно до іншої норми цього ж Закону (ч.4 Ст.54) відповідною радою затверджуються також і положення про відділи, управління та інші виконавчі органи ради. Хоча за сутність остання норма є імперативною, тобто положення повинні затверджуватися тільки радою, але не виключено, що це повноваження може бути делеговано виконавчому комітету чи відповідному голові. Набутий попереднім головою та попереднім складом ради досвід практичної діяльності, зокрема її комісій та фракцій мав би передаватися, але цього практично майже не відбувається. Ради, як правило, затверджують у кращому випадку дещо змінені "старі" положення. Це нас спонукало спрямувати свої зусилля на вивчення актуальної і цікавої як у науковому, так і в практичному сенсі проблеми.

Поняття науки ґрунтується на змісті і функціях її у суспільстві. Систематизація наукових знань є адекватним відображенням,

відтворенням структури об'єкта в системі наукових знань про нього. У широкому трактуванні наука - це знання, зведені у систему. Але це не означає, що всі зведені в систему знання адекватні науці. Наприклад, опис структури, повноважень, діяльності тощо органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, а також опис виконання різноманітних функцій цими інституціями так само як і посібники та підручники з математики чи будь-якої сьлюсарної справи являють собою певну систему знань, але їх не можна віднести до наукових знань, оскільки вони не розкривають нових явищ, вони не вирішують наукові проблеми чи задачі. Проте, у деяких публікаціях зі сфери місцевого самоврядування домінує якраз переказ відомих для фахівців предметів чи описовий "публіцистичний" стиль, хоча такі статті у наукових виданнях, монографії, посібники та підручники видаються як "наукові" чи "науково-методичні" тощо вводячи тим самими довірливого читача, насамперед студентів і практичних працівників органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, в оману. Адже, у цьому випадку формальне надання "науковості" фактично є підміною понять, гальмуючи тим самим інноваційний розвиток знань про важливе для суспільного розвитку явище.

Необхідність запровадження в практику роботи рад органів місцевого самоврядування, їх комісій та фракцій, відповідних виконавчих органів норм (можливо і юридично закріплених) про обов'язковість співпраці з науковими установами та окремими вченими становить, на наш погляд, взаємний інтерес і матиме позитивний ефект як для сторін, так і для відповідних самоврядних громад. Така співпраця сприятиме виокремленню, постановці та вирішенню актуальних як наукових, так і практичних проблем розвитку місцевого самоврядування.

Ця робота не усуне всіх прогалин у наших знаннях, навичках і вміннях щодо вирішення проблеми статусу та організації діяльності органів здійснення місцевого самоврядування, але надіємося, що вона з одного боку частково послужить для цього, а з другого - допоможе привернути увагу до необхідності поступового вирішення низки проблем місцевого самоврядування у контексті розвитку його інститутів в Україні як правовій державі, в якій місцеве самоврядування розглядається як інститут громадянського суспільства з допомогою та засобами якого народ У мировому порядку обмежує сваволю своїх службовців.

У сучасній науці дослідженню інституційного розвитку суспільства, зокрема державотворення, приділено достатньо уваги проблемам місцевого самоврядування. Свідченням цьому є праці І. Алебастрової, Г. Барабашева, В. Виноградова, Д. Гарнера, В. Графського, Н. Ємельянова, Н. Єфремова, С. Зарецької, Ю. Казанцева, В. Капця, Г. Клеченова, О. Коваленка, Л. Копранової, О. Кутафіна, М. Мішина, В. Моргачева, А. Осавелюка, Ю. Панейка, В. Писарева, В. Серебреннікова, Б. Страшуна, Н. Тимофеева, В. Туманова, В. Фадеєва, О. Черкасова, І. Черник, Є. Шургіна².

² Алебастрова И.А. Муниципальные системы в странах Восточной Европы: конституционные аспекты. - М., 1994.; Виноградов В.А. Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование. - М., 1994.-90 с; Гарнер Д. Великобритания. Центральное и местное управление. Пер. с англ. - М.: Прогресс, 1984. - 368 с; Ємельянов Н.А. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения. Монография. - Москва-Тула: ТИГИМУС, 1997. - 814 с; Зарецкая С.Л., Капранова Л.Д. Местные органы власти в США: Организация управления и экономической деятельности: Сб. обзоров. - М., 1996 - 134 с; Институты самоуправления: историко-правовое исследование / В.Т. Графский, Н.Н. Ефремова, В.И. Карпец и др. - М.: Наука, 1995. - 301 с; Клеченов Г.Е. Конституционные основы регионального управления и местного самоуправления в странах Латинской Америки. - М., 1994. - 56 с; Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Том 3. Отв. ред Б.А. Страшун. - М.: Издательство БЕК, 1998.-764 с; Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. пособие для вузов. - М.: Новый юрист, 1997. - 428 с; Мишин А.А. Конституционное право зарубежных стран: Учебник / 6-е изд. перераб. и дополн. - М.: Белые Альвы, 1999. -456 с; Моргачев В.Н. Формы и методы территориального управления в США и Канаде. - М., 1987. - 114 с; Муниципальное право: Учеб. пособие/ Под ред. А.Н. Коваленко. - М.: Новый юрист, 1997. - 432 с; Осавелюк А.М. Канада: местное управление и самоуправление. - М., 1995. - 56 с; Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. - Л.: Літопис, 2002. - 196 с; Серебренников В.П. Местное самоуправление и управление в Франции. - М.: Высш. школа, 1981. - 168 с; Тимофеев Н.С. Комунальное право ФРГ.-М., 1982.-140 с; Туманов В.А.,

Значний внесок в розробку досліджуваної проблематики державного управління та місцевого самоврядування зробили українські та російські дослідники. Крім того, моделям місцевого самоврядування у зарубіжних країнах присвячені праці В. Туманова, Г. Барабашева, В. Виноградова, Б. Страшуна, М. Мішина.

Необхідно зазначити, що з проголошенням незалежності України набула інтенсивного розвитку вітчизняна теорія і практика національного державотворення. В Україні впродовж цих років опубліковано низку статей, збірників наукових праць, монографій, навчальних посібників і підручників з проблем місцевого самоврядування.

Окремі аспекти місцевого самоврядування досліджуються в працях вітчизняних науковців: П. Біленчука, А. Гонтара, Ю. Гошко, В. Кампо, О. Карлова, А. Колодія, А. Олійника, М. Корнієнка, В. Кравченка, В. Медведчука, Ю. Наєнко, М. Підмогильного, Ю. Привалова, М. Селівона, А. Ткачука, В. Цветкова³.

Барабашев Г.В. Местные органы в политической системе капитализма. - М.: Наука, 1985. - 192 с; Черник И.Д. Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. - М., 1996. - 36 с; Шургин Е.С. Муниципальное право: Учебное пособие. - Новосибирск, 1995. - 268 с.

³ Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право). Навч. посіб. - К.: Атіка, 2000. - 304 с.; Гонтар А.В. Городские советы Украины: история становления и развития (20-30-е годы). - К.; Одесса: Вища школа, 1990.-204 с; Гошко Ю. Звичаєве право населення Українських Карпат XIV-XIX ст. / НАН України, Ін-т народознавства. - Л.: Ін-тнародознавства, 1999. -336 с; Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні.-К: Ін Юре, 1997. -135 с; Карлов О.О. Формування інституту місцевого самоврядування. Монографія. - К: Вища школа, 1993. - 114 с.; Колодій А.М., Олійник А.Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування: Навч. посібн. - К.: Юрінком Інтер, 2000. - 304 с; Корнієнко М.І. Правове становище відділів і управлінь виконавчих комітетів місцевих рад. - К: "Наук, думка", 1973.-143 с.;Медведчук В.В. Конституційний процес в Україні і організація державної влади та місцевого самоврядування. - К.: Наук, думка, 1996. -118 с; Ткачук А., Саєнко Ю., Привалов Ю. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми і прогнози.-К.: Інститут соціології НАН України, 1997. -148 с; Селивон Н.Ф. Контрольная функция местных советов народных депутатов. - К.: Наук, думка, 1980.-148 с; Цветков В.В., Юзьков Л.П., Фрицький О.Ф. Наука управління і місцеві Ради. - К.: Наук, думка, 1970. - 439 с.

У Конституції України від 1996 року⁴ визначено концептуальні основи побудови принципово нової інституційної системи здійснення публічної влади в Україні. У цій системі місцеве самоврядування концептуалізовано як самостійний інститут влади. Це потребує належного розвитку у відповідному поточному законодавстві України. Адже, як стверджує М. Корнієнко: "Обрана новою Конституцією України модель місцевого самоврядування не знімає з порядку денного необхідність подальшого осмислення місцевого самоврядування, а відтак і пошук більш досконалого варіанту місцевого самоврядування із врахуванням аналізу практики його функціонування в нашій країні та за її межами"⁵. Він також зазначає: "Конституція України увібрала в себе елементи як громадівської так і державницької теорії місцевого самоврядування. Хоча, за сучасних умов, тільки державницька теорія місцевого самоврядування є прийнятною для України, її державного будівництва"⁶. Проте, така категорична думка автора про пріоритетність для України державницької теорії видається дискусійною. Адже ця теорія у її крайньому вираженні певним чином була притаманна колишній конституційній моделі.

Певною модифікацією громадівської і державницької теорій місцевого самоврядування є теорія муніципального дуалізму. Згідно з цією теорією органи місцевого самоврядування незалежні від держави лише в суто громадівських справах, до яких держава байдужа, а у сфері політичній, розглядаються як органи держави, що виконують її функції і повноваження⁷. Деякі автори, наприклад В. Кампо вважає, що в Україні діють дві моделі місцевого самоврядування: авторитарно-бюрократична та ліберально-консервативна⁸. На думку цього ж автора сьогодні в межах

⁴ Конституція України (Основний Закон): Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30.

⁵ Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка - К.: Наук, думка, 2002. - С. 632.

⁶ Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка - К.: Наук, думка, 2002. - С. 632.

⁷ Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка - К.: Наук, думка, 2002. - С. 627.

⁸ Кампо В.М. Відносини між місцевою владою і територіальною громадою: від взаємовідчуження до партнерства // Економічний часопис. - 2000. - № 5. - С. 21-22.

демократичного політичного процесу відбувається поступовий перехід від авторитарно-бюрократичної моделі до ліберально-консервативної, яка спирається на Європейську Хартію про місцеве самоврядування. Характеризуючи ці моделі В. Кампо стверджує, що особливостями авторитарно-бюрократичної моделі є те, що органи місцевого самоврядування діють під жорстким політичним, адміністративним і фінансовим контролем виконавчої влади та здебільшого виконують делеговані функції виконавчої влади; залучають населення до місцевого самоврядування, керуючись корпоративними інтересами місцевої влади; здійснюють свої функції в руслі патерналізму з метою соціального контролю над населенням. У той же час як ліберально-консервативна модель за твердженням автора (В. Кампо) ґрунтується на кардинально відмінних від авторитарно-бюрократичної моделі принципах, за якими органи місцевого самоврядування: діють з метою захисту інтересів територіальних громад; гарантують участь громадян у місцевому самоврядуванні на основі пріоритету їхніх прав; надають необхідні громадянам муніципальні послуги без втручання в їхні особисті справи.

На наш погляд, сьогодні найбільш важливим і цікавим напрямом досліджень здійснення різних видів публічної влади стає виявлення і розкриття якраз нелегітимних форм, що (саме через їхню нелегітимність) часто свідомо вуалюються відповідними інституціями. Для розуміння сучасної практики здійснення цієї влади набагато важливіше показати джерела і форми прихованого, насамперед корисливого, впливу на тих (органи здійснення влади, їх посадові особи), хто має легальні повноваження, аніж "черговий раз" описувати легальні механізми державного управління та місцевого самоврядування. Корисливість, як правило, може бути захована у контексті актів органів і посадових осіб здійснення різних видів публічної влади. Тому актуальною є розробка методології та засобів аналізу актів на предмет усунення та недопущення умов для корисливості та корупційності. Це підтверджується вектором і тенденціями в концептуальних дебатах щодо упередження корупції та можливості легального як "захоплення влади", насамперед державної, так і зловживання здійсненням влади. У сучасних концепціях влада трактується як багатомірне явище, що як певний стан досягається функціонуванням відповідної структури різних "компетенцій", "функцій" та "інституцій", адже термін "влада" вживається в сполученнях із числом, наприклад "перша", функцією, наприклад "законодавча", "інституцією",

наприклад "президентська" і ін.. Дані тенденції відбивають зміни, що відбуваються в системі соціальних детермінант. Сучасне суспільство створює нові конфігурації ресурсів, доступні сучасним інституціям здійснення влади, розширюючи спектр різноманітних, у тому числі нелегітимних, засобів впливу на об'єкт, яким є суспільні відносини та громадяни.

Досліджуючи таке явище, як місцеве самоврядування, варто зауважити, що, з одного боку, це новий інститут в національному конституціоналізмі, а з іншого - він має свою як історію, так і праісторію.

Зважаючи на нові умови перетворення політичного та соціально-економічного функціонування України, потрібно не лише змінити погляди й підходи, а й саму концепцію публічної влади в Україні, виявити її сутність, специфіку та подальший розвиток. Потрібно дослідити основні особливості різних видів влади, дати їх визначення, розглянути можливості розвитку відповідних правових норм у ході політичної та адміністративної реформ.

Сутність правового регулювання реформ залежить від правових засад їх проведення. Правові засади мають:

- юридизованими засобами створювати конформне мирове співіснування будь-яких легітимних осіб (фізичних та юридичних);
- забезпечити відповідність суспільних процесів суспільним цінностям;
- створити режим підконтрольності діянь, легітимованих народом і громадами, органів здійснення публічної влади та їх посадових осіб.

Проблеми розвитку інститутів місцевого самоврядування відображені у працях багатьох учених та відповідних актах законодавства. Водночас варто зауважити, що як науковий, так і практичний інтерес, зокрема у питаннях законодавства, до різних видів та органів здійснення місцевого самоврядування "нерівномірний", чи селективний.

Системно проблеми місцевого самоврядування, його владний, організаційно-правовий та інші аспекти, досліджені недостатньо. У дослідженнях з конституційного права, державного управління та політології вони висвітлювалися зазвичай фрагментарно і

стверджувально.

Актуальність теми зумовлена ще й необхідністю формування системи законодавства, яким детермінується сутність місцевого самоврядування, зокрема регулюється статус і діяльність відповідних виконавчих органів. Це як внесення змін і доповнень до Основного Закону, так і прийняття відповідних поточних законів, зокрема таких, як: "Основи законодавства України про місцеве самоврядування в Україні", законів про статус та організацію здійснення різних видів влади чи процесуального закону про взаємодію різних інституцій (суб'єктів та органів) здійснення публічної влади, зокрема, здійснення державної влади та здійснення місцевого самоврядування тощо.

Отже, проблема виділення й подальшого розвитку концептуальних засад статусу та діяльності виконавчих органів у місцевому самоврядуванні зумовлена:

- концептуальною й методологічною значущістю виконавчих органів у здійсненні місцевого самоврядування як виду публічної влади і, що особливо суттєво, в умовах реформування системи публічної влади та управління в Україні;
- недосконалістю та недостатністю законодавства щодо статусу та діяльності виконавчих органів у місцевому самоврядуванні;
- недостатністю системних вітчизняних досліджень із цієї проблеми.

Сутність дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу наукових розробок й законодавства виявити стан і визначити закономірності, тенденції розвитку наукового знання про інституціалізацію виконавчих органів у місцевому самоврядуванні в Україні.

Метою дослідження є наукове обґрунтування й розвиток концептуальних засад статусу та діяльності виконавчих органів у місцевому самоврядуванні. У цьому аспекті важливими є, по-перше, питання місцевого самоврядування у владному та управлінському аспектах, по-друге, питання правового статусу й утворення органів місцевого самоврядування, по-третє, питання установчих актів у сфері місцевого самоврядування, і, по-четверте, питання організаційних форм і компетенції виконавчих органів у місцевому самоврядуванні.

Для досягнення зазначеної мсти потрібно вирішити такі **завдання:**

по-перше, у контексті питань щодо місцевого самоврядування у владному та управлінському аспектах:

- дослідити особливості здійснення та легітимності громадівської влади;
- розкрити управлінську сутність здійснення місцевого самоврядування;
- визначити актуальні питання застосування законодавства про місцеве самоврядування;

по-друге, у контексті питань щодо правового статусу й утворення органів місцевого самоврядування:

- розвинути поняття й види інституцій здійснення місцевого самоврядування;
- визначити поняття та структуру статусу органів здійснення місцевого самоврядування;
- показати проблеми статусу органів місцевого самоврядування у контексті поняття "юридична особа";
- з'ясувати особливості статусу виконавчих органів у місцевому самоврядуванні;

по-третє, у контексті питань щодо установчих актів у сфері місцевого самоврядування:

- показати феноменологічні аспекти проблеми установчих актів;
- обґрунтувати сутність статуту як компетенційного акта;
- встановити особливості статуту територіальної громади в Україні;
- дослідити розвиток статуту у контексті магдебурзького права на землях України;
- розвинути сутність і роль статуту у сучасному трактуванні місцевого самоврядування;
- розкрити поняття і структуру типового статуту територіальної громади в Україні;
- довести трактування положення, як нормативного акта в

організації та діяльності органів здійснення місцевого самоврядування;

- визначити сутність і структуру положення про виконавчі органи;

по-четверте, у контексті питань щодо організаційних форм та компетенції виконавчих органів у місцевому самоврядуванні дослідити та розвинути:

- ознаки апарату та структури виконавчих органів у місцевому самоврядуванні;
- сутність й особливості компетенції виконавчих органів у місцевому самоврядуванні;
- поняття функції виконавчих органів у місцевому самоврядуванні;
- обґрунтування повноважень виконавчих органів у місцевому самоврядуванні.

Ідея дослідження полягає в тому, що інститут виконавчих органів у місцевому самоврядуванні усвідомлюється як владне явище локального чи місцевого характеру, в якому виражено як децентралізаційну, так і деконцентраційну сучасні тенденції розвитку інститутів публічної влади на місцевому, самоврядному рівні. Виконавча сутність відповідних органів у місцевому самоврядуванні виражається у компетенційній діяльності, яка здійснюється відповідно до дозвільного принципу через "відновлення", "встановлення", "констатування" та "спрямування" суспільних відносин, тобто діяльності як на рівні окремих посадових осіб, що є органами здійснення місцевого самоврядування у контексті поняття "місцевої чи громадівської влади", так і відповідних організаційних форм загалом через запуск властивих їм механізмів для досягнення суспільно-значимої мети (суспільного прогресу, стану суспільних відносин тощо).

Гіпотеза дослідження ґрунтується на судженні (припущенні) про те, що належне інституціонування місцевого самоврядування як владного явища є необхідною умовою упередження узурпації здійснення публічної влади та окремих її видів, зокрема здійснення державної влади на державному рівні та здійснення місцевого самоврядування на локальному чи місцевому рівні. Для того, щоб система інституцій здійснення

місцевого самоврядування була замкненою, потрібно в ній відповідними установчими актами інституціювати виконавчі органи як самостійні структурні елементи. Виокремлення та юридизація виконавчих органів з поміж інших органів здійснення місцевого самоврядування уможливить основні умови успішного здійснення в Україні політичних й інших реформ на правових засадах, тобто пришвидшення модернізаційних процесів в українському суспільстві, зокрема інституційно-функціональне розмежування здійснення державної влади на локальному рівні, з одного боку, та здійснення місцевого самоврядування, з іншого.

Аксіоми дослідження ґрунтуються на усвідомленні того, що, по-перше, сутність статусу інституцій здійснення місцевого самоврядування становлять поняття делегованості владних повноважень, з одного боку, від народу, з іншого - від громади, яким належить повновладдя, тобто верховенство та повнота здійснення публічної влади, зокрема здійснення місцевого самоврядування, по-друге, як народ, так і громада з об'єктивних причин безпосередньо здійснювати публічну владу в перманентному режимі не можуть, і, по-третє, здійснення місцевого самоврядування, як і будь-яке інше складне явище, структурується за функціональною та організаційною (інституційною) ознаками. На основі цих аксіом розвивається ідея про суспільну значимість й цінність місцевого самоврядування та виокремлення його у самостійний вид публічної влади.

Об'єктом дослідження є місцеве самоврядування, зокрема організаційно-функціональна структура здійснення виконавчої влади у місцевому самоврядуванні.

Предметом дослідження є обґрунтування й розвиток концептуальних засад статусу та діяльності виконавчих органів у місцевому самоврядуванні.

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ
У ВЛАДНОМУ ТА УПРАВЛІНСЬКОМУ АСПЕКТАХ**

1.1. Здійснення та легітимність громадівської влади

Цілком логічно припустити, що існують різні способи здійснення влади. Відповідно до нашої концепції поняття "здійснення влади" трактується в аспекті певного функціонально-інституційного впливу на стан функціонування суспільних відносин⁹. Здійснюючи владу, можна такими способами впливати на відповідні об'єкти, у тому числі і на діяння інституцій (суб'єктів, органів здійснення влади та їх посадових осіб) здійснення влади - формулювати норми у наказовій, диспозитивній або імперативній формі. Таким чином ми виокремлюємо три способи здійснення влади: вплив чи управління через накази, через заборони та через дозволи. Важливо зазначити, що з норми сформульованої у формі дозволу, випливає заборона будь-яких інших діянь. На стан функціонування суспільних відносин можна здійснювати як управлінський так і регулятивний вплив. Різниця між ними полягає в ступені детермінованості наслідку самого впливу та відповідних очікуваннях чи еспекціях.

Оскільки наказ і заборона для відповідних органів і посадових осіб здійснення місцевого самоврядування є у своїй сутності обов'язком (або вчинити, або не вчинити ті чи інші діяння), а дозвіл чи диспозиція є правом, способи здійснення публічної влади та окремих її видів, зокрема місцевого самоврядування, можна звести до двох: першого - через законодавство, у нормах якого накладаються обов'язки, другий - через законодавство, у нормах якого надаються права. Однак і надаючи права, здійснення влади все рівно накладає обов'язки, тому що за загальним правилом: право одного є завжди обов'язком для іншого. Проте органи

⁹ Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: Монографія. - Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002.-468 с.

здійснення місцевого самоврядування та їх посадові особи є суб'єктами спеціального правового регулювання чи правового статусу. Отже, множинність способів здійснення влади впливає із спеціальної правосуб'єктності відповідних органів та посадових осіб здійснення місцевого самоврядування.

Впливати на суспільні відносини та діяння будь-яких осіб органи здійснення місцевого самоврядування можуть не тільки за допомогою прав та обов'язків, але й іншими способами. Один з них, мабуть найдійовіший, вербальний - через засоби масової інформації. Наприклад, через виступи в засобах масової інформації закликати людей до дії або бездіяльності. Однак у цьому випадку між органами здійснення місцевого самоврядування і громадою не відношення здійснення влади, а відношення впливу чи окремих вид впливу, подібне з впливом людини на людину за допомогою переконання, поради або приклада. І так само, як вплив людини на людину може бути законний або незаконним (наприклад, шантаж чи насильство), органи здійснення місцевого самоврядування теж можуть впливати на громадян не тільки законними способами. Але - і це головне - тут важливо визначитися щодо поняття "вплив" (у тому числі цілеспрямований) у контексті поняття "здійснення влади". З викладеного випливає, що здійснення публічної влади та окремих її видів є специфічним видом "владного" впливу. Тому поняття "вплив" є родовим поняттям щодо поняття "здійснення влади".

Легітимність здійснення будь-якої влади - це її (владної діяльності) визнання через відповідну легалізацію. Чим більше людей визнають здійснення того чи іншого виду влади (безпосередньо чи за принципом "мовчазної згоди" приймають участь у її легалізації), тим ширше її легітимність. Нелегітимне здійснення окремих чи "суспільно значущих" видів влади, насамперед державної та самоврядної, є правопорушенням і значить має відповідним чином переслідуватися.

Отже, легітимність здійснення окремих видів влади обумовлює необхідність легітимності відповідної інституції. Без легітимності інституції здійснення суспільно значущих видів влади є правопорушенням.

Можемо говорити про три типи легітимності: традиційної, харизматичної, законної.

Однак ця класифікація видається дискусійною, тому що допускає змішання різних типів.

На наш погляд, більш важливою є класифікація за способом юридизації чи юридичної детермінації статусу інституції та її владної діяльності (здійснення влади). Якщо інституція самоюридизується чи відтворює себе сама, а суспільство "визнає" такий спосіб відтворення, тоді здійснення влади та відповідна інституція володіє одним типом легітимності. І точно так само: якщо інститут влади загалом та інституцію її здійснення відтворюють громадяни, тобто вони самі відповідним способом делегують здійснення влади, визнаючи такий спосіб відтворення, тоді здійснення влади та відповідна інституція має інший тип легітимності. Кожний з цих типів має усередині себе свої власні різновиди (наприклад, виборність - загальна або часткова чи делегована), однак ці різновиди, нехай і важливі, але вторинні. Первинною усе-таки залишається класифікація за способом юридизації. Тому що саме від способу юридизації залежить, чиї інтереси буде виражати інституція в кінцевому рахунку і як швидко будуть виправлені допущені нею помилки. Інакше, ще можна сказати, що спосіб юридизації пов'язаний з підконтрольністю інституції, адже підконтрольність у широкому трактуванні цього поняття та відповідного інституту визначає її (інституції) відповідальність.

Отже, легітимність здійснення влади є насамперед визнання способу її юридизації. Однак це не єдина умова легітимності. Визнане за способом юридизації здійснення влади може згодом утратити своє визнання. Це умовно можемо назвати "кризою легітимності", наслідком якого є те, що здійснення влади все частіше відбувається шляхом насильства, тому що інших засобів впливати на ситуацію та удержати її під контролем не залишається. Важливо зазначити, що "криза легітимності", ознакою якої є застосування "крайніх", насамперед насильницьких, форм здійснення влади, трактується як її виродження, обумовлює чи "тягне" необхідність реформ: політичної, адміністративної тощо.

Стосовно до нашої теми у контексті легітимності здійснення громадівської влади та місцевого самоврядування, з певним наближенням можна сказати, що відповідним способом самоюридизуються чи відтворюють себе самі тільки виконавчі органи ради та їх структурні підрозділи. Що ж до таких інституцій як міський голова та склад відповідної ради, то їх відтворюють громадяни, тобто вони "самі" через вибори делегують їм здійснення місцевого самоврядування. Те, що

групада делегує здійснення місцевого самоврядування відповідним інституціям як "самостійне" волевиявлення, видається дискусійним, адже "обов'язковість" делегування через відповідні вибори за принципом мовчазної згоди нав'язана законодавцем. Це означає, що делегування для громади не є дискреційним, а обов'язковим. Тут тільки зазначимо, що норми чинного законодавства про делегування територіальними громадами через вибори здійснення місцевого самоврядування відповідним інституціям є імперативними для усіх територіальних громад. Водночас це означає, що у контексті принципу дискреційності питання легітимності здійснення місцевого самоврядування через відповідні органи потребує окремих концептуальних досліджень.

1.2. Управлінська сутність здійснення місцевого самоврядування

Управління відноситься до найважливіших загально-наукових понять, у визначення якого різні науки та практика вносять свій аспект. Тому немає однозначної відповіді щодо сутнісного значення терміну "управління", сприйнятливою для всіх. Головне для нас є не стільки конструювання нових дефініцій, а розкриття найсуттєвіших якостей сучасного самоврядного чи місцевого, громадівського управління.

У сучасній науці суспільство розглядається як цілісна, динамічна система, якій іманентні процеси управління. Без управління не бачиться можливість цілеспрямованого функціонування суспільства. Де поняття цілі необхідно розуміти широко, в тому числі і як функціонування відповідно загальних норм та правил. Адже ціль водночас є, з одного боку, обумовленою, а з іншого - обумовлює її (діяльність). Тому поняття "цілеспрямованості" управління необхідно трактувати як аксіому відносно суспільства. Без цілеспрямованості чи вмотивованості управління таке явище як суспільство втратить свою сутність і не існуватиме саме як складне цілісне утворення.

Семантичне розмежування понять "управління" та "самоуправління" вказує на те, що за джерелом впливу перше є зовнішнім поряд з другим. Тобто управління можна трактувати тільки як зовнішню дію на будь-які процеси. Проте термін "управління" доцільніше

трактувати як родовий, тоді інші будуть видовими. Управління в порівнянні з будь-яким стихійним впливом завжди має виражену направленість, хоча це зовсім не виключає того, що в підсумку результат стихійного механізму діяння не може бути кращим, але у будь-якому випадку він завжди не прогнозований, тому й небажаний. Це спонукає нас до осмислення надзвичайно складної проблеми щодо ступеня керованості суспільним життям.

У науковій літературі та практиці організації роботи органів здійснення державної влади поруч з поняттям "державне управління" також використовується поняття "державне регулювання". Щодо змістовного їхнього розмежування, то поняття "управління" означає переважно зовнішній тобто від стороннього суб'єкта вплив на систему, вплив, який є фактором збереження та стимулювання певної направленості розвитку чи саморозвитку системи. Воно також означає підбір і цільове використання засобів та технологій діянь відповідних інститутів для досягнення запланованих результатів. Хоча, як вважає Д. Зеркін, різниця між державним управлінням та державним регулюванням "у значній мірі умовна", тому що управляючи, держава регулює, а регулюючи, управляє¹⁰. Проте, на наш погляд, регулювання допускає можливість та/або передбачає створення необхідних умов для самостійної, у тому числі спонтанної, дії внутрішніх механізмів функціонування та розвитку системи. Це означає, що ці поняття відрізняються ступенем детермінованості наслідку впливу чи то управлінського чи то регулятивного. Управлінський вплив більш жорстко детермінований, а регулятивний менш жорстко тобто "м'яко" детермінований. Тому за ознакою ступеня детермінованості впливу, насамперед його результату, управління та регулювання можна співвідносити як видове та родове поняття.

Отже, виокремлюючи різні системи інституцій за такою ознакою системотворчого начала як ступінь самостійності чи детермінованості діянь, можемо стверджувати, що регулятивна ознака як системотворчий фактор домінує у системі суб'єктів здійснення публічної влади та окремих її видів, а управлінська - органів.

¹⁰ Зеркін Д. Основы конфликтологии. - Ростов н/Д: "Феникс", 1998.

На проблему ступеня керованості суспільним життям існує ряд принципових поглядів, в тому числі і такі суттєво відмінні: "стихийний" принцип, сутність якого полягає в тому, що "ринок урегулює все", та, назвемо його "тоталітарний", згідно з яким держава регулює все.

В умовах колишнього тоталітарного соціалістичного суспільства дія стихійного чинника обмежувалася існуючою державною власністю на знаряддя й засоби виробництва та диктаторською діяльністю всієї державної машини. Необхідність об'єднання зусиль "усіх" в єдиний соціальний організм та управління ним подавалися як оптимальний і єдиновірний варіант досягнення загальних та індивідуальних цілей. В такій ситуації напрям розвитку перетворювався навіть не в шлях, а в лінію, тому що вибір був завжди одноваріантний та заданий єдиною партією, яка, звісно, не могла "помилятися", бо володіла "єдиновірною" методологією. Але життя є набагато складніше програми будь-якої політичної сили, тому часткові досягнення системи, яка тоталітарно управляється, не можна однозначно переносити на розв'язання загальних проблем. Та при цьому не можна заперечувати, що жорстка централізація усього суспільного життя в сукупності з оптимальним напрямом розвитку, тобто у випадку однонаправленості векторів, дає змогу зосередити необхідні ресурси та зусилля на прискорення досягнення поставлених цілей, хоча б і не завжди соціально виправданих. Неоптимальний вибір, хоча і з миттєвими успіхами, в підсумку приведе до значних втрат, бо потребуватиме ресурсів на повернення чи перехід в іншу систему, будуть втрачені темпи росту тощо.

Сучасний етап розвитку держави, та управління зокрема, свідчить про сукупність в Україні двох зазначених крайностей, а не "золотої середини", тобто "м'якого управління", яке допускає прогнозованість в умовах багатоваріантності вибору шляхів розвитку.

Отже постсоціалістичне суспільство немовби усвідомлює хибність як "стихийної" так і "тоталітарної" систем управління. Тому логічно виникає питання про те, якою ж має бути притаманна часу та спрямована у майбутнє система управління? Вона не тільки не діє, а отже і не створена, але навіть концептуально не розроблена. Штучна імплантація "чужих" моделей управління в умовах перманентної перебудови управлінських структур тільки ускладнює становище. Це також підтверджує актуальність концепції управління та методологічної визначеності сутності і поняття управління.

Необхідно визнати, що суспільні процеси хоча і мають тенденцію "дрейфу" в напрямі людини чи особи загалом, але на сучасному етапі в них превалює держава, оскільки переважно вважається, що державне управління забезпечує функціонування й розвиток суспільства як єдиного цілого.

Говорячи про роль держави в управлінні суспільством Д. Зеркін та В. Ігнатов вважають, що це перехід до дискусії щодо проблеми співвідношення економічної та політичної свобод, з однієї сторони, та, з другої, раціональної цільової дії держави на економічне та соціально-політичне життя в формі управління, яке обмежує свободи рамками спільних інтересів, або, інакше кажучи, суспільною необхідністю¹¹. При цьому вважається, що вільна діяльність індивідів та суспільні відносини, які на базі цього виникають, є спонтанно, стихійно саморегульованими процесами. А процеси, які регулюються та управляються державою, розглядаються як такі, що контрольовані владою ззовні та такі, що паралізують спонтанні механізми саморегуляції. Проте, свою версію державного управління вони подають у широкому соціально-політичному розумінні як тип соціального управління в сфері державного життя суспільства. Це діяльність держави, вважають вони, щодо здійснення її владної та інших функцій всіма органами, інститутами всіх гілок влади, але в різній ступені та в різних формах.

Наукова думка ще не виробила сталого й загально визнаного поняття державного управління, тому не можемо говорити також і про усталеність поняття управлінської сутності у місцевому самоврядуванні. Як і багато інших державно опосередкованих понять одні його трактують з точки зору сутності, змісту, а інші - форм, яких вона набирає і в яких функціонує. Найчастіше управління визначається шляхом відмежування від інших видів державної діяльності. А так як основними видами державної діяльності є законодавча та судова діяльність держави через відповідні органи, то все інше, на думку багатьох авторів, і становить зміст державного управління. З аналогічним трактуванням, як правило, підходять до поняття управлінської сутності у місцевому самоврядуванні. Але це надзвичайно широке та розмите розуміння державно-

¹¹ Зеркін Д.П., Ігнатов В.Г. Основы теории государственного управления. Курс лекций. - Ростов н/Д: издательский центр "МарТ", 2000. - С. 47.

управлінського явища. Раніше державне управління трактувалося з позицій адміністративного права як виконавча й розпорядча діяльність держави^{12,13}, а про місцеве самоврядування загалом мова не велася. Тому це визначення не розкриває матеріальної сутності явища, не вичерпує його змісту, не кажучи вже про те, що й самі ці поняття також потребують належного уточнення.

Отже ми прийшли до розуміння невідповідності наших знань про державне управління та управлінську сутність місцевого самоврядування. А це вже наукова проблема, яка потребує відповідного методу її розв'язання.

У загальному розумінні управління - це процес упорядкування систем, сутність якого полягає в забезпеченні їхньої цілісності, підтриманні режиму діяльності (функціонування) й досягнення мети. Воно здійснюється шляхом (посередництвом) обміну інформацією між підсистемами управлінських зв'язків.

У процесі розвитку суспільства змінюються лише зміст, форми і методи управління чи управлінського впливу на суспільні відносини.

Сутність будь-кого управління в соціальних системах полягає в необхідності цільового організуючого впливу на відносини між людьми та іншими елементами соціуму (організації, товариства, установи, держава, адміністративно-територіальні утворення тощо) для забезпечення їм оптимальних умов життєдіяльності.

У політичному (широкому) розумінні під державним управлінням розуміють всю діяльність держави через систему відповідних органів і посадових осіб, в тому розумінні, що вона напрямлена на забезпечення та приведення в життя політики держави.

В аспекті функціональних, зокрема субординаційних, зв'язків управління необхідно трактувати як особливе відношення між інституціями на правовій або організаційній основі. Отже, за функціональним критерієм управлінські відносини обумовлені різними статусами, рівнями організаційних структур, тощо.

Генезис функції управління тісно пов'язаний з суспільними відносинами обумовленими соціальним, насамперед юридичним,

¹² Советское административное право // Под.ред. В.М. Махонина. -

М.: Юрид. лит., - 1977. - С. 9.

¹³ Коваль Л. Адміністративне право України. - К: Основи, -1994. - С. 24.

статусом, розподілом праці, тощо.

Завдання управління - це організація сукупності діяльності різних інституцій (осіб, суб'єктів і органів), забезпечення координації і взаємодії між ними. Де поняття "організація" може включати:

- соціальний інститут з певним статусом;
- певну діяльність, що включає розподіл функцій, повноважень, обов'язків, координацію тощо - тобто це дія, процес, вплив;
- явище, фактор; поняття й категорія (протилежні дезорганізації, неупорядкованості тощо).

Соціальне управління та управлінська складова місцевого самоврядування співвідносяться між собою як загальне та часткове. Тому що в межах другого виокремлюється тільки певна частина управління. Самоврядне управління характеризується підзаконним, зовнішнім змістом, спрямоване від інституцій здійснення місцевого самоврядування, нормативністю, гарантованою обов'язковістю, забезпечуваною засобами місцевого самоврядування у тому числі і через державу.

Самоврядне управління реалізується через виконання функцій, що регулюють, організують окремі процеси шляхом цілеспрямованого впливу на них. Де функція - діяння інституцій здійснення місцевого самоврядування, спрямований на досягнення певного ефекту. Функція є специфічним посередником (відповідністю) між запланованим результатом (метою) чи/та завданнями (збереження певного режиму функціонування системи, виконання програм спрямованих на досягнення мети тощо), на які вона структурується і досягнутим результатом (ефектом). Або, інакше кажучи, функція - це відповідність, що "розгортає" мету у просторі і часі.

Поняття "державне управління" так само як і "самоврядне чи муніципальне управління" прямо не визначено в чинній Конституції України. Відповідний склад Верховної Ради України як "колективний" автор цієї Конституції хотів, напевно, задекларувати зміну задач і функцій сучасного типу України як держави, якій непритаманне тотальне управління суспільством. Не покриває цього поняття і конституційна норма про здійснення державної влади на засадах поділу. З аналізу інших нормативних актів можна зробити висновок, що поняття "державне управління" трактується як більш широка категорія, ніж виконавча влада. Адже, відповідно до Концепції адміністративної реформи в Україні,

державне управління - вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади¹⁴.

У визначені поняття державного чи самоврядного управління має бути виражено загальне і специфічне, що є характерним для його сутності як політико — адміністративної дії відповідних інститутів на суспільні відносини чи, умовно кажучи, - на "суспільство". У змісті визначення поняття важливо зафіксувати єдність спільного, властивого соціальному управлінню як більш широкому поняттю, якому властива свідома, цільова дія на соціум, та специфічного якраз для самоврядного управління: особлива інституція - орган місцевого самоврядування; специфічні його цілі; а також - об'єкт управлінського впливу.

Управлінська дія самоврядних інститутів - це цільовий вплив на стан функціонування суспільних відносин в інтересах цього ж суспільства, насамперед територіальної громади як його складової, який забезпечує його організоване функціонування у відповідності з установленними нормами.

Свідомий та вольовий вплив на суспільство, насамперед на територіальну громаду та її складові, на окремих громадян з метою спрямування їхніх діянь у напрямі реалізації суспільно-значимого та доцільного - важлива ознака самоврядного управління. Важливо, щоб у розуміння сутності державного управління не внести дух зверхності загального над одиничним, суспільного, а це читай - державного, над особистим тощо.

Самоврядне управління - це разом з тим самоуправління відносно до територіальної громади та соціальної системи в цілому, де діють і стихійні регулятори суспільних процесів, не охоплені раціональною дією держави.

Отже, самоврядне чи муніципальне управління - це діяльність щодо контролю, зокрема цільового, стану та розвитку суспільних відносин, підпорядковане розв'язанню суспільно значущих задач та питань місцевого значення.

¹⁴ Концепція адміністративної реформи в Україні / Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. - К: Центр політико-правових реформ - Центр розвитку українського законодавства, 1998. - 62 с.

1.3. Актуальні питання застосування законодавства України про місцеве самоврядування

На конституційному рівні закріплено іншу у порівнянні з тими конституційними моделями, що розвивалися в нашій державі в минулому, ідею територіальної організації здійснення публічної влади. Запровадження інституту місцевого самоврядування є фактично та суттєво іншою для нас організацією публічної влади на місцях. Поточне законодавство повинно реалізувати концептуалізовану в Основному Законі¹⁵ державно-правову реформу. Це означає, що Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні"¹⁶ є одним з пакету тих важливих законодавчих актів, прийнятих Верховною Радою України в розвиток положень чинної Конституції України, що мають забезпечувати організацію та здійснення публічної влади в нашій державі. Цей Закон повинен розвивати концептуальні положення Основного Закону про місце і роль місцевого самоврядування в політичній системі та інституційній структурі нашого суспільства щодо здійснення публічної влади.

Загальновідомо, що чинна Конституція України та Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" є результатом тривалих дискусій та політичних компромісів щодо інституційної структури України. Реалізуючи державно-правову реформу, концептуалізовану чинною Конституцією України, в нашій державі вперше на конституційному рівні закріплено публічно-владний статус місцевого самоврядування, як здійснення окремого виду публічної влади на місцях.

Деякі автори, наприклад В. Граб¹⁷, вважають, що Верховна Рада України після опрацювання близько двох тисяч зауважень прийняла добротний документ - Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" (від 14 січня 1998 р. № 14/98-ВР), який узгоджується з чинною Конституцією України, основними засадами Європейської Хартії про

¹⁵ Конституція України (Основний Закон): Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30.

¹⁶ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР// Голос України. - 1997. - 12 черв.

¹⁷ Агранофф Р., Браун Т., Ткачук А. Розбудова місцевих рад в Україні: Матеріали до навчальної програми. - К : Б.в., 2002.-С. 18-23.

місцеве самоврядування, яка, до речі, ратифікована парламентом нашої держави в липні 1997 року, враховує багаторічну практичну діяльність рад в Україні, досвід організації місцевого самоврядування в інших країнах, відповідає вимогам часу, відображає ту ситуацію, яка нині склалася в нашому суспільстві.

Проте, проводячи неупереджений аналіз змісту основних положень Конституції України та цього Закону, його концепції й особливостей доходимо до розуміння труднощів і проблем їхнього трактування та застосування.

Найперше, проведемо аналіз поняття місцевого самоврядування, що сформульовано у Конституції та цьому Законі. Так, у Конституції визначено, що "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" (ч. 1 Ст. 140). Водночас у Законі маємо дещо інше формулювання: "Місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України" (ч. 1 Ст. 2).

Що ж до поняття здійснення місцевого самоврядування та поняття і переліку інституцій його здійснення, то у Конституції визначено, що "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" (ч.3 Ст.140). Водночас визначено також, що "Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради" (ч.4 Ст.140). Проте, у Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" відповідна норма має таке формулювання: "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" (ч. 2 Ст. 2).

Буквальний та контекстний аналіз дає підстави стверджувати про певні еквівалентності та відмінності цих понять і про необхідність додаткового пояснення деяких слів.

В Основному Законі (Ст.140) та Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" (Ст.2) дещо відмінне за буквою, але еквівалентно за сутністю визначено головним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень територіальну громаду - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста, тобто жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах відповідних населених пунктів, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Проте у самому змісті поняття "місцеве самоврядування" дискусійним є його трактування як "право" територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Видається, що тут насамперед мова має йти не про "право", а у контексті поняття "вирішення питань", тобто про функціональне чи про здійснення чогось. Це означає, що у цьому понятті ключовими мають бути слова як про безпосереднє здійснення територіальною громадою, так і про здійснення нею через органи місцевого самоврядування окремого виду публічної влади щодо вирішення питань місцевого значення. Тобто тут ключовою має бути не права, як право на діяльність, а якраз така, що безперечно ґрунтується на праві, рівно ж як і держави, концепція діяльності чи функціонування відповідних інституцій.

Важливо зазначити нееквівалентність трактування у різних нормах поняття інституції здійснення місцевого самоврядування. Адже в Основному Законі щодо інституцій здійснення місцевого самоврядування йдеться про територіальну громаду та про органи місцевого самоврядування. Водночас органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Тобто тут йдеться про те, що районні та обласні ради є органом місцевого самоврядування зі спеціальним представницьким статусом щодо територіальних громад сіл, селищ та міст. Якраз спеціальність статусу районних та обласних рад є те, що вони "... представляють спільні інтереси територіальних громад.." (ч.4 Ст.140), а не жителів району чи області. Проте у цитованій нормі Закону йдеться тільки про виконавчі органи відповідних (сільських,

селищних, міських) рад і немає однозначного трактування інституційного статусу сільських, селищних, міських рад, а також районних і обласних рад. На підставі системного аналізу можна тільки припустити, що законодавець як в Основному Законі, так і в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні", еквівалентно трактує поняття органу місцевого самоврядування, насамперед інституційний статус усіх рад, це також впливає зі змісту статті 10 цього Закону, проте таке припущення видається дискусійним. Мається на увазі чи завжди та обґрунтовано законодавець трактує районні та обласні ради у контексті поняття "органи місцевого самоврядування".

Окремого тлумачення щодо поняття "здійснення місцевого самоврядування" потребує також вживання у різних нормах таких словосполучень: "... безпосередньо, так і через ..." "... самостійно вирішувати ..." та "... самостійно або під відповідальність ... вирішувати". Адже вживання тут сполучників "і" та "або" надає суттєво іншого смислового навантаження цілому реченню щодо статусу інституції, яка здійснює місцеве самоврядування.

Законодавство закріплює у практиці діяльності органів місцевого самоврядування ряд нових форм безпосереднього здійснення територіальними громадами місцевого самоврядування. Територіальна громада має право заслуховувати органи та посадових осіб місцевого самоврядування, порушувати питання про вирішення чи вносити пропозиції щодо вирішення будь-яких питань, а також самостійно вирішувати будь-які питання, що належать до відання місцевого самоврядування.

У цитованому Законі розвиваються положення Конституції України щодо статусу виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад. Важливим є те, що у чинному законодавстві проведено ідею, згідно з якою виконавчими органами рад є їх виконавчі комітети як колегіальні органи, відділи, управління та інші створювані цими радами виконавчі органи. Це означає, що виконавчий комітет будь-якої ради є тільки одним з системи виконавчих органів відповідної ради, а перелік цих виконавчих органів не є вичерпним.

Системний аналіз відповідних норм чинної Конституції України та поточного Закону дає нам можливість сформулювати основні критеріальні ознаки місцевого самоврядування та сформулювати концептуально нову дефініцію цього поняття. В основу цього поняття

зкладаємо концепцію упередження узурпації чи противаг і стримувань, яка обумовлює принцип структурування здійснення громадівської влади. На відміну від концепції, реалізованої у чинному законодавстві, у нашій концепції глава, рада та виконавчий комітет є самостійними органами здійснення делегованої громадою частки громадівської влади.

Отже, можемо сформулювати таку дефініцію цього поняття: місцеве самоврядування є здійсненням виду публічної влади чи громадівської влади шляхом структурування на суспільнозначимі функції, що здійснюються відповідною інституційною структурою - громадою безпосередньо і через легалізовані та відповідальні перед нею (громадою) органи місцевого самоврядування: главу, раду та виконавчі органи територіальної громади.

Висновки до розділу 1

1. Здійснюючи владу можна такими способами впливати на відповідні об'єкти, у тому числі і на діяння інституцій (суб'єктів, органів здійснення влади та їх посадових осіб) здійснення влади: формулювати норми у наказовій, диспозитивній або імперативній формі. Таким чином ми виокремлюємо три способи здійснення влади: вплив чи управління через накази, через заборони та через дозволи. З норми сформульованої у формі дозволу, впливає заборона будь-яких інших діянь. На стан функціонування суспільних відносин можна здійснювати як управлінський так і регулятивний вплив. Різниця між ними полягає в ступені детермінованості наслідку самого впливу та відповідних очікуваннях.

2. Легітимність здійснення влади є насамперед визнання способу її юридизації. Однак, визнане за способом юридизації здійснення влади може згодом утратити своє визнання. Це умовно можемо назвати "кризою легітимності", наслідком якої є те, що здійснення влади все частіше відбувається шляхом насильства, тому що інших засобів впливати на ситуацію та удержати її під контролем не залишається. Важливо зазначити, що "криза легітимності", ознакою якої є застосування "крайніх", насамперед насильницьких, форм здійснення влади, трактуємо

як її виродження, обумовлює чи "тягне" необхідність реформ: політичної, адміністративної тощо.

3. Те, що територіальна громада зобов'язана делегувати через відповідні вибори здійснення місцевого самоврядування відповідним органам, насамперед раді, нав'язано законодавцем. Це означає, що делегування для громади не є дискреційним, а обов'язковим. Водночас це суперечить принципу верховенства територіальної громади щодо здійснення місцевого самоврядування. Адже, норми чинного законодавства про делегування територіальними громадами через вибори здійснення місцевого самоврядування відповідним інституціям є імперативними для усіх територіальних громад. У контексті принципу дискреційності питання легітимності здійснення місцевого самоврядування через відповідні органи потребує окремих концептуальних досліджень.

4. Регулювання допускає можливість та/або передбачає створення необхідних умов для самостійної, у тому числі спонтанної, дії внутрішніх механізмів функціонування та розвитку системи. Це означає, що поняття "управління" та "регулювання" відрізняються ступенем детермінованості наслідку впливу чи то управлінського чи то регулятивного. Управлінський вплив більш жорстко детермінований, а регулятивний менш жорстко, тобто "м'яко" детермінований. Тому за ознакою ступеня детермінованості впливу, насамперед його результату, управління та регулювання можна співвідносити як видове та родове поняття. Виокремлюючи різні системи інституцій за такою ознакою системотворчого начала як ступінь самостійності чи детермінованості діянь, можемо стверджувати, що регулятивна ознака як системотворчий фактор домінує у системі суб'єктів здійснення публічної влади та окремих її видів, а управлінська - органів.

5. Самоврядне чи муніципальне управління - це діяльність щодо контролю, зокрема цільового, стану та розвитку суспільних відносин, підпорядковане розв'язанню суспільно значущих задач та питань місцевого значення.

6. У змісті поняття "місцеве самоврядування", що закріплене у чинному законодавстві України, дискусійним є його трактування як "право" територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Тут насамперед мова має йти не про "право", а у контексті поняття "вирішення питань", тобто про функціональне чи про здійснення чогось. Це означає, що у цьому понятті ключовими мають

бути слова як про безпосереднє здійснення територіальною громадою, так і про здійснення нею через органи місцевого самоврядування окремого виду публічної влади щодо вирішення питань місцевого значення. Тобто тут ключовою має бути не правова, як право на діяльність, а якраз така, що безперечно ґрунтується на праві, рівно ж як і держави, концепція діяльності чи функціонування відповідних інституцій.

7. У різних нормах чинного законодавства України нееквівалентно трактується поняття інституції здійснення місцевого самоврядування. Адже в Основному Законі щодо інституцій здійснення місцевого самоврядування йдеться про територіальну громаду та про органи місцевого самоврядування. Водночас органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Тобто тут йдеться про те, що районні та обласні ради є органом місцевого самоврядування зі спеціальним представницьким статусом щодо територіальних громад сіл, селищ та міст. Якраз спеціальність статусу районних та обласних рад є те, що вони "... представляють спільні інтереси територіальних громад .." (ч.4 Ст.140), а не жителів району чи області. Проте у відповідних нормах Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (Ст.Ст. 2; 10) йдеться тільки про виконавчі органи відповідних (сільських, селищних, міських) рад і немає однозначного трактування інституційного статусу сільських, селищних, міських рад, а також районних і обласних рад. Мається на увазі чи завжди та обґрунтовано законодавець трактує районні та обласні ради у контексті поняття "органи місцевого самоврядування".

8. У Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" розвиваються положення Конституції України щодо статусу виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад. Важливим є те, що у чинному законодавстві проведено ідею, згідно з якою виконавчими органами рад є їх виконавчі комітети як колегіальні органи, відділи, управління та інші створювані цими радами виконавчі органи. Це означає, що виконавчий комітет будь-якої ради є тільки одним з системи виконавчих органів відповідної ради, а перелік цих виконавчих органів не є вичерпним.

9. Системний аналіз відповідних норм чинної Конституції України та Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" дає нам можливість сформулювати основні критеріальні ознаки місцевого

самоврядування та сформулювати концептуально нову дефініцію цього поняття. В основу цього поняття закладаємо концепцію упередження узурпації чи противаг і стримувань, яка обумовлює принцип структурування здійснення громадівської влади. На відміну від концепції, реалізованої у чинному законодавстві, відповідно до нашої концепції глава, рада та виконавчий комітет є самостійними органами здійснення делегованої громадою частки громадівської влади. Дефініцію цього поняття можна сформулювати так: місцеве самоврядування є здійсненням виду публічної влади чи громадівської влади шляхом структурування на суспільно-значимі функції, що здійснюються відповідною інституційною структурою - громадою безпосередньо і через легалізовані та відповідальні перед нею (громадою) органи місцевого самоврядування: главу, раду та виконавчі органи територіальної громади.

ПРАВОВИЙ СТАТУС Й УТВОРЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Поняття й види інституцій здійснення місцевого самоврядування

Вирішення багатьох проблем у теорії та практиці місцевого самоврядування нерозривно пов'язане з дослідженням інституційно-функціональної чи організаційної структури здійснення влади на субдержавному, регіональному та місцевому рівнях. Це стосується такого явища як громадівська влада, яку здійснює територіальна громада безпосередньо і через легалізовані та відповідальні перед нею (громадою) органи місцевого самоврядування. Це означає, що необхідно виокремити територіальну громаду як інституцію і об'єкта здійснення влади та управління, а також органи місцевого самоврядування для вивчення різноманітних аспектів їхнього статусу та функціонування.

Насамперед необхідно визначитися щодо інституційного статусу (як виду інституції) самої територіальної громади, а також щодо інституційного статусу інших інституцій, які уповноважені, водночас визначивши "Ким?" і "Як?" уповноважені, здійснювати місцеве самоврядування, насамперед органів місцевого самоврядування та виконавчих органів сільських, селищних та міських рад, виконавчих органів рад чи/та територіальних громад. Це означає, що нам необхідно розмежувати інституційні статуси самої територіальної громади та створених нею інституцій чи, інакше кажучи, осіб публічного права. Насамперед необхідно встановити інституційні статуси таких інституцій як: рада; виконавчий орган чи виконавчі органи рад; виконавчий орган чи виконавчі органи територіальної громади; сільського, селищного та міського глави чи/та голови, а також відповідних структурних підрозділів цих інституцій.

Інституції як організаційні форми відповідних інститутів відрізняються одне від одного, насамперед, за ознакою детермінації, якою визначається ступінь автономності чи самостійності, зокрема юридичної,

організаційної та ресурсної; предметами діяльності; засобами її здійснення; юридичним забезпеченням та методами цієї діяльності. Це також означає, що кожне з цих понять виступає окремим критерієм, а в сукупності вони становлять критеріальне поле для ідентифікації, систематизації тощо відповідних інституцій.

Відносно предмета поданих тут досліджень поняття "інституційна структура" та "організаційна структура" вживаються тут однозначно. Проте поняття "організація" часто вживається у значно ширшому трактуванні. Адже, у широкому розумінні організація (франц. - organisation) - форма усталеного взаємозв'язку елементів системи відповідно до законів її існування; процес упорядкування або приведення в систему, стан упорядкування, будова, тип функціонування системи тощо¹⁸.

Отже, організація у широкому розумінні трактується як соціальний інститут. Проте, у нашому більш вузькому "цивільно-правовому" трактуванні організація - це створена учасником особа як організаційно-правова форма чи певне об'єднання таких осіб (учасників). Організації, відповідно до волевиявлення учасника чи учасників, можуть створюватися у будь-яких незаборонених законодавством формах. Сутність поняття "організація" чи "організаційний" аспект цього явища полягає у волевиявленні учасника чи учасників та у процесі ідентифікації (виокремленні) особи, що стає суб'єктом та об'єктом суспільних відносин. Організація, яка створена і зареєстрована у встановленому законом порядку, тим самим легалізується та наділяється цивільною правоздатністю і дієздатністю, може бути позивачем та відповідачем у суді. Така (легалізована) організація набуває спеціального організаційно-правового статусу - статусу юридичної особи, тому вона може створюватися у формі товариств, установ та в інших формах, встановлених законодавством. До такого трактування поняття "організація" можна дійти аналізуючи також новий Цивільний кодекс України, зокрема його статті 80-87¹⁹. У цій роботі відповідно до цього Кодексу йдеться в основному про організації публічного права.

¹⁸ Філософський словник / За ред В.І. Шинкарука. - 2. вид., перероб.

і доп. - К.: Голов, ред. УРЕ, 1986. - С. 465-457.

¹⁹ Цивільний кодекс України // www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new.

Викладене дає підстави розглядати державу та місцеве самоврядування як певні організаційні форми. Це також означає, що необхідно розрізняти поняття "місцеве самоврядування" у попередньо викладеній концепції здійснення публічної влади, так званому функціональному чи діяльнісному аспекті, та поняття "місцеве самоврядування" як певна організаційна форма у так званому інституційному аспекті. Тому, на наш погляд, з метою уникнення термінологічної невизначеності доцільно ввести інші позначення цих понять. Як варіант можна запропонувати вживати термін "комуна" щодо поняття місцевого самоврядування як організаційної форми, через яку територіальна громада здійснює місцеве самоврядування.

Деякого тлумачення потребує також і вживання тут поняття "особа". Адже у загальному трактуванні особа - це родове поняття певного суб'єкта та об'єкта соціальної діяльності. У науці та практиці виокремлено два види особи - це "особа фізична" та "особа юридична". У нашому трактуванні особа фізична - людина як суб'єкт та об'єкт суспільних відносин; легалізована та соціалізована в суспільстві істота. А особа юридична - легалізована та право-дієздатна організація, яка може від свого імені набувати прав та обов'язків і нести відповідальність.

Важливою ознакою будь-якої особи, насамперед юридичної, є її повноваження. Де повноваження - це права та обов'язки (правообов'язки), що повинні забезпечити реалізацію функцій у процесі діяльності для досягнення мети. Тому, державно-владні повноваження - повноваження, що визначають волю та діяння держави через її органи, а самоврядні повноваження - повноваження, що визначають волю та діяння самоврядної організації безпосередньо та через її органи; юридично-владні повноваження - повноваження, що не виражають волю держави, але мають законний (юридизований) характер.

Отже, відповідно до викладеного в основу методології дослідження інституціалізації здійснення місцевого самоврядування покладемо підхід, умовно позначивши його як детермінаційний, сутністю якого є виокремлення та ранжування і субординування інституцій за ознакою автономності чи самостійності²⁰. В рамках цього дещо

²⁰ Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: Монографія. - Львів: ЛРІДУ

розвинутого тут підходу ми розглядаємо публічну владу та окремі її види як векторіального характеру суспільні відносини чи векторіальний стан функціонування суспільних відносин. Досліджуючи таке явище як самоврядна чи муніципальна влада у своїх міркуваннях ми йдемо від суб'єкта та органу, а загалом кажучи - від інституції (особи), певним чином співвідносною з поняттям "влада". В інших випадках, розмірковуючи про владу, яку чинить та чи інша інституція здійснення місцевого самоврядування, наприклад рада - нормотворчу, виконавчий комітет - виконавчо-розпорядчу тощо, ми йдемо від поняття функції, навіть можна зазначити, що йдемо від поняття інституту відповідної влади та способу її здійснення. В якості інституції здійснення влади можемо та навіть повинні розуміти цілісне автономне (орган) чи навіть незалежне (найчастіше ми трактуємо його як суб'єкт, проте це не зовсім вдалий термін у зв'язку з тим, що його вживання є поширеним, тому у контексті нашого підходу не зовсім адекватним) організаційне утворення. Отже, як основу видової систематизації інституцій здійснення публічної влади, у тому числі місцевого самоврядування, тут визначено принцип детермінації. Це означає, що в якості органу здійснення будь-якої влади за ступенем юридичної детермінації розглядаємо тільки певну частину чогось, тобто організаційного утворення, яка може функціонувати тільки в певній системі. Важливо зазначити, що, відповідно до нашої концепції, функціонування окремо взятого органу здійснення будь-якого виду влади ще не дає ефекту, який позначаємо поняттям "влада", який досягається внаслідок інтегративного впливу здійснення "владних" функцій та повноважень²¹.

Концепція "територіальної спільності", "територіального колективу", "громад", що безпосередньо пов'язана з місцевим самоврядуванням, є предметом уваги фахівців з різних галузей науки,

УАДУ, 2002. - С. 26.; Сушинський О.І. Теоретико-методологічні засади контролю у сфері публічної влади: Дис. д-ра. наук з держ. упр.: 25.00.01 / Українська Академія державного управління при Президентіві України. - К.: 2002. - С. 54.

²¹ Сушинський О.І. Ідея політичної реформи в Україні // Соціально-економічна ефективність державного управління: теорія, методологія та практика: Матеріали щорічної науково-практичної конференції 23 січня 2003 р. / За заг. ред. А. Чемериса. - Л.: ЛРІДУ УАДУ, 2003. - Ч. 2. - С. 455-458.

насамперед правознавства та політології, а також політиків і громадських діячів. У новітньому українському законодавстві термін "місцеве самоврядування" та пов'язані з ним інші поняття, насамперед органи та посадові особи місцевого самоврядування застосовується в основному після проголошення Декларації про державний суверенітет України. Упродовж часу, що минув від проголошення незалежності України, відповідні поняття широко вживаються в нормативно-правових актах різного рівня - від Конституції України до локальних нормативних актів.

В Україні в офіційних документах термін "територіальний колектив" використано в Конституційному договорі між Верховною Радою України та Президентом України "Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України", укладеному 8 червня 1995 року²². У цьому Договорі (ч. 1 Ст. 47) визначено, що "Місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право *територіальних колективів* (курсив наш. - О.С.) громадян та обраних ними органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати всі питання місцевого значення в межах Конституції (888-09) і законів України". Там же (ч. 3 Ст. 47) зазначалося, що "первинними суб'єктами місцевого самоврядування є територіальні колективи громадян, які проживають у селах (сільрадах), селищах, містах".

У Конституції України, прийнятій в 1996 році²³, йдеться вже не про територіальний колектив, а про територіальну громаду. Це, на наш погляд, відповідає національним історичним традиціям України. Разом з тим, є окремі думки, наприклад М. Корнієнка та О. Шиби²⁴, про те,

²² Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України: Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України укладений 8 червня 1995 // Відомості Верховної Ради. - 1995. - № 18. - Ст. 133.

²³ Конституція України (Основний Закон): Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30.

²⁴ Корнієнко М.І. Державна влада і місцеве самоврядування: актуальні питання теорії та практики // Українське право. - 1995. - № 1. - С. 63-71.; Шиба О.М. Правовий механізм регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в Україні // Науковий вісник Чернівецького університету. - 1996. - № 4 - 5. - С. 172-178.

що в чинному законодавстві необхідно було залишити термін "територіальний колектив", який є більш уніфікований та сучасний. Проте, це дискусійне твердження, адже поняття "грумада" є як історичним, так і сучасним у контексті трактування його у співзвучності з поняттям "громадянське суспільство".

Поняття територіальної громади сформульовано в чинній Конституції України (ч. 1 Ст. 140) у контексті поняття місцевого самоврядування, а точніше - суб'єкта відповідного "права" на здійснення місцевого самоврядування. Відповідна дефініція викладена так: "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". Дещо в іншому формулюванні це поняття викладено у Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні"²⁵ (Ст.1): "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". Водночас суттєво інакше сформульовано поняття територіальної громади у Концепції адміністративної реформи в Україні²⁶: "територіальна громада - це спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ, міст), об'єднаних загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування".

Аналізуючи ці поняття відзначимо, що вони мають дещо інші критеріальні ознаки ідентифікації якраз територіальної громади як явища. Адже у нормі Закону на відміну від Конституції України додатковою ознакою територіальної громади є "постійне" приживання жителів. Проте у Концепції адміністративної реформи в Україні системоутворююю та критеріальною ознакою територіальної громади є певний "інтерес".

²⁵ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. №280/97-ВР// Голос України. - 1997. - 12 черв.

²⁶ Концепція адміністративної реформи в Україні / Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. - К.: Центр політико-правових реформ - Центр розвитку українського законодавства, 1998. - 62 с.

Водночас законодавець буквально не визначив територіальну громаду у контексті поняття органу місцевого самоврядування.

Отже, це свідчить про те, що поняття "територіальна громада" не є ще ustalеним і потребує додаткових досліджень на предмет встановлення необхідної та достатньої критеріальних умов для ідентифікації цього суспільного явища.

У деяких публікаціях автори наводять власні дефініції "територіальної громади". Так, С.Саханенко територіальну громаду трактує як "соціальну спільність, що складається в межах сумісного проживання людей, об'єднаних єдиними інтересами, і яка за своїми внутрішніми якостями відрізняється від інших територіальних спільностей і діє в політичній, соціально-економічній і культурно-побутовій сферах"²⁷. У контексті Концепції адміністративної реформи в Україні В. Кравченко, вніши у це поняття додаткову умову так званого громадянського статусу, зазначає, що "територіальна громада - це сукупність громадян України, котрі спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус"²⁸. Проте умова громадянства як ознака приналежності до територіальної громади значно звужує сутність територіальної громади як соціального явища. Введення такого критерію має трактуватися як звуження прав та свобод людини²⁹.

Отже, наведені визначення територіальної громади не в повній мірі розкривають сутність і соціальне призначення основного суб'єкта місцевого самоврядування в Україні.

Основна соціальна роль територіальної громади полягає в тому, щоб самостійно утверджувати і забезпечувати права і свободи членів громади, вирішувати конкретні питання місцевого значення за допомогою власних ресурсів. Якраз орієнтація на самостійне вирішення питань місцевого значення, пов'язаних з інтересами членів громади, є соціальним призначенням громади. Самостійність територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення є важливою ознакою для

²⁷ Саханенко С. Міська територіальна громада: проблеми дефініції// Вісн. УАДУ при Президентові України. - 2000. - № 2. - С. 365-374.

²⁸ Кравченко В.І. Місцеві фінанси України. - К., 1999. - С. 77.

²⁹ Кампо В.М. Право громадян на участь у місцевому самоврядуванні / Людина і влада. - 1999. - № 1. - С. 49-50.

виокремлення її в інституційній структурі.

Важливою ознакою територіальної громади є також її "територіальність", тобто "прив'язка" соціального утворення до певної території визначає просторові межі чи основи функціонування територіальних громад. Вважається, що "територіальність" обмежується населеними пунктами, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, а також добровільними об'єднаннями жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Це також означає, що регіональний рівень (район, область) до територіальної основи місцевого самоврядування безпосередньо не включається.

Адміністративно-територіальні одиниці мають певні адміністративно-правові ознаки. До них належать: адміністративні границі цього утворення; відповідні органи управління чи місцевого самоврядування, які функціонують у межах цієї одиниці; управлінська та господарська (комунальна) інфраструктура відповідної одиниці. Проте, тут дискусійним є питання чи "територіальність" обмежується лише границями населеного пункту чи "всією" землею, якою володіє територіальна громада та її члени. Це питання є проблемним і потребує окремого розгляду та належного вирішення якраз в інтересах громади.

Територіальна громада не існує як проста сукупність людей, які проживають на території певних населених пунктів. Адже ознакою громади є те, що вона виокремлюється чи проявляється як цілісне, системне утворення. Це означає, що вона має бути ще і дієздатною та самодостатньою у своєму функціонуванні. Під дієздатною територіальною громадою розуміють свідомо сформовану, соціально та політично активну людську спільноту, яка своїми діями набуває прав та обов'язків і здійснює їх безпосередньо та через свої органи. Самодостатньою є така територіальна громада, яка для свого існування та розвитку забезпечує себе необхідними ресурсами. У контексті поняття дієздатності така спільнота повинна бути здатною на вирішення питань місцевого значення, спроможною нести відповідальність за вирішення цих питань створюваними нею органами та обраними посадовими особами.

Отже, до основних ознак територіальної громади необхідно віднести:

- сукупність людей, об'єднаних постійним проживанням у межах визначеної території чи адміністративно-територіальної

одиниці;

- адміністративно-територіальну одиницю (село, селище, місто);
- наявність внутрішніх зв'язків членів територіальної громади;
- наявність колективної свідомості та спільних колективних інтересів;
- наявність органів, уповноважених вирішувати питання місцевого значення.

Це також означає, що умовами створення територіальної громади є: спільність проживання в межах певної чи спільної території; наявність спільної території, яка набуває статусу адміністративно-територіальної одиниці; усталеність відносин, що складаються між людьми у межах спільної території; наявність колективної свідомості та загальних інтересів.

У сукупності інституції (суб'єкти і органи) здійснення місцевого самоврядування утворюють самоврядну структуру чи, як прийнято у теорії управління, - механізм. Складовою частиною якого є апарат самоврядування, що охоплює всю сукупність виконавчих органів здійснення місцевого самоврядування. Включивши до переліку цих інститутів місцеві товариства та установи, тоді отримає багато-структурне утворення - "самоврядна чи місцева політична організація".

Орган здійснення місцевого самоврядування має ряд ідентифікаційних ознак:

а) орган здійснення місцевого самоврядування реалізує функції та повноваження територіальної громади;

б) орган здійснення місцевого самоврядування для діяльності від імені відповідної територіальної громади та в її інтересах наділяється необхідною компетенцією (функціями, завданнями, повноваженнями, формами і методами діяльності);

в) виконавчі органи у місцевому самоврядуванні реалізують функції та повноваження через виконавчо-розпорядчу діяльність у межах Конституції і законів України та актів територіальної громади, інших органів і посадових осіб здійснення місцевого самоврядування;

г) орган здійснення місцевого самоврядування легалізується відповідним установчим актом;

д) органу здійснення місцевого самоврядування властива неперервність і "публічна" спрямованість впливу.

Систематизація органів здійснення місцевого самоврядування за сукупністю чи за окремими ознаками сприяє встановленню внутрішньо-системних зв'язків, також допомагає встановити відмінне, загальне та часткове.

Основними критеріями для систематизації органів здійснення місцевого самоврядування є:

- установча приналежність;
- порядок утворення, реорганізації та припинення діяльності;
- обсяг компетенції, насамперед повноважень;
- масштаби діяльності (територіальні, часові тощо);
- особливості регламенту щодо здійснення функцій та повноважень;
- джерела ресурсів і способи розпорядження ними.

Кожен орган здійснення місцевого самоврядування має бути уповноважений реалізувати тільки певну частину цілей та завдань місцевого самоврядування. Якраз цього "вимагає" побудова інституційної структури за принципом противаг і стримувань з метою упередити можливість узурпації здійснення громадівської влади.

Отже, територіальну громаду можна визначити як організаційно відокремлену частину інституцій здійснення місцевого самоврядування, якій приманна інституційна самостійність відносно інших інституцій здійснення публічної влади та інституційна незалежність відносно органів здійснення місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення. Водночас органом здійснення місцевого самоврядування є така інституція, яку територіальна громада безпосередньо чи опосередковано легалізує та якій безпосередньо чи опосередковано надає компетенцію щодо вирішення питань місцевого значення. Це означає, що виконавчі органи у місцевому самоврядуванні визначаємо тільки як організаційно відокремлену частину інституцій, наділених відповідною самостійністю тільки в межах системи органів здійснення місцевого самоврядування, або це також можуть бути тільки елементи структури відповідного органу. Тут необхідно також зазначити, що сама територіальна громада як організація може також розглядатися в аспекті органу здійснення місцевого самоврядування. Адже місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою безпосередньо.

Де поняття "здійснює" може мати як активні (наприклад, вибори, референдуми тощо), так і пасивні форми.

Важливо також визначитися щодо юридичного статусу територіальної громади та створених нею органів. Адже, західноєвропейська правова школа виходить з того, що територіальна громада наділена правом юридичної особи³⁰. У чинному законодавстві буквально не йдеться про юридичний статус територіальної громади. Проте з системного аналізу Основного Закону та поточного законодавства можна зробити висновок про наявність деяких ознак, які характеризують територіальну громаду як юридичну особу. З цього приводу В. Кравченко також пропонує законодавчо закріпити, що територіальна громада наділяється правом юридичної особи³¹. Однак, на нашу думку, це дискусійна пропозиція, чи доцільно загалом і чи у всіх випадках організації місцевого самоврядування безпосередньо територіальна громада повинна мати статус юридичної особи чи/та створені нею органи.

2.2. Статус органів місцевого самоврядування

З контексту поняття "місцеве самоврядування" впливає, що основні управлінські повноваження та відповідальність за вирішення питань місцевого значення, які охоплюються поняттям "статус", покладено на органи місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб (службовців органів місцевого самоврядування).

Поняття правового чи юридичного статусу (лат. status - стан, становище) особи в основному формулюють як сукупність її прав та обов'язків³². В аспекті такого поняття правовий статус особи - це закріплені в законодавстві її основні права і обов'язки. Вони відбиваються поняттям суб'єктивного юридичного права і поняттям юридичного

³⁰ Фурман У. Проект статуту територіальної громади. Проект регламенту міської ради в Україні. - К.: Видання здійснене Фондом ім. Ф. Берта, бюро зі співробітництва в Україні, 1998. - С. 5.

³¹ Кравченко В.І. Місцеві фінанси України.-К., 1999.-С. 78.

³² Рабінович П.М., Шмельова Г.Г., Луць Л.А. Загальна теорія держави і права: Навч. посібник. - К.: 1993.-96 с.

обов'язку. Тому зазначене поняття також визначається і як система суб'єктивних юридичних прав та обов'язків суб'єкта. У такій концепції правовий статус виступає як міра свободи особи, що дозволена державою, закріплює за кожною особою вільний вибір бажаної і можливої сфери реалізації її інтересів.

Дещо іншим є трактування статусу як законодавчо закріпленого правового становища³³. Проте, як стверджує Н. Нижник, правовий статус - категорія не тільки багато аспектна, але й багатоелементна³⁴. Цей правовий інститут включає такі складові: завдання та цілі, права та обов'язки, функції, відповідальність, організацію чи порядок утворення та процедури діяльності (регламент). У науці конституційного права статус, як зазначає Н. Богданова, - це теоретична конструкція, яка з'єднає нормативні характеристики, теоретичні уявлення про реальну практику реалізації правових настанов³⁵.

Узагальнюючи можемо запропонувати широке визначення цього поняття (правового статусу особи), як врегульоване нормами права чи юридизоване її положення в суспільстві та державі. Це формулювання з відповідною модифікацією можна застосувати і до органів здійснення місцевого самоврядування. Особливістю статусу органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб є спеціальна правосуб'єктність, сутність якої полягає в тому, що вони можуть здійснювати тільки те, та у такий спосіб, що буквально передбачено законодавством. Важливо констатувати, що поняття "правовий статус" є тільки видом більш широкого поняття "соціальний статус".

У традиційній інтерпретації управління - це дія суб'єкта на об'єкт із метою збереження або зміни його стану чи "руху". У такому трактуванні управління передбачає три моменти: суб'єкт управління, об'єкт управління, стан об'єкта управління.

Звернемо увагу на те, що управління - це не просто вплив на об'єкт, а вплив з визначеною метою. Мета - ще один аспект управління,

³³ Словник іншомовних слів / За заг. ред. Мельничука О.С. - К., 1985.-С. 787.

³⁴ Нижник Н.Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе. - К.: НАНУ Ин-т госуд. и права, 1995. - С. 91.

³⁵ Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве// Вестник Московского университета. - 1998. -№ 3. -С. 3-20.

як і інші, з попередньо перерахованих. Якраз метою управління відрізняється від просто впливу. Управління - це цілеспрямований вплив, або, інакше кажучи, управління - це мотивований вплив.

У загальному випадку суб'єкт і об'єкт управління не обов'язково люди. Адже самоупраляючі штучні системи не потребують особистої участі людини, хоча і не можна сказати, що до їхньої здатності самоуправлятися людина ніякого відношення не має. Природною здатністю до самоуправління володіють також живі істоти, причому без усякого відношення до людини.

У будь-якому випадку здійснення публічної влади та окремих її видів суб'єкт і об'єкт управління - це завжди ідеологічно обумовлене чи опосередковане, або, умовно кажучи, пов'язане з людиною. Тому тут завжди є ідеологія чи ідеологічна мотивація. Здійснюючи управління, одні люди впливають на відносини між іншими людьми чи навіть безпосередньо впливають на інших людей з метою збереження або зміни суспільних відносин чи, умовно кажучи, їхнього стану чи "руху".

Окремий аспект статусу - обов'язок. Ми включаємо його у визначення статусу для того, щоб відокремити здійснення влади від впливу. Особа, що впливає на поведінку іншої переконанням, порадою або просто особистим прикладом, керує нею, але не здійснює публічну владу навіть володіючи відповідними владними повноваженнями. Ця особа не суб'єкт здійснення публічної влади, а суб'єкт впливу. Між цими особами не публічно владні відношення, а відношення впливу. Сутність обов'язку проявляється у тому, що він завжди обумовлює чи тягне відповідальність.

Здійснення публічної влади загалом чи окремих її видів відрізняється від впливу засобами. Здійснення публічної влади та окремих її видів, насамперед державної влади та місцевого самоврядування, - це юридизований вплив. Особливість юридизованого впливу полягає в тому, що він може тягнути за собою юридичну відповідальність, пов'язану з обов'язком. Поняття обов'язку пов'язане з поняттям права: обов'язок на ті чи інші діяння є відсутність на них права. Наприклад, обов'язок що-небудь робити є відсутність права це не робити, а обов'язок що-небудь не робити (заборона) є відсутність права це робити. Отже, обов'язок теж передбачає визнання через юридизацію (точніше - невизнання права на невиконання) і поза визнанням неможливий.

У традиційній інтерпретації об'єкт здійснення влади знаходиться до відповідного суб'єкта у відношенні "підпорядкування". Проте поняття "підпорядкування" щодо ієрархії відношень між об'єктом здійснення якраз публічної влади чи окремого її виду з відповідною інституцією (суб'єктом чи органом) потребує додаткового тлумачення. Тут також необхідно зазначити, що поняття "об'єкт" в основному трактується як певна особа, насамперед фізична. Проте, у нашому трактуванні це насамперед суспільні відносини, а безпосередній, зокрема фізичний, вплив на особу є вже крайньою, що межує з виродженням, формою здійснення публічної влади та окремих її видів. На наш погляд об'єкт здійснення публічної влади знаходиться до відповідної інституції у відношенні "владарювання", а відповідна особа є "підвладною". У певному наближенні сутність "владарювання" можна розкрити через поняття власності (точніше - "підвласності"). Бути у відношенні підвладності, що випливає з відношення владарювання тим відрізняється від бути у відношенні впливу (підвпливу), що позбавляє особу чи учасника суспільних відносин права вибору, права вибору виду діянь (між виконувати або не виконувати). Те чи інше діяння для підвладної особи обов'язкове до виконання під загрозою притягнення до відповідальності через безпосередній вплив на її поведінку. Навіть якщо та чи інша особа не підкоряється велінню норми, відношення владарювання щодо унормованого чи насамперед юридизованого стану суспільних відносин, а також щодо підвладності особи, зберігається. Підвладна особа - це не та особа, що де-факто підкоряється, а насамперед та, що зобов'язана підкорятися чи зобов'язана виконувати веління норми. Це означає, що підвладність і підпорядкованість не те саме. З поняття підвладність випливає підпорядкованість, однак зворотне - невірно. Поняття підпорядкування ширше поняття підвладність.

Як і здійснення публічної влади, так і підвладність відрізняється від впливу засобами. Підвладність - це вплив за допомогою обов'язків, що тягнуть за собою санкції, насамперед притягнення до відповідальності за їх невиконання.

У традиційній інтерпретації слово "влада" вживається в основному як право на управління, і як суб'єкт цього права - "носій" влади. Відповідно до нашої концепції йдеться тільки про здійснення влади, а поняття "влада" має суттєво іншу інтерпретацію.

2.3. Проблеми статусу органів місцевого самоврядування у контексті поняття "юридична особа"

Є багато визначень поняття "юридична особа". Ми будемо притримуватися такого: - це легалізована та право-дієздатна організація, яка може від свого імені набувати прав та обов'язків і нести відповідальність. Зрозуміло, що тільки за сукупністю цих критеріїв, що складають поняття необхідної та достатньої умови, можна ідентифікувати ту чи іншу організацію як юридичну особу, проте деякі критерії є домінуючими. Тому, на наш погляд, окремого дослідження потребує визначення статусу органів здійснення місцевого самоврядування за критерієм відповідальності на предмет встановлення їхнього юридичного статусу.

Отже, питання статусу органів здійснення місцевого самоврядування у контексті поняття "юридична особа" розглядається тут в аспекті їхньої відповідальності. Під поняттям "відповідальність" насамперед мається на увазі відповідальність за заподіяння шкоди. Своєю чергою відповідальністю за заподіяння шкоди - це юридична відповідальність винуватої сторони. У відносинах органів здійснення місцевого самоврядування з іншими суб'єктами їхня відповідальність за заподіяння шкоди - це насамперед відповідальність "місцевого самоврядування" як певної інституції чи як певної особи своїм майном. Питання про те, чи виступає місцеве самоврядування у цивільно-правових відносинах як юридична особа ані наукою цивільного права ані чинним законодавством поки що не вирішено. До аналогічної думки також доходять й деякі інші автори, наприклад про це стверджує також Г.Єрмоєнко³⁶, щодо держави як суб'єкта у цивільно-правових відносинах. Це означає, що порушене питання має ознаки наукової та практичної проблеми.

Комплексний аналіз норм чинної Конституції України та відповідного Закону дає можливість припустити чи навіть стверджувати те, що поняття "органи", які здійснюють той чи інший вид місцевого самоврядування, є дискусійне і таке, що трактується законодавцем

³⁶ Єрмоєнко Г.В. Відповідальність держави за заподіяння шкоди//

Юридична енциклопедія: В 6 т. /Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. - К.: "Укр.енцикл." 1998.-Т. 1: А-Г.-С. 431.

неоднозначно, насамперед чи мають вони самостійний, тим більше незалежний юридичний статус. Адже законодавець постановив, що "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" (Ст. 56 чинної Конституції України). У контексті цієї норми відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень здійснюється за рахунок держави, а не органів державної влади. Проте, відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових, осіб при здійсненні ними своїх повноважень здійснюється за рахунок "органів місцевого самоврядування". Цю конституційну норму в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" викладено у суттєво іншому формулюванні, адже там встановлено, що "Шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету, а в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування - за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом" (ч. 1 Ст. 77). Особливість цієї норми Закону полягає в тому, що у ній буквально вказується не інституція, особа чи, як це викладено у відповідній нормі Основного Закону (Ст.57) "органи місцевого самоврядування", за рахунок яких відшкодовується шкода, а джерело з якого відшкодовується шкода. Тому тут тільки можна зробити висновок, про те що хто є власником цього джерела, мається на увазі місцевий бюджет, той і є тією відповідальною особою, за рахунок якої відшкодовується шкода. З цього випливає, що особою, до якої звертається позов у першому випадку, безпосередньо є держава та опосередковано її засновник - народ, а в другому - адміністративно-територіальна одиниця та відповідна територіальна громада.

Отже, з викладеного доходимо висновку, який можна трактувати і як гіпотезу, що держава є специфічною організаційно-правовою формою засновником та власником якої є народ, а територіальна громада є

засновником і власником відповідної адміністративно-територіальної одиниці, яку, враховуючи усталені поняття, з певним наближенням можна позначити у контексті поняття "місцеве самоврядування" як "відповідальна особа місцевого самоврядування". Тут також можемо зробити припущення про те, що в чинному законодавстві, насамперед в Основному Законі (Ст.57), законодавець фактично ототожнює поняття "орган місцевого самоврядування" з поняттям, аналогічним до поняття "держава" на місцевому рівні, тобто з поняттям "адміністративно-територіальна одиниця". З викладеного логічно випливає, що як народ, так і будь-яка громада, виступаючи засновником, не набуває статусу юридичної особи, проте створені чи засновані ними організації можуть таким статус набувати.

Від імені територіальної громади та адміністративно-територіальної одиниці, дії, пов'язані з реалізацією їхньої правоздатності, чи з яких випливає трактування їх як юридичних осіб, виконують тільки окремі органи місцевого самоврядування та їх посадові особи. Зокрема, у відповідних нормах Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" законодавець встановив, що "Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що *представляють* (курсив наш. - О.С.) відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами" (ч. 1 Ст. 10). Проте і сільський, селищний, міський голова також "... *представляє* (курсив наш. - О.С.) 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" (п. 14 ч.3 Ст. 42). Тим самим законодавець вносить певну невизначеність щодо інституційного представництва територіальної громади. Адже рада тут трактується як орган, а голова як посадова особа.

У випадках заподіяння шкоди діями органів місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб суб'єктом відповідальності виступає "відповідальна особа місцевого самоврядування". Законом України "Про власність" (1991) розмежовано відповідальність держави і відповідальність державних підприємств, кожне з яких за власними боргами відповідає окремо. Таке розмежування

видається цілком логічним, адже державні підприємства - це суб'єкти підприємницької діяльності, стосовно до яких держава виступає тільки як засновник і власник.

Отже, з викладеного випливає висновок про те, що статус юридичної особи може мати тільки орган місцевого самоврядування зі спеціальним статусом, тобто зі статусом відповідальної особи, адже будь-який позов на відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб - це звернення позову до місцевого бюджету, тому відшкодування проводиться за рахунок не конкретного органу місцевого самоврядування, а за рахунок адміністративно-територіальної одиниці, тобто відповідної територіальної громади.

Проте, відповідною нормою в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" встановлено, що "Органи місцевого самоврядування є *юридичними особами* (курсив наш. - О.С.) і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону" (ч. 1 Ст. 16). Це означає, що законодавець де-юре постановив, що "органи місцевого самоврядування є юридичними особами". Але, одного запису навіть у законі про те, що та чи інша особа є юридичною, зокрема, про те, що органи місцевого самоврядування є юридичними особами, недостатньо. Для того щоб особа набула статусу юридичної, вона повинна відповідати ряду ідентифікаційних ознак. Тільки та особа, яка відповідає не деяким, а сукупності ідентифікаційних ознак набуває статусу юридичної особи. Зокрема, однією з необхідних умов ідентифікації особи юридичною, що було визначено ще Основами цивільного законодавства Союзу СРСР і соціалістичних республік (стаття 11³⁷) та відповідно до Цивільного кодексу України від 1963 року (стаття 23³⁸), - це наявність відокремленого майна. Тобто, кожна юридична особа

³⁷ Основи гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик: Закон Союза Советских Социалистических Республик от 8 декабря 1961 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. - 1961. - № 50. - Ст. 525.

³⁸ Цивільний кодекс України: Закон Української РСР від 18 липня 1963 р. № 1540-06.

має своє майно, відокремлене, по-перше, від майна членів трудового колективу даної організації, по-друге, від майна держави чи автономного утворення, адміністративно-територіальної одиниці, по-третє, від майна інших організацій, в тому числі вишестоящих органів³⁹. Водночас така організація повинна мати реальну здатність нести самостійну майнову відповідальність. Адже юридична особа відповідає за свої зобов'язання належним їй (закріпленим за нею) майном, на яке відповідно до статті 32 Цивільного кодексу України від 1963 року та статті 7 Закону України "Про власність"⁴⁰ може бути звернене стягнення.

У новому Цивільному кодексі України⁴¹ поняття "юридична особа" трактується дещо інакше. Адже там встановлено, що "Юридичною особою є організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку.

Юридична особа наділяється цивільною правоздатністю і дієздатністю, може бути позивачем та відповідачем у суді" (Ст. 80). У цьому визначенні, на відміну від відповідної норми Цивільного кодексу від 1963 року, буквально не йдеться про те, що юридична особа має бути наділена майном, яке може бути предметом відшкодування завданої іншій особі шкоди. Проте, у новому Цивільному кодексі України, на наш погляд, реалізовано концепцію "трансляційної" відповідальності. Ця концепція виражена в нормах Цивільного кодексу України від 1963 року, а також концептуалізована у чинній Конституції України у нормі статті 56 формулою про те, що шкода відшкодовується "цілим", зокрема державою, а не його "елементом чи складовим", зокрема органами здійснення державної влади, їх посадовими і службовими особами. Це означає, що відповідає не окремий орган, а інституція, якій він належить, адже відповідає "людина", а не її "рука". Хоча безпосередньо шкоду завдала "рука", а не "людина".

Про співвідношення понять "юридична особа" та "орган" можна судити також зі змісту деяких інших статей нового Цивільного кодексу України. Зокрема законодавець постановив, що "Юридична особа

³⁹ Цивільне право: Навчальний посібник для студентів юрид. вузів та факультетів. - К.: Вентурі, 1995.-С. 78.

⁴⁰ Про власність: Закон УРСР від 7 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. - 1991. -№ 20.

⁴¹ Цивільний кодекс України // www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new.

набуває цивільних прав та обов'язків і здійснює їх через свої *органи* (курсив наш. - О.С.), які діють відповідно до установчих документів та закону" (ч.І Ст. 92⁴²). У контексті цієї норми поняттям "орган" трактується тільки елемент структури юридичної особи. До аналогічного висновку дійдемо аналізуючи і інші норми цього Кодексу щодо статусу філії та представництва. Адже відповідно до статті 95 цього Кодексу:

1. Філією є відокремлений підрозділ юридичної особи, що розташований поза її місцезнаходженням та здійснює всі або частину її функцій.

2. Представництвом є відокремлений підрозділ юридичної особи, що розташований поза її місцезнаходженням та здійснює представництво і захист інтересів юридичної особи.

3. Філії та представництва не є юридичними особами. Вони наділяються майном юридичної особи, що їх створила, і діють на підставі затвердженого нею положення.

Зазначені ознаки необхідно враховувати при ідентифікації будь-якої особи, адже вони становлять концептуальне ядро аналізу.

У Цивільному кодексі України від 1963 року відповідна глава присвячена зобов'язанням (глава 40⁴³), що виникають внаслідок заподіяння шкоди. Зокрема, в статтях 441, 442 передбачено відповідальність організацій за шкоду, заподіяну з вини її працівників під час виконання ними своїх трудових (службових) обов'язків, а також незаконними діями державних, громадських організацій і службових осіб при виконанні ними своїх обов'язків у галузі адміністративного управління.

В усіх випадках, відповідно до цих статей, відшкодування можливе, якщо доведена вина того, хто заподіяв шкоду. Водночас не має значення форма вини: чи умисел, чи необережність, за винятком передбачених законом випадків.

Необхідно врахувати, що у своєму рішенні суд, враховуючи обставини справи, зобов'язує відповідача відшкодувати втрати в натуральній формі (надати річ того ж роду та якості, виправити пошкоджену річ і т. ін.) або повністю компенсувати заподіяну шкоду.

⁴² Цивільний кодекс України [//www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

⁴³ Цивільний кодекс України: Закон Української РСР від 18 липня 1963 р. № 1540-06.

Моральна шкода компенсується в грошовій або іншій матеріальній формі за рішенням суду незалежно від компенсації майнової шкоди.

Умови і порядок надання коштів на покриття заборгованості установ та інших державних організацій, що фінансуються з державного бюджету, якщо ця заборгованість не може бути покрита за рахунок їх кошторису, встановлюються законодавчими актами (Ст. 33⁴⁴). У розвиток цієї статті у Законі України "Про власність" (п.3 Ст. 39⁴⁵) визначено, що державна установа (організація) відповідає за зобов'язаннями грошовими коштами, які є в її розпорядженні. При недостатності коштів відповідальність за зобов'язаннями державної установи несе власник відповідного майна. Враховуючи те, що самостійний кошторис державної установи, зокрема, органів виконавчої влади не може мати таких коштів, тому як де-факто, так і де-юре відповідачем завжди є держава. Аналогічні міркування можна викласти про відповідальність щодо діяльності органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. Викладене є розвитком концепції "трансляційної" відповідальності як щодо здійснення державної влади, так і щодо здійснення місцевого самоврядування.

Варто ще раз зазначити, що і саме поняття "орган" влади у нашій концепції трактується не як самостійний суб'єкт, а тільки як елемент якогось суб'єкта. Або, інакше кажучи, поняття "орган" влади усвідомлюється скоріше як інституція, що діє за дорученням, тому не може бути незалежною, а має тільки певний ступінь самостійності в структурі, яка виступає цілісною системою.

Відкритими, на наш погляд, залишаються також і питання про трактування статусу виконавчих органів рад у контексті поняття "юридична особа". Адже чинна Конституція України, зокрема відповідні статті розділу XI, не детермінує поняття структури окремого органу місцевого самоврядування, тому цілком логічним видається трактування законодавцем місцевого самоврядування у контексті поняття якогось, так званого, "інтегрального" органу здійснення відповідної влади в "селах, селищах, містах, областях і районах, містах Києві та Севастополі".

⁴⁴ Цивільний кодекс України: Закон Української РСР від 18 липня 1963 р. № 1540-06.

⁴⁵ Про власність: Закон УРСР від 7 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. - 1991. - № 20.

Водночас у чинному Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" законодавець визначив, що:

"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 ... "(Ст. 26).

З викладеного випливає, що на відміну від чинної Конституції України у зазначеному Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" більш чітко детермінується місцеве самоврядування у контексті поняття "адміністрація" як система певних органів здійснення влади. Зокрема, у цьому Законі виокремлюється такі поняття, як "апарат", "виконавчий комітет", "відділи", "управління" та "інші" органи місцевого самоврядування. А це означає, що цей Закон детермінує на відповідному рівні певну систему органів до якої належить: з одного боку, місцева рада як юридична особа, а з другого боку - систему її виконавчих органів, якими є "... їх (рад) виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи" (ч.1 Ст. 11). З викладеного цілком логічно випливає запитання: чи рада - це юридична особа, яка має свої юридичні особи. Адже видається цілком логічним, що одна юридична особа не може мати у своєму складі інших юридичних осіб. Проте, вона може бути засновником інших юридичних осіб. Відповідною нормою в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" встановлено, що "*Органи* (курсив наш. - О.С.) місцевого самоврядування є *юридичними особами...*" (ч. 1 Ст. 16). Водночас це означає, що виконавчі органи рад, якими є "... їх (рад) виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи" (ч.1 Ст. 11) не мають

статусу юридичної особи. Адже, з системного аналізу чинної Конституції України та Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" можна дійти висновку, що виконавчі органи рад є тільки органами рад, а не окремими органами місцевого самоврядування. Через ці органи рада здійснює свою діяльність, тому відповідно до логіки нового Цивільного кодексу (ч.І Ст. 92) вони не можуть мати статус юридичної особи. Водночас це означає, що тільки ради, відповідно до норм цього Закону, мають статус юридичної особи. Інакше кажучи відповідно до концепції, втіленої у чинному законодавстві, конкретна територіальна громада юридизується чи набуває юридичного статусу тільки через відповідну раду, адже, відповідно до цієї концепції, тільки ради є органами місцевого самоврядування (ч. 1 Ст. 10) і тільки органи місцевого самоврядування є юридичними особами (ч. 1 Ст. 16). Проте це дискусійний висновок, адже, відповідно до частини 1 статті 5 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", система місцевого самоврядування включає:

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

Тобто тут також йдеться тільки про виконавчі органи сільських, селищних, міських рад. Водночас це означає, що система місцевого самоврядування та система органів місцевого самоврядування є різними поняттями. Проте тільки у частині 3 статті 10 цього Закону сказано, що "Представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, *виконавчі органи місцевого самоврядування* (курсив наш. - О.С.) діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених цим та іншими законами", йдеться не про виконавчі органи рад, а про виконавчі органи місцевого самоврядування. Тут важливо зазначити, що виконавчі органи рад, та виконавчі органи місцевого самоврядування це суттєво різні інституції. Загалом це тільки свідчить про неоднозначність трактування законодавцем статусу інституцій, що здійснюють місцеве самоврядування.

Отже, можемо стверджувати про дискусійність питання щодо встановленого чинним законодавством юридичного статусу органів місцевого самоврядування, насамперед виконавчих органів рад. Водночас можна запропонувати такі три суттєво відмінні концепції та відповідно їй напрями розвитку цього питання:

а) постановити, що територіальна громада як юридична особа - це легалізована та право-дієздатна організація громадян, яка може від свого імені набувати прав та обов'язків, здійснюючи їх через свої органи, які діють відповідно до установчих актів і законодавства та нести відповідальність. Такими органами без статусу юридичної особи, з числа яких визначається орган, який має право представляти інтереси територіальної громади, можуть бути глава, рада, виконавчий комітет і інші органи як елементи структури органів територіальної громади як юридичної особи;

б) постановити, що ради - це органи місцевого самоврядування, статус яких як юридичних осіб визначається відповідним законом, виокремивши водночас питання гарантій відповідальності цих органів як юридичних осіб, тобто наділити їх відокремленим від державної власності майном і забезпечити виконання інших критеріальних ознак у контексті поняття "юридична особа";

в) або розвивати концепцію полікратії щодо здійснення місцевого самоврядування, надавши статусу юридичної особи окремим, наприклад "вищим", або всім органам у системі органів здійснення місцевого самоврядування, відносно яких територіальна громада виступає засновником чи установчим суб'єктом. Наприклад, главі, раді та виконавчому комітету територіальної громади.

2.4. Особливості статусу виконавчих органів у місцевому самоврядуванні

Структура виконавчих органів в різних державах є різною⁴⁶. Наприклад, у США принцип "стримувань і противаг" є характерною

⁴⁶ Мишин А.А. Конституционное право зарубежных стран: Учебник / 6-е изд. перераб. и дополн. - М.: Белые Альвы, 1999. - С. 344-348.

ресою не тільки для побудови державного механізму, а й організації апарату місцевого управління. Для того муніципальні чиновники обираються населенням, що забезпечує їм більшу свободу у відносинах з муніципалітетами. У Великобританії муніципальні ради утворюють галузеві комітети, яким вони делегують відповідні повноваження. У деяких землях Німеччини колегіальні виконавчі органи - магістрати обираються радами. У Франції в комунах так само і в Японії в муніципалітетах відсутні колегіальні виконавчі органи.

Раніше вважалося, що "для виконання функцій, які забезпечують безперервну діяльність підвідомчих підприємств, організацій та установ, місцеві Ради створюють спеціальний апарат управління: виконавчі комітети, відділи, управління, комісії та інші виконавчі підрозділи"⁴⁷. Організаційну основу апарату управління місцевих Рад становили їх виконавчі комітети. Конституція СРСР, а також Конституція УРСР вказували, що виконкоми є виконавчими і розпорядчими органами місцевих Рад народних депутатів. Де поняття "виконавчий і розпорядчий орган Ради" розуміли у контексті того, що " ... вона охоплює як виконання законів та інших актів вищестоящих державних органів і рішень місцевої Ради, так і розпорядництво при цьому в межах наданих їм законом прав"⁴⁸.

Основною організаційною формою роботи виконавчих комітетів були їх пленуми (засідання). Для здійснення передбачених законом функцій виконкоми утворювали також певну систему органів. Так, пленум обирав зі свого складу президію, утворював спеціальні органи управління (управління, відділи, комісії, секції"). Президія, як постійно діючий орган, повинна була керувати всією поточною роботою, а в період між пленумами - заміщати представницький орган, вирішувати всі питання, підвідомчі виконкому, за винятком тих з них, які відносились до виключної компетенції цього органу^{49,50}.

⁴⁷ Селівон М. Виконавчий комітет місцевої ради. - К.: Видавництво політичної літератури України, 1978.-С. 8.

⁴⁸ Селівон М. Виконавчий комітет місцевої ради. - К.: Видавництво політичної літератури України, 1978.-С. 9.

⁴⁹ Селівон М. Виконавчий комітет місцевої ради. - К.: Видавництво політичної літератури України, 1978.-С. 9-10.

⁵⁰ Корнієнко М.І. Правове становище відділів і управлінь виконавчих комітетів місцевих Рад депутатів трудящих. - К.: Наук, думка, 1973. - С. 9-46.

До прийняття Конституції СРСР 1936 року, поряд з місцевими Радами (сільським та міськими) існувала система з'їздів Рад великих адміністративних одиниць: округів, районів, областей⁵¹. На цих з'їздах утворювалися виконавчі комітети, які в період між з'їздами були найвищими органами влади на всій території. Вони користувалися всіма правами з'їзду Рад, фактично підміняючи його та вирішуючи всі питання його компетенції, за винятком тих з них, які були віднесені до виключного відання з'їзду.

Відповідно до положень Конституції СРСР 1936 року систему з'їздів Рад і Рад депутатів було замінено єдиною системою Рад депутатів трудящих. Конституцією СРСР 1977 року організаційну структуру місцевих Рад залишено без змін, лише було змінено назву Рад на Ради народних депутатів і строки їх повноважень. Строки повноважень Верховних Рад збільшилися до п'яти років, місцевих Рад народних депутатів - до двох з половиною. Важливою відмінністю правового статусу виконавчих комітетів як самостійних державних органів у конституційних моделях СРСР від 1936 та 1977 років було те, що вони не мали права підняти Ради і виступати, як до прийняття Конституції 1936 року, найвищими органами влади на підпорядкованій території. Виконавчі комітети відповідно до цих моделей безпосередньо керували лише органами спеціальної компетенції - відділами і управліннями виконавчого комітету. Постійні ж комісії підпорядковані безпосередньо тільки відповідним Радам.

Отже, принцип "демократичного централізму" через "верховенство" Рад народних депутатів був в основі взаємовідносин між ними і виконавчими комітетами. Рада народних депутатів як представницький орган мала право розглядати і вирішувати будь-які питання, які віднесені до відання виконавчого комітету, що формально давало їй можливість впливати на всі сторони виконавчо-розпорядчої діяльності. Формально Ради народних депутатів мали можливість систематично контролювати діяльність виконавчих і розпорядчих органів, їх службових осіб.

Відповідно до частини 1 статті 51 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" "Виконавчим органом сільської, селищної,

⁵¹ Селівон М. Виконавчий комітет місцевої ради. - К.: Видавництво політичної літератури України, 1978.-С. 10.

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". Тут важливо зазначити, що ця норма Закону щодо створення виконавчого комітету ради є імперативною, тому такий орган, за деяким встановленим Законом виключенням, безумовно, має бути створений. Проте, законодавець упустив важливий процесуальний аспект, не встановивши термінів, упродовж яких рада зобов'язана утворити цей орган.

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 відповідної ради.

Виконавчий комітет ради утворюється у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради - голови відповідної ради, заступників голів, керуючого справами виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. До складу виконавчого комітету входить секретар відповідної ради.

У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова.

За своєю структурою, формами і методами здійснення функцій виконавчий комітет - колегіальний орган. Відповідно до спеціальної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, порядок діяльності виконавчого комітету ради має визначатися відповідним регламентом. Особливість спеціальної правосуб'єктності виконавчого комітету ради полягає в тому, що його діяльність, при відсутності зазначеного регламенту, має розглядатися як правопорушення. Проте, в Законі знову ж таки не встановлені процесуальні строки щодо прийняття рішення про затвердження регламенту.

Отже, на законодавчому рівні необхідно встановити строки, впродовж яких має бути затверджений регламент виконавчого комітету. Важливо також визначитися і щодо процедури та інституції, яка

затверджує цей регламент.

Регламентация прав і обов'язків працівників виконкому має відбуватися на одному з перших після виборів засідань цього органу і оформлятися окремим рішенням.

Відповідно до частини 1 статті 54 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" "Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада у межах затверджених нею структури і штатів *може створювати* (курсив наш. - О.С.) відділи, управління та інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад". Ця норма, на відміну від норми про виконавчі комітети рад (ч. 1 Ст. 51), є диспозитивною, тому рада щодо цього питання може приймати рішення на власний розсуд.

Відділи, управління та інші виконавчі органи ради є підзвітними і підконтрольними раді, яка їх утворила, підпорядкованими її виконавчому комітетові, сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті ради.

Відповідно до частини 4 статті 54 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" "Положення про відділи, управління та інші виконавчі органи ради затверджуються відповідною радою". Як зазначає М. Корнієнко, "... відомості про правову природу відділів і управлінь виконкомів місцевих рад, містяться у положеннях про них"⁵². Проте, концептуальні засади статусу та організації діяльності цих органів визначаються в Основному Законі та поточному законодавстві.

У системі виконавчих органів виконавчі комітети є органами загальної компетенції. Вони здійснюють виконавчо-розпорядчі та організаційні функції на території адміністративно-територіальної одиниці відповідно до рішень ради та органів здійснення державної влади. У відповідності до компетенції, визначеної їм законодавством і рішенням ради, вони розглядають й вирішують питання, пов'язані з організацією управління, що віднесені до компетенції ради, яка їх утворила, за виключенням питань, що складають виключну компетенцію самої ради.

⁵² Корнієнко М.І. Правове становище відділів і управлінь виконавчих комітетів місцевих Рад депутатів трудящих. - К.: Наук, думка, 1973. - С. 48.

Що ж до актів виконавчого комітету, то відповідними нормами Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ч.6, ч.7, ч.9, ч.10 Ст.56) законодавець постановив, що:

"... 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.

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.

Відділи, управління та інші виконавчі органи ради створюються для оперативного управління галузями, або для здійснення різних функцій у відношенні до осіб, які їм не підпорядковані. У виконавчому комітеті також створюються відділи та інші структурні підрозділи для забезпечення належної роботи самого виконавчого комітету.

Відділи, управління та інші виконавчі органи ради можна класифікувати за такими групами:

- самостійні, організаційно відокремлені відділи, управління та інші виконавчі органи, наділені певною компетенцією, за галузевою, або функціональною ознакою, які за своєю ініціативою і від свого імені мають право видавати нормативні акти, а також самостійно вступати у відносини з іншими органами управління у межах, визначених в положеннях про них (у структурі виконавчих органів у містах такими управліннями та відділами, як правило, є: управління житлово-комунального господарства, управління фінансів, управління охорони здоров'я, управління праці та соціального захисту населення, відділ освіти, відділ культури, відділ з

питань фізичної культури та спорту, відділ у справах сім'ї та молоді та інші);

- відділи та управління як структурні підрозділи виконавчого комітету, які не мають організаційної самостійності, а складають секретаріат чи апарат виконкому (в структурі міськвиконкомів це, як правило: загальний, організаційний, юридичний відділи, відділ бухгалтерського обліку, відділ кадрової роботи та інші).

Відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання про "затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання" (п. 6 ч. 1 Ст. 26), а також питання про "утворення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради" (п. 6 ч. 1 Ст. 26).

Проте, відповідно до цього Закону сільський, селищний, міський голова "... 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 крім керівників дошкільних, загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладів;..." (п.10 ч.3. Ст.42).

З системного аналізу цих норм випливає, що процедури утворення виконавчих органів базуються на принципі зв'язаної ініціативи, адже без відповідного подання голови, а також без його рішення щодо призначення відповідних посадових осіб, виконавчі органи не можуть бути створені. Це також означає, що питання структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання не належать до виключної компетенції рад, а тільки вирішуються виключно на їх пленарних засіданнях.

Отже, відповідно до реалізованої в чинному законодавстві концепції виконавчі органи сільської, селищної, міської ради утворюють певну систему, яку умовно можемо позначити як "адміністративний апарат ради" або "виконавчий апарат ради" (хоча цей термін відповідає сутності явища, проте зараз його вживання є недоцільним тому, що цим терміном у Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні"

законодавець позначає відповідний орган, який здійснює забезпечення діяльності самої ради). У відповідності до концепції, зокрема концепції полікратії у здійсненні місцевого самоврядування, це має бути "адміністративний апарат місцевого самоврядування". Цей апарат складається з більш простих елементів, які теж є системами. У цьому апараті його елементи (відділи, управління та інші) виступають самостійними органами здійснення самоврядних функцій та повноважень. Тому "адміністративний апарат ради" визначається якраз як система відповідних органів. Необхідно зазначити, що між завданнями та цілями місцевого самоврядування, які носять загальний характер, та компетенцією окремого органу "адміністративного апарату ради" існує прямий зв'язок. Компетенція виконавчих органів є наслідком структурування "цілого" чи комплексу, спрямована на вирішення конкретних питань місцевого значення.

Система чи точніше системність виконавчих органів чи "адміністративний апарат" у місцевому самоврядуванні забезпечує інтегративність чи цілісність виконавчо-владного впливу щодо вирішення питань місцевого значення. Цей апарат відповідно до реалізованої в чинному законодавстві концепції має ознаки моноцентрично чи ще можна сказати - пірамідально, а в контексті поняття "влада" - монократично, ієрархічно організованої системи. Проте питання керуючого центру цієї системи, яким на перший погляд є виконавчий комітет, на наш погляд, не має однозначної відповіді. Адже, основною ознакою моноцентричної структури є те, що всі структурні ланки управлінської системи строго субординовані, тобто підпорядковані впливу якраз єдиної, а не множині вищого чи навіть найвищого підпорядкування владно-організуючих інституцій. Але, чинна модель організації та здійснення місцевого самоврядування має деякі ознаки якраз специфічної поліцентрично (полікратично) організованої системи.

Висновки до розділу 2

1. Інституції здійснення різних видів публічної влади як організаційні форми відповідних інститутів відрізняються одне від одного насамперед за ознакою детермінації, якою визначається ступінь

автономності чи самостійності, зокрема юридичної, організаційної та ресурсної; предметами діяльності; засобами її здійснення; юридичним забезпеченням та методами цієї діяльності. Це також означає, що кожне з цих понять виступає окремим критерієм, а в сукупності вони становлять критеріальне поле для ідентифікації, систематизації тощо відповідних інституцій.

2. Організація у широкому розумінні трактується як соціальний інститут. Проте у нашому, більш вузькому "цивільно-правовому" трактуванні, організація - це створена учасником особа як організаційно-правова форма чи певне об'єднання таких осіб (учасників). Організації відповідно до волевиявлення учасника чи учасників можуть створюватися у будь-яких незаборонених законодавством формах. Сутність поняття "організація" чи "організаційний" момент цього явища полягає у волевиявленні учасника чи учасників та у процесі ідентифікації (виокремленні) особи, що стає суб'єктом та об'єктом суспільних відносин. Організація, яка створена і зареєстрована у встановленому законом порядку, тим самим легалізується та наділяється цивільною правоздатністю і дієздатністю, може бути позивачем та відповідачем у суді. Така (легалізована) організація набуває спеціального організаційно-правового статусу - статусу юридичної особи, тому вона може створюватися у формі товариств, установ та в інших формах, встановлених законодавством.

3. Державу та місцеве самоврядування можна розглядати як певні організаційні форми. Це також означає, що необхідно розрізнити поняття "міське самоврядування" у контексті концепції здійснення публічної влади у так званому функціональному чи діяльнісному аспекті, та поняття "міське самоврядування" як певна організаційна форма у так званому інституційному аспекті. Тому з метою уникнення термінологічної невизначеності доцільно ввести інші позначення цих понять. Як варіант можна запропонувати вживати термін "комуна" щодо поняття місцевого самоврядування як організаційної форми, через яку територіальна громада здійснює місцеве самоврядування.

4. У загальному трактуванні особа - це родове поняття певного суб'єкта та об'єкта соціальної діяльності. У науці та практиці виокремлено два види особи - це "особа фізична" та "особа юридична". У нашому трактуванні особа фізична - людина як суб'єкт та об'єкт суспільних відносин; легалізована та соціалізована в суспільстві істота.

А особа юридична - легалізована та право-дієздатна організація, яка може від свого імені набувати прав та обов'язків і нести відповідальність. Важливою ознакою будь-якої особи, насамперед юридичної, є її повноваження. Де повноваження - це права та обов'язки (правообов'язки), що повинні забезпечити реалізацію функцій у процесі діяльності для досягнення мети. Тому державно владні повноваження - повноваження, що визначають волю та діяння держави через її органи, а самоврядні повноваження - повноваження, що визначають волю та діяння самоврядної організації безпосередньо та через її органи; юридично-владні повноваження - повноваження, що не виражають волю держави, але мають законний (юридизований) характер.

5. В основу методології дослідження інституціоналізації здійснення місцевого самоврядування покладено детермінаційний підхід, сутністю якого є виокремлення та ранжування і субординування інституцій за ознакою автономності чи самостійності. В якості інституції здійснення влади розуміємо цілісне автономне (орган) чи навіть незалежне (найчастіше ми трактуємо його як суб'єкт, проте це не зовсім вдалий термін у зв'язку з тим, що його вживання є поширеним, тому у контексті нашого підходу не зовсім адекватним) організаційне утворення. Отже, як основу видової систематизації інституцій здійснення публічної влади, у тому числі місцевого самоврядування, тут визначено принцип детермінації. Це означає, що в якості органу здійснення будь-якої влади за ступенем юридичної детермінації розглядаємо тільки певну частину чогось, тобто організаційного утворення, яка може функціонувати тільки в певній системі. Важливо зазначити, що, відповідно до нашої концепції, функціонування окремо взятого органу здійснення будь-якого виду влади ще не дає ефекту, який позначаємо поняттям "влада", який досягається внаслідок інтегративного впливу здійснення "владних" функцій та повноважень.

6. Адміністративно-територіальні одиниці мають певні адміністративно-правові ознаки. До них належать: адміністративні границі одиниці; відповідні органи управління чи місцевого самоврядування, які функціонують у межах цієї одиниці; управлінська та господарська (комунальна) інфраструктура відповідної одиниці. Проте тут дискусійним є питання чи "територіальність" обмежується лише границями населеного пункту чи "всією" землею, якою володіє територіальна громада та її члени. Це питання є проблемним і потребує

окремого розгляду та належного вирішення якраз в інтересах громади.

7. Територіальну громаду визначаємо як організаційно відокремлену частину інституцій здійснення місцевого самоврядування, якій приманна інституційна самостійність відносно інших інституцій здійснення публічної влади та інституційна незалежність відносно органів здійснення місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення. Водночас органом здійснення місцевого самоврядування є така інституція, яку територіальна громада безпосередньо чи опосередковано легалізує та якій безпосередньо чи опосередковано надає компетенцію щодо вирішення питань місцевого значення.

8. Виконавчі органи у місцевому самоврядуванні є організаційно відокремленою частиною інституцій, наділених відповідною самостійністю, тільки в межах системи органів здійснення місцевого самоврядування, або це також можуть бути тільки елементи структури відповідного органу. Сама територіальна громада як організація може також розглядатися в аспекті органу здійснення місцевого самоврядування. Адже місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою безпосередньо. Де поняття "здійснює" може мати як активні (наприклад, вибори, референдуми тощо), так і пасивні форми.

9. У чинному законодавстві України буквально не йдеться про юридичний статус територіальної громади. Проте з системного аналізу Основного Закону та поточного законодавства можна зробити висновок про наявність деяких ознак, які характеризують територіальну громаду як юридичну особу. Однак, на концептуальному рівні необхідно вирішити питання чи доцільно загалом і чи у всіх випадках організації місцевого самоврядування територіальна громада безпосередньо повинна мати статус юридичної особи чи/та створені нею органи?

10. Правовий статус особи - це врегульоване нормами права чи юридизоване її положення в суспільстві та державі. Це формулювання з відповідною модифікацією можна застосувати і до органів здійснення місцевого самоврядування. Особливістю статусу органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб є спеціальна правосуб'єктність, сутність якої полягає в тому, що вони можуть здійснювати тільки те та у такий спосіб, що буквально передбачено законодавством.

11. Здійснення публічної влади загалом чи окремих її видів відрізняється від впливу засобами. Здійснення публічної влади та окремих її видів, насамперед державної влади та місцевого самоврядування, - це юридизований вплив. Особливість юридизованого впливу полягає в тому, що він може тягнути за собою юридичну відповідальність, пов'язану з обов'язком. Поняття обов'язку пов'язане з поняттям права: обов'язок на ті чи інші діяння є відсутність на них права. Наприклад, обов'язок щонебудь робити є відсутність права це не робити, а обов'язок щонебудь не робити (заборону) є відсутність права це робити. Отже, обов'язок теж передбачає визнання через юридизацію (точніше - невизнання права на невиконання) і поза визнанням неможливий.

12. У традиційній інтерпретації об'єкт здійснення влади знаходиться до відповідного суб'єкта у відношенні "підпорядкування". Поняття "об'єкт" в основному трактується як певна особа, насамперед фізична. Проте, це, насамперед, суспільні відносини, а безпосередній, зокрема фізичний, вплив на особу є вже крайньою, що межує з виродженням, формою здійснення публічної влади та окремих її видів. Об'єкт здійснення публічної влади знаходиться до відповідної інституції у відношенні "владарювання", а відповідна особа є "підвладною". Бути у відношенні підвладності, що випливає з відношення владарювання тим відрізняється від бути у відношенні впливу (підвпливу), що позбавляє особу чи учасника суспільних відносин права вибору, права вибору виду діянь (між виконувати або не виконувати). Те чи інше діяння для підвладної особи обов'язкове до виконання під загрозою притягнення до відповідальності через безпосередній вплив на її поведінку. Навіть, якщо та чи інша особа не підкоряється велінню норми, відношення владарювання щодо унормованого чи насамперед юридизованого стану суспільних відносин, а також щодо підвладності особи зберігається. Підвладна особа - це не та особа, що де-факто підкоряється, а насамперед та, що зобов'язана підкорятися чи зобов'язана виконувати веління норми. Це означає, що підвладність і підпорядкованість не те саме. З поняття підвладності випливає підпорядкованість, однак зворотне - невірно. Поняття підпорядкування ширше поняття підвладність. Як і здійснення публічної влади, так і підвладність відрізняється від впливу засобами. Підвладність - це вплив за допомогою обов'язків, що тягнуть за собою санкції, насамперед притягнення до відповідальності за їх невиконання.

13. Держава є специфічною організаційно-правовою формою, засновником та власником якої є народ, а територіальна громада є

засновником і власником відповідної адміністративно-територіальної одиниці, яку, враховуючи усталені поняття, з певним наближенням можна позначити у контексті поняття "місцеве самоврядування" як "відповідальна особа місцевого самоврядування". У чинному законодавстві, насамперед в Основному Законі (Ст.57), законодавець фактично ототожнює поняття "орган місцевого самоврядування" з поняттям аналогічним до поняття "держава" на місцевому рівні, тобто з поняттям "адміністративно-територіальна одиниця". З викладеного логічно випливає, що як народ, так і будь-яка громада, виступаючи засновником, не обов'язково безпосередньо набуває статусу юридичної особи, проте створені чи засновані ними організації можуть такий статус набувати.

14. Статус юридичної особи може мати тільки орган місцевого самоврядування зі спеціальним статусом, тобто зі статусом відповідальної особи, адже будь-який позов на відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб - це звернення позову до місцевого бюджету, тому відшкодування проводиться за рахунок не конкретного органу місцевого самоврядування, а за рахунок адміністративно-територіальної одиниці, тобто відповідної територіальної громади.

15. Питання щодо встановленого чинним законодавством юридичного статусу органів місцевого самоврядування, насамперед виконавчих органів рад є дискусійним, тому пропонується такі три суттєво відмінні концепції та відповідно й напрями розвитку цього питання:

а) постановити, що територіальна громада як юридична особа - це легалізована та право-дієздатна організація громадян, яка може від свого імені набувати прав та обов'язків, здійснюючи їх через свої органи, які діють відповідно до установчих актів і законодавства та нести відповідальність. Такими органами без статусу юридичної особи, з числа яких визначається орган, який має право представляти інтереси територіальної громади, можуть бути глава, рада, виконавчий комітет і інші органи як елементи структури органів територіальної громади як юридичної особи;

б) постановити, що ради - це органи місцевого самоврядування, статус яких як юридичних осіб визначається відповідним законом,

виокремивши водночас питання гарантій відповідальності цих органів як юридичних осіб, тобто наділити їх відокремленим від державної власності майном і забезпечити виконання інших критеріальних ознак у контексті поняття "юридична особа";

в) або розвивати концепцію полікратії щодо здійснення місцевого самоврядування, надавши статусу юридичної особи окремими, наприклад "вищим", або всім органам у системі органів здійснення місцевого самоврядування, відносно яких територіальна громада виступає засновником чи установчим суб'єктом. Наприклад, главі, раді та виконавчому комітету територіальної громади.

16. За своєю структурою, формами і методами здійснення функцій виконавчий комітет - колегіальний орган. Відповідно до спеціальної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб порядок діяльності виконавчого комітету ради має визначатися відповідним регламентом. Особливість спеціальної правосуб'єктності виконавчого комітету ради полягає в тому, що його діяльність при відсутності зазначеного регламенту має розглядатися як правопорушення. Проте в законодавстві не встановлені процесуальні строки щодо прийняття рішення про затвердження регламенту. Тому на законодавчому рівні необхідно встановити строки, впродовж яких має бути затверджений регламент виконавчого комітету. Важливо також визначитися і щодо процедури та інституції, яка затверджує цей регламент.

17. Система чи точніше системність виконавчих органів чи "адміністративний апарат" у місцевому самоврядуванні забезпечує інтегративність чи цілісність виконавчо-владного впливу щодо вирішення питань місцевого значення. Цей апарат відповідно до реалізованої в чинному законодавстві концепції має ознаки моноцентрично чи ще можна сказати - пірамідально, а в контексті поняття "влада" - монархично, ієрархічно організованої системи. Проте питання керуючого центру цієї системи, яким, на перший погляд, є виконавчий комітет, не має однозначної відповіді. Основною ознакою моноцентричної структури є те, що всі структурні ланки управлінської системи строго субординовані, тобто підпорядковані впливу якраз єдиної, а не множині вишого чи навіть найвишого підпорядкування владно-організуючих інституцій. Адже чинна модель організації та здійснення місцевого самоврядування має деякі ознаки якраз специфічної поліцентрично (полікратично) організованої системи.

**УСТАНОВЧІ АКТИ У СФЕРІ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

3.1. Феноменологічний аспект проблеми установчих актів

Формування владної волі тієї чи іншої особи і оформлення її в правових актах - складний процес, який визначає законність і доцільність правових актів, ефективність їх дотримання, виконання та застосування. При характеристиці актів у правовій науці та практиці прийнято перш за все виявити їх юридичну сутність. Це означає, що виявляється питання про те, чи є вони актами нормативними чи індивідуальними актами застосування права.

Слово "акт" (походить від латинської actus - дія, actum - документ⁵³) в українській мові вживається в різних значеннях. Зокрема, цим словом позначають діяння, поступки. У такому розумінні можна всі дії інституцій, які здійснюють місцеве самоврядування, при будь-якій формі їх вираження, визнати актами цих інституцій. Якщо акти - дії, поступки, тоді їх при умові, що вони направлені на досягнення певного правового результату (ефекту), незалежно від того, ким вони здійснюються, вважають правовими актами.

Під установчими актами у широкому розумінні цього слова можна також розуміти всі дії особи (чи осіб) як установчого суб'єкта, зокрема засновника певної організації, які здійснюються нею в процесі волевиявлення і які відображають сутність цього волевиявлення. Це означає, що ключовими тут є поняття "установчий", "засновницький" та "волевиявлення".

Чи є принципова (концептуальна) відмінність між різними установчими актами, зокрема, між такими найбільш поширеними як "статут" та "положення"? Насамперед на це питання може бути відповідь

⁵³ Акт//Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.:

Ю.С. Шемшученко(відп.ред.)таін.-К.: "Укр. енцикл.", 1998.-Т. 1:А-Г.-С. 74.

- "немає", адже законодавець і деякі дослідники визначають ці поняття як синоніми чи як досить широкі поняття, що охоплюють різні установчі нормативно-правові акти.

Проте в аспекті проблеми ідентифікації складових функціональної та інституційної структури здійснення публічної влади є й інша точка зору. Ми вважаємо за доцільне ввести поняття "установчого акта" у число обов'язкових ознак легітимності інституцій здійснення публічної влади, насамперед органів здійснення різних видів державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування. Враховуючи те, що установчий акт направлений на досягнення певного правового результату (ефекту), незалежно від того, ким він здійснюється, тому він вважається правовим актом, тим самим ідентифікуються (відокремлюються) інституції здійснення різних видів публічної влади за ступенем їхньої юридизації (юридичної детермінації), що мають під собою легальні (легітимні) основи. Це означає, що вирішення цієї проблеми зводиться до вирішення питань визначення необхідної та достатньої ідентифікаційних ознак. Міркуючи у цьому напрямі, не тільки чи навіть не стільки робимо чергову спробу раціоналізувати концепт окремих понять установчих актів, зокрема таких з них як "статуту" та "положення", а внести вклад у розкриття феномену публічної влади та структурування її здійснення через ознаки (необхідну та достатню) ідентифікації складових відповідної інституційної структури. Отже, в широкому аспекті "феноменальність" установчого акта полягає в ідентифікаційній легалізації відповідного інституту. У правовій державі установчим актом інтегративно детермінується статус (соціальний, юридичний тощо) відповідної інституції здійснення публічної влади, зокрема органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування. Юридичний статус відповідної інституції пов'язаний, насамперед, з поняттям правової держави, він визначає вузьке трактування установчого акта. Через установчий акт відбувається ідеалізація відповідного інституту та його детермінування де-юре. З цього логічно випливає, що саме поняття "установчий акт" є родовим, тому інші, наприклад такі найбільш поширені як "статут" і "положення", можуть бути видовими. Це означає, що установчий акт є своєрідним "паспортом" чи іншим посвідченням відповідної особи.

Раціоналізувати концепт "установчого акта", зокрема "статуту" і "положення", та розкрити феномен "установчого акта" - різниця

принципова, і от чому. Раціоналізувати концепт - це, насамперед, "краще" чи "інакше" визначити поняття. Визначити ж поняття - значить розкрити його зміст за допомогою кінцевого набору слів. І тому, що за тим самим словом найчастіше є чи, інакше кажучи, ховаються різні поняття, то скільки різних понять, що притаманні слову "статут" чи "положення", то стільки і різних "раціоналізацій концепту установчого акта". Зауважимо, що суперечки тут недоречні. Адже тут діє відома приказка - "про визначення не сперечаються", так що залишається лише класифікувати наявні визначення й або одне з них вживати у своєму лексиконі, або змінити його чи навіть "придумати" своє власне. Проте, при більш детальному неупередженому аналізі виявляється, як правило, що будь-яке "своє" чи "краще" поняття є все таки тільки "інакшим".

Інше - розкриття феномена. Таке розкриття - справа феноменології, а феноменологія виходить з того, що феномен "завжди" чи "строго" єдиний і тому існує тільки одне визначення, що розкриває феномен. Всі інші визначення в кращому випадку тільки "змінюють", "інакше" чи "краще" формулюють визначення, чи "привідкривають" феномен, або схоплюють у ньому той або інший бік, момент чи ознаку. Звідси справа феноменології — досліджуючи загально-значущі тлумачення феномена, виокремити в них його суттєві ознаки і потім на цій базі через відповідну дефініцію створити єдине ціле феномена. При написанні цих феноменів можна йти як би зворотним шляхом (не від частин до цілого, а від цілого до частин), але лише тому, що доводиться "ламати" стереотипи.

Сказати, що ми вводимо легітимність "установчого акта", насамперед таких його видів як "статут" та "положення", у число обов'язкових ознак ідентифікації інституцій здійснення різних видів публічної влади, зокрема органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування - значить усе-таки спотворити власну думку. У число обов'язкових (визначальних) ознак інституцій здійснення публічної влади ми вводимо їхню юридизацію, і тому лише в тому випадку, якщо легітимність і юридизація те саме, можна сказати, що тим самим у число обов'язкових ознак ми вводимо легітимність "установчого акта". І хоча мидійсно вважаємо, що в певному наближенні легітимність "установчого акта" - це юридизація відповідної інституції, ми все-таки не упевнені у тім, що читач буде розділяти цю точку зору. Слово "легітимність" (від лат. *legitimus*) означає "законний", тоді як у

слові "юридизація" ніякої законності не чується. У контексті засад правової держави якраз для легітимності інституції здійснення публічної влади та окремих її видів, насамперед державної, необхідним є легітимність "установчого акта". Тому досить таки імовірно, що читач тут може зрозуміти викладене так, начебто ми вводимо в число ознак "установчого акта" законність, і значить буде введений в оману. Адже, слова для феноменолога - шлях до пізнання істини. При підборі правильних слів - феномен розкриється, а в іншому випадку матимемо "розмитість", непослідовність, алогічність думки чи образно кажучи навіть "пустослів'я".

Що ж не влаштовує нас у традиційних інтерпретаціях? Головним їхнім недоліком вважаємо невинуватене розширення та застосування понять у сфері місцевого самоврядування щодо різних об'єктів. Щоб уникнути цього недоліку і зробити поняття більш визначеним, пропонуємо ідентифікувати інституції здійснення публічної влади та окремих її видів легітимними "установчими актами", через які вони (інституції) легалізуються. Сутність гіпотези дослідження не тільки в тім, що ми визначаємо легалізацію інституції здійснення публічної влади через поняття "установчого акта", але й у тім, що водночас визначаємо легалізацію інституції здійснення публічної влади через поняття виду установчого акта. Іншими словами, у феномена установчого акта такі істотні моменти - легітимність, детермінованість юридичного статусу. Це також означає, що кожна інституція здійснення влади через "установчий акт" характеризується родовими, видовими та індивідуальними ознаками.

З феноменологічної точки зору пошук правильного визначення небезглуздий і що визначення все-таки розрізняються по істинності: більш істинно те, що до феномена наближає, менш - віддаляє. Інша справа - як істинність визначення довести? Та й чи можна взагалі це зробити?

Поняття установчого акта у нас виявляється значно більш вузьким за своїм змістом, включаючи в число обов'язкових ознак установчого акта "легітимність" і "детермінованість юридичного статусу".

Отже, у феномена установчого акта істотним є його видова обумовленість легітимністю, детермінованістю юридичного статусу, яким характеризується родові, видові та індивідуальні ознаки відповідної інституції.

3.2. Статут як компетенційний акт

Проблема сутності й поняття визначення статуту різних організацій, у тому числі органів здійснення місцевого самоврядування, має вироблені концепції, що викликані різними концептуальними цілями й методичною базою.

Так, у "Словнику іншомовних слів" статут (лат. statutum, від statuo - встановлюю, вирішую) тлумачиться як: збірник основних засад, положень, зведення правил, що визначають завдання, структуру та функції певної державної установи чи організації, а також регламентують порядок їхньої діяльності⁵⁴. А в "Словаре русского языка" С.І. Ожегова - таке (дещо інше) формулювання: статут - устав, укладення про щонебудь⁵⁵. Де (там же) поняття "устав" - звід правил, положень, що встановлюють організацію, устрій, порядок діяльності чого-небудь⁵⁶.

Відповідно до енциклопедій, що виходили в минулому, статут - устав, збірник правил, що визначає порядок організації і діяльності окремих внутрішньодержавних і міжнародних організацій⁵⁷, або статут - положення, устав, що визначає порядок організації і діяльності окремих організацій!⁵⁸.

В Українській Радянській Енциклопедії, статут - 1. Зведення правил, що регламентують організацію і порядок діяльності певної галузі державного управління. 2. Зведення правил, що визначають завдання, структуру та функції певної державної установи, кооперативної або громадської організації та регламентують порядок їхньої діяльності. 3. Зведення правил, що визначають склад, структуру, порядок утворення і діяльності деяких міжнародних організацій⁵⁹.

⁵⁴ Словник іншомовних слів / За ред. акад. АН УРСР

О.С. Мельничука. - 2-ге вид. - К.: Голов. ред. УРЕ, 1985. - С. 787.

⁵⁵ Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. д-ра филологии, наук проф. Н.Ю. Шведовой. - 12-е изд., стереотип. М.: Русский язык, 1978. - С. 703.

⁵⁶ Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. д-ра филологии, наук проф. Н.Ю. Шведовой. - 12-е изд., стереотип. М.: Русский язык, 1978. - С. 772.

⁵⁷ Статут // БСЭ. - 2-е изд. - М.: БСЭ, 1957. - Т. 40. - С. 553.

⁵⁸ Статут // БСЭ. - 3-е изд. - М.: БСЭ, 1976. - Т. 24. - С. 461.

⁵⁹ Статут // УРЕ. - К.: УРЕ, 1963. - Т. 14. - С. 72.

У Новому тлумачному словнику української мови, статут - зведення правил, що визначають завдання, структуру, функції та порядок діяльності якої-небудь установи, організації і т. ін. Збірник правил, устав, кодекс⁶⁰.

Про тлумачення поняття різних видів статуту та про його структуру можна зробити аналізуючи законодавство України. Наприклад, про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України сказано, що "цей Статут визначає загальні права та обов'язки військовослужбовців Збройних Сил України і їх взаємовідносини, обов'язки основних посадових осіб полку і його підрозділів, правила внутрішнього порядку у військовій частині та її підрозділах"⁶¹.

Проте слово "статут" і "положення" інколи законодавець вживає як синоніми. Наприклад, коли йдеться про відповідний акт такої організації як профспілка. Адже в Законі України "Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності" сказано:

"Статут (положення) профспілки повинен містити:

- 1) статус та повну назву профспілки, її скорочену назву (за наявності), місцезнаходження її керівних органів (юридичну адресу);
- 2) мету та завдання профспілки;
- 3) умови і порядок прийняття в члени профспілки та вибуття з неї;
- 4) права, обов'язки членів профспілки, умови, порядок та підстави виключення з членів профспілки;
- 5) територіальну, галузеву або фахову сферу діяльності;
- 6) організаційну структуру профспілки, повноваження її організаційних ланок та керівних органів профспілки, порядок формування їх складу;
- 7) умови, терміни, порядок скликання з'їздів, конференцій чи загальних зборів членів профспілки та порядок прийняття ними рішень;
- 8) порядок і терміни звітності виборних органів профспілки перед членами профспілки, контроль за діяльністю виборних органів

⁶⁰ Новий тлумачний словник української мови у 4-х томах. - К.: 1998.-Т. 4. - С. 381.

⁶¹ Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України: Закон України / (ч. 1) (Статут внутрішньої служби Збройних Сил України, вступ) / від 24 березня 1999р. № 548-XIV (548-14).

профспілки;

9) джерела надходження (формування) коштів профспілки та напрями їх використання;

10) порядок здійснення господарської діяльності, необхідної для виконання статутних завдань профспілки;

11) порядок внесення змін до статуту профспілки;

12) умови та порядок припинення діяльності профспілки і вирішення майнових питань.

У статуті профспілки можуть бути передбачені й інші положення, що стосуються особливостей створення та функціонування певної профспілки, якщо це не суперечить цьому Закону" (Ст. 14⁶²).

Або коли йдеться про відповідний акт об'єднання профспілок. У цьому Законі постановлено, що:

"Статут (положення) об'єднання профспілок повинен містити:

1) дату та місце укладення угоди про створення об'єднання;

2) статус та повну назву об'єднання, його скорочену назву (за наявності), місцезнаходження його керівних органів (юридичну адресу);

3) територіальну, галузеву або фахову сферу діяльності об'єднання;

4) мету створення та основні завдання об'єднання;

5) умови та порядок прийняття нових членів до об'єднання та виходу з нього;

6) права та обов'язки членів об'єднання;

7) організаційну структуру об'єднання;

8) повноваження керівних органів об'єднання, порядок їх формування та терміни діяльності;

9) умови, терміни, порядок скликання з'їздів (конференцій) об'єднання, порядок прийняття ними рішень та перелік питань, віднесених до їх компетенції;

10) джерела надходження (формування) коштів об'єднання та напрями їх використання;

11) порядок і терміни звітності керівних органів об'єднання перед профспілками, які створили це об'єднання;

⁶² Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15 вересня 1999 р. № 1045-XIV (1045-14).

- 12) порядок внесення змін до статуту (положення) об'єднання;
- 13) умови та порядок припинення діяльності об'єднання;
- 14) порядок здійснення контролю за діяльністю об'єднання;
- 15) порядок вирішення майнових питань.

У статуті (положенні) об'єднання профспілок можуть бути передбачені й інші питання, що стосуються особливостей його створення та функціонування, якщо це не суперечить цьому Закону" (Ст. 15⁶³).

Аналогічно вживаються слова "статут" і "положення", коли йдеться про релігійні організації. Статут (положення) релігійної організації, який відповідно до цивільного законодавства визначає її правоздатність, підлягає реєстрації у порядку, встановленому Законом України "Про свободу совісті та релігійні організації"⁶⁴.

Статут (положення) релігійної організації приймається на загальних зборах віруючих громадян або на релігійних з'їздах, конференціях.

Відповідно до цього Закону (Ст. 12) статут (положення) релігійної організації повинен містити відомості про:

- 1) вид релігійної організації, її віросповідну приналежність і місцезнаходження;
- 2) місце релігійної організації в організаційній структурі релігійного об'єднання;
- 3) майновий стан релігійної організації;
- 4) права релігійної організації на заснування підприємств, засобів масової інформації, інших релігійних організацій, створення навчальних закладів;
- 5) порядок внесення змін і доповнень до статуту (положення) релігійної організації;
- 6) порядок вирішення майнових та інших питань у разі припинення діяльності релігійної організації.

Статут (положення) може містити й інші відомості, пов'язані з особливостями діяльності даної релігійної організації.

⁶³ Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15 вересня 1999 р. № 1045-XIV (1045-14).

⁶⁴ Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23 квітня 1991 р. № 987-XII// Відомості Верховної Ради. - 1991. - № 25. - Ст. 283.

Статут (положення) релігійної організації не повинен суперечити чинному законодавству.

Документи, які визначають віросповідну діяльність, вирішують інші внутрішні питання релігійної організації, не підлягають реєстрації в державних органах.

Про деякі аспекти розуміння законодавцем поняття статуту (положення) та про його структури можна зробити висновок аналізуючи законодавство про об'єднання громадян. Насамперед у рамковому Законі України "Про об'єднання громадян" зазначено, що:

"Об'єднання громадян діє на основі статуту.

Статут об'єднання громадян повинен містити:

1) назву об'єднання громадян (відмінну від існуючих), його статус та юридичну адресу;

2) мету та завдання об'єднання громадян;

3) умови і порядок прийому в члени об'єднання громадян, вибуття з нього;

4) права і обов'язки членів (учасників) об'єднання;

5) порядок утворення і діяльності статутних органів об'єднання, місцевих осередків та їх повноваження;

6) джерела надходження і порядок використання коштів та іншого майна об'єднання, порядок звітності, контролю, здійснення господарської та іншої комерційної діяльності, необхідної для виконання статутних завдань;

7) порядок внесення змін і доповнень до статуту об'єднання;

8) порядок припинення діяльності об'єднання і вирішення майнових питань, пов'язаних з його ліквідацією.

У статуті можуть бути передбачені інші положення, що стосуються особливостей створення і діяльності об'єднання громадян.

Статут об'єднання громадян не повинен суперечити законодавству України" (Ст. 13⁶⁵).

Аналогічна норма є і в Законі України "Про благодійництво та благодійні організації". Де також зазначено, що:

"Благодійна організація діє на підставі статуту (положення).

⁶⁵ Про об'єднання громадян: Закон України від 16 червня 1992 р. № 2460-XI // Відомості Верховної Ради. - 1992. - № 34. - Ст. 504.

У статуті (положенні) зазначаються:

- назва, місцезнаходження, статус та організаційно-правова форма благодійної організації;
- предмет, цілі, завдання та основні форми благодійної діяльності;
- порядок утворення і діяльності органів управління благодійної організації;
- джерела фінансування та порядок використання майна і коштів благодійної організації;
- порядок внесення змін до статуту (положення) благодійної організації;
- порядок реорганізації або ліквідації благодійної організації, використання її майна і коштів в разі припинення діяльності;
- умови і порядок прийняття в члени благодійної організації та вибуття з неї;
- права і обов'язки членів благодійної організації.

До статуту (положення) можуть включатися інші положення, пов'язані з особливостями діяльності благодійної організації.

Статут (положення) благодійної організації не повинен суперечити законодавству України" (Ст. 12⁶⁶).

Проте в Законі України "Про політичні партії"⁶⁷ йдеться тільки про статут і немає згадки про положення. Зокрема у статті 8 цього Закону зазначено: "Політичні партії повинні мати статут. Статут політичної партії має містити такі відомості:

- 1) назву політичної партії;
- 2) перелік статутних органів політичної партії, порядок їх утворення, їхні повноваження і термін цих повноважень;
- 3) порядок вступу до політичної партії, зупинення та припинення членства в ній;

⁶⁶ Про благодійництво та благодійні організації: Закон України від 16 вересня 1997 р. № 531/97-ВР // Відомості Верховної Ради. - 1997. - № 46. - Ст. 292.

⁶⁷ Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2365-111 // Відомості Верховної Ради. - 2001. - № 23. - Ст. 118.

4) права та обов'язки членів політичної партії, підстави припинення чи зупинення членства в політичній партії;

5) порядок створення, загальну структуру та повноваження обласних, міських, районних організацій політичної партії та її первинних осередків;

6) порядок внесення змін та доповнень до статуту і програми політичної партії;

7) порядок скликання та проведення партійних з'їздів, конференцій, зборів та інших представницьких органів політичної партії;

8) джерела матеріальних, у тому числі фінансових, надходжень та порядок здійснення витрат політичної партії;

9) порядок ліквідації (саморозпуску), реорганізації політичної партії, використання її коштів та іншого майна, що залишилися після її ліквідації (саморозпуску)".

У Законі України "Про професійних творчих працівників та творчі спілки"⁶⁸ також йдеться тільки про статут і немає згадки про положення. Зокрема у статті 5 цього Закону зазначено: "Творча спілка діє на підставі статуту, що приймається загальними зборами (з'їздом, конференцією).

Статут творчої спілки не повинен суперечити законодавству України.

У статуті творчої спілки має бути визначено:

- назва, місцезнаходження, статус творчої спілки, професійна спрямованість;
- цілі, завдання і основні форми діяльності творчої спілки;
- умови прийому до членів творчої спілки та вибуття з неї;
- права і обов'язки членів творчої спілки;
- територіальні осередки творчої спілки;
- структура, порядок створення та компетенція виборних органів творчої спілки, строки та механізм здійснення їх повноважень;

⁶⁸ Про професійних творчих працівників та творчі спілки: Закон України від 7 жовтня 1997 р. № 554/97-ВР// Відомості Верховної Ради, 1997, № 52. - Ст. 312.

- джерела формування майна та коштів творчої спілки і порядок їх використання;
- порядок реорганізації та припинення діяльності творчої спілки.

До статуту можуть включатися інші положення, пов'язані з особливостями діяльності творчої спілки".

Про статут як установчий акт йдеться також і в Законі України "Про підприємства" (Ст. 9⁶⁹). Де сказано, що підприємство діє на основі статуту. Статут затверджується власником (власниками) майна, а для державних підприємств - власником майна за участю трудового колективу.

У статуті підприємства визначаються власник та найменування підприємства, його місцезнаходження, предмет і цілі діяльності, його органи управління, порядок їх формування, компетенція та повноваження трудового колективу і його виборчих органів, порядок утворення майна підприємства, умови реорганізації та припинення діяльності підприємства.

У найменуванні підприємства визначаються його назва (завод, фабрика, майстерня та інші) і вид (індивідуальне, сімейне, приватне, колективне, державне) та інше.

До статуту можуть включатися положення, пов'язані з особливостями діяльності підприємства: про трудові відносини, що виникають на підставі членства; про повноваження, порядок створення та структуру ради підприємства; про знаки для товарів і послуг та інше.

У статуті підприємства визначається орган, який має право представляти інтереси трудового колективу (рада трудового колективу, рада підприємства, профспілковий комітет та інше).

Основним компетенційним актом юридичної особи відповідно до Цивільного кодексу України від 1963 року є "статут (положення)". Адже відповідною нормою цього Кодексу встановлено, що "Юридична особа діє на підставі статуту (положення). Установи та інші державні організації, що перебувають на державному бюджеті, а у випадках, передбачених законодавством Союзу РСР і Української РСР, також і інші організації" можуть діяти на підставі загального положення про організації"

⁶⁹ Про підприємства: Закон України від 27.03.91 № 887-ХІІ.

даного типу" (Ст. 25⁷⁰). Водночас зі змісту цієї статті можна зробити висновок, що положення як компетенційний акт має застосовуватися в основному до "однотипних" юридичних осіб.

У новому Цивільному кодексі України⁷¹ з поняттям "юридична особа" (Ст. 81) у контексті компетенційного акта пов'язується поняття "установчі акти", якими щодо юридичних осіб приватного права є "установчі документи", а щодо юридичних осіб публічного права - "розпорядчі акти Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування".

Новим Цивільним кодексом України встановлюються тільки порядок створення, організаційно-правові форми, правовий статус юридичних осіб приватного права. Проте, порядок утворення та правовий статус юридичних осіб публічного права встановлюються Конституцією України та законом.

Цим Кодексом передбачено, що (Ст. 87):

1. Для створення юридичної особи її учасники (засновники) розробляють установчі документи, які викладаються письмово і підписуються всіма учасниками (засновниками), якщо законом не встановлений інший порядок їх затвердження.

2. Установчим документом товариства є затверджений учасниками статут або засновницький договір між учасниками, якщо інше не встановлено законом.

Товариство, створене однією особою, діє на підставі статуту, затвердженого цією особою.

3. Установа створюється на підставі індивідуального або спільного установчого акта, складеного засновником (засновниками).

Установчий акт може міститися також і в заповіті. До створення установи установчий акт, складений однією або кількома особами, може бути скасований засновником (засновниками).

4. Юридична особа вважається створеною з дня її державної реєстрації.

⁷⁰ Цивільний кодекс України: Закон Української РСР від 18 липня 1963 р. № 1540-06.

⁷¹ Цивільний кодекс України [//www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new](http://www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new).

Новим Цивільним кодексом України встановлено також і вимоги до змісту установчих документів (Ст. 88):

1. У статуті товариства вказуються найменування юридичної особи, її місцезнаходження, адреса, органи управління товариством, їх компетенція, порядок прийняття ними рішень, порядок вступу до товариства та виходу з нього, якщо додаткові вимоги щодо змісту статуту не встановлені цим Кодексом або іншим законом.

2. У засновницькому договорі товариства визначаються зобов'язання учасників створити товариство, порядок їх спільної діяльності щодо його створення, умови передання товариству майна учасників, якщо додаткові вимоги щодо змісту засновницького договору не встановлені цим Кодексом або іншим законом.

3. В установчому акті установи вказується її мета, визначаються майно, яке передається установі, необхідне для досягнення цієї мети, структура управління установою. Якщо в установчому акті, який міститься у заповіті, відсутні окремі із зазначених вище положень, їх встановлює орган, що здійснює державну реєстрацію.

Аналізуючи викладене, можна стверджувати, що статут та положення як установчі акти суттєво не розмежовуються ні аналітиками ні практиками. Проте, вони трактуються як кодифікований акт і умовно кажучи як "мала конституція" відповідної організації. За сутністю нормативного регулювання статут умовно можна трактувати як цілісний акт матеріального та процесуального права, які, на наш погляд, необхідно чітко розмежовувати. Мається на увазі, що необхідно виокремити гитання процесуального чи процедурного характеру в акти регламентного права.

Отже, системний аналіз викладеного дає можливість стверджувати, що статут як установчий акт є компетенційно-ідентифікаційним актом організації, зокрема чи навіть точніше кажучи - насамперед юридичної особи. У трактуваннях деяких аналітиків і практиків, у тому числі законодавця, він по різному структурується. На наш погляд статут як установчий акт організації доцільно структурувати на такі основні частини: матеріальну, статичну чи організаційно-статусну та процесуальну. Своєю чергою ці частини можна структурувати на: місійну (принципи, цілі та завдання); структурну чи організаційно-структурну (структуру та характер взаємовідносин всередині елементів цієї структури); організаційно-правову (форми та методи діяльності організації та елементів чи органів її структури); статусну (права та

обов'язки і межі оперативної самостійності); функціональну чи діяльнісну (функції); зобов'язальну (відповідальність); ресурсну (ресурси функціонування); адаптаційну (умови, порядок виникнення, зміни та припинення) та регламентуючу чи процесуальну (процедури діяльності).

3.3. Статут територіальної громади в Україні

3.3.1. Магдебурзьке право на землях України

Місцеве самоврядування як інститут та його здійснення у законодавстві багатьох країн світу регулюється на трьох основних рівнях: конституційному рівні, законодавчому рівні та на рівні статутів. Статутне право зародилось ще в середні віки у Європі, але широкого поширення набуло в Сполучених Штатах Америки, де всі, навіть невеликі містечка, а також округи, мають свої статути⁷².

У міру об'єктивних причин у процесі історичного розвитку громади ставали центрами суспільних зв'язків, насамперед торговельних та управлінських, тому вони перетворювалися на важливі адміністративні центри - міста. В історичному розвитку ці міста передували формуванню більшості сучасних держав — **націй**.

Під історією України розуміють історію українського народу на основних землях його поселення, а також історію його предків від найдавніших часів до сьогодення. Це історія етнічних земель, історія територій, на якій перебував чи перебуває український народ, інколи разом з іншими племенами чи народами, історія державної влади та інституцій, що правили на цій території.

Періодизацію історії України проводять за національним принципом, де доби й історичні періоди відповідають характерним етапам буття і політично-соціальним формам розвитку українського народу. Крім праісторії і ранньої історії розглядають доби: княжу,

⁷²Ткачук А. Статут міста (округи), як форма правового регулювання життя громади (За статутом округи Монтгомері, штату Меріленд, США) // Web: www.usukraine.org (Аналітичні матеріали).

литовсько-руську, австро-угорську, польську, раннього державотворення 1917-1918 рр., період Другої світової війни, радянського періоду.

Серед пам'яток правової культури України значне місце посідали збірники магдебурзького права. Вони мали силу в містах, що звільнялися від управління і суду феодала та користувалися правом самоврядування. Магдебурзьким правом, історія якого пов'язана з однойменним містом Магдебург, ще в XIII ст. встановлювалося порядок виборів і функції органів міського самоврядування, суду, купецьких об'єднань, цехів, регулювали питання торгівлі, опіки, спадкування, визначали покарання тощо. Воно відображало тодішній правовий статус людини, узаконюючи нерівність у правах, залежно від статі, походження, віросповідання.

У Німеччині система права була строкатою. Кожна суспільна група мала своє право. Мали своє право і міста. В XIII ст. робляться спроби кодифікації звичаєвого права. Біля 1230 року антгальський лицар і суддя Етке фон Ренгоф склав збірник, в який включив звичаєве право Саксонії і інших областей. Збірник було написано спочатку латинською мовою, а пізніше переведено на німецьку під назвою Саксонське зеркало.

Саксонське зеркало діяло головним чином на півночі Німеччини і послужило основою для права міста Магдебурга.

Упродовж XIII-XVIII ст. магдебурзьке право поширилося в Чехії, Польщі, Литві, а звідти - на території Білорусії та України.

Українські міста магдебурзьке право одержували від литовських князів, польських королів, російських царів, а також українських гетьманів.

На етнічних українських землях уперше магдебурзьке право одержали міста Галицько-Волинського князівства (м. Санок у 1339 р., а за ним і м. Львів у 1356 р., Київ у 1494-1447 рр., Станіславів у 1663 р.). У XV-XVII ст. магдебурзьке право дістало більшість міст України. В різний час цим правом були наділені Вінниця, Глухів, Дубно, Житомир, Козелець, Лубни, Полтава, Стародуб, Чернігів та інші.

Уперше магдебурзьке право було надане м.Санок у галицьким князем Юрієм II Болеславом (1323-1340), який був одружений з дочкою великого князя Гедиміка. Юрій II був у союзі з Литвою і німецьким орденом, що викликало ворожість Польщі та Угорщини. Він протегував німецьким колоністам. За його князювання збільшилось число чужинців, що викликало обурення боярства, яке й отруїло Юрія. З його смертю закінчується українська державна влада княжої доби.

По смерті останнього князя Юрія II (1340) почалася боротьба між сусідами за Галичину і Волинь. З 1387 р. польська королева Ядвіга приєднала Галичину до Польщі. Посилено колонізацію польськими і німецькими елементами, які користувалися у містах магдебурзьким правом, підтримано католицькі місії у Галичині.

Після знищення Києва 1240 р. як політичного, економічного, культурного і церковного центру Галицько-Волинська держава продовжила на одне століття існування старої української держави. На розташованих далі від кочівників з кращими природними умовами західних українських землях збільшилася густота населення, країна багатіла завдяки своєму положенню на перехресті торговельних шляхів. Тут були свої політично-соціальні особливості, зокрема існувало сильне боярство, що наближало суспільний лад до західного феодалізму, сприяло запровадженню Магдебурзького права.

З ухвалою Люблінської унії 1569 р. закінчується литовсько-руська доба в історії України. Більш як двохсотлітній період литовського панування на центральних українських землях був перехідним між княжою добою і козацькою. За цією унією до Польщі приєднано більшість українських земель, а саме: крім Галичини і Холмщини - Підляшшя, Волинь, Поділля, Брацлавщина, Київщина.

Після Люблінської унії 1569 р. українські землі в складі Польської корони мали такі адміністративні одиниці: воєводства Руське, Белзьке, Подільське, Волинське, Брацлавське, Київське, а з 1630-х рр. - також Чернігівське. Воєводства очолювали воєводи — адміністратори з необмеженими правами. У згаданих воєводствах діяв "Литовський статут".

З приходом польської шляхти відбуваються значні національні та релігійні зміни.

За новими польськими порядками поліпшилося становище міського населення, однак з магдебурзького права користалися переважно поляки і німці, тоді як самоврядування українських міщан було обмежене.

У королівських грамотах, якими міста наділялися правом самоврядності на основі Магдебурзького права, звичайно зазначалося, що війтами можуть бути лише особи римо — католицької або греко-католицької віри. Для прикладу офіційною мовою в Ніжинським і Чернігівським магістратах мала бути мова польська. У зв'язку з тим, що католиками, як правило, були поляки та німці, то вони переважно

зосередили в своїх руках усю муніципальну управу, обмежуючи русинів (українців) в торгівлі, в ремеслах, в купуванні будинків, присудах тощо.

Магдебурзьке право за своїм змістом і формою в Україні під впливом місцевих умов, а також норм звичаєвого права відрізнялося від магдебурзького права. Фактично застосування магдебурзького права в Україні припинилося після поширення на неї 1783 р. "Установлення про губернії" 1775 р. і створення загально-російської судової системи. Указом від 1831 р. Микола I скасував магдебурзьке право в усій Україні, крім Києва, де воно збереглося до 1835 р. У містах Західної України, які після першого поділу Польщі (1772 р.) відійшли до Австрії, застосування магдебурзького права припинено з 1781 р.

Викладене є свідченням того, що в Україні статутне право також має свою історію. У міру росту економіко — політичної спроможності окремих міст відповідно збільшувався їхній вплив на можливість здійснювати владу та зацікавленість у перебиранні частки владних повноважень. У наслідок цього великі міста отримували магдебурзьке право від польських королів і литовських великих князів. Створене за зразком принципів управління німецьким містом Магдебург та привнесене в Україну через Польщу, це право юридизувало статус міської громади.

Отже, історично статут виник як певний політико — економічний компроміс між королем і економічно та політично активною частиною громади, яка, насамперед купці, засобами економічного відтак і політичного впливу, контролюючи суспільні відносини, спонукала короля самообмежитися щодо здійснення влади, "даруючи" містам певні свободи через статутні грамоти чи "статути". Цими статутами утверджувалися територіальні громади як муніципальні корпорації та самоврядні організації з обмеженими повноваженнями щодо управління місцевими справами, насамперед у сфері містобудування, оподаткування, нормотворчості та правозастосування. Статут як акт, таким чином, де-юре формалізував утвердження, функціонування та подальший розвиток місцевого самоврядування. Це також дає підстави стверджувати, що статут є також підтвердженням і певною ознакою еволюції суспільного управління відповідно від концепції монократії до концепції полікратії.

3.3.2. Статут у сучасному трактуванні місцевого самоврядування

В аспекті концепції громадівської влади місцеве самоврядування в демократичних країнах світу, та насамперед Європи, є організаційним способом вирішення інтересів громади чи як стверджує законодавець - "питань місцевого значення". Цю думку безперечно підтримує багато аналітиків і політиків. Ми також послідовно утверджуємо концепцію контролю як домінуючого інтересу у самоорганізації чи громадизації суспільства, адже інтегративним ефектом громадизації суспільства є мультиплікація впливу, зокрема щодо підконтрольного здійснення публічної влади, у тому числі й місцевого самоврядування⁷³.

З часу проголошення незалежності України, особливо в обласних центрах та інших великих містах, як серед аналітиків, так і серед практиків порушується питання про прийняття відповідних міських статутів. Правда, на сьогодні ще не можна ствердно сказати про те, що в нашому суспільстві домінує науково виважений підхід до статуту як правового акта, у якому територіальна громада самореалізується через самостійну конституціоналізацію. Здебільшого статут трактується як данина історії, в якому з врахуванням історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування його роль може хіба що обмежитись набором атрибутивних норм про "інавгурацію" міського голови, канонізацію дня

⁷³ Сушинський О.І. Ідея контролю в самоорганізації громад // Проблеми малих міст України: розвиток самоврядування і реформування місцевого господарства в контексті національних традицій і світового досвіду. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Золочів - Львів, 27-28 травня 2000 р.). - Львів: "Державність", 2000. - С. 45-48.; Сушинський О.І. Громадянське суспільство та держава // Об'єднання громадян, благодійництво та соціальний захист в Україні / Укладачі: О.І. Сушинський, Г.Г. Мисаковець, П.І. Шевчук.-Львів: Ліга-Прес, 2000.-С. 5-13.; Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: Монографія. - Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. - С. 96-103.; Сушинський О.І. Теоретико-методологічні засади контролю у сфері публічної влади: Дис. д-ра. наук здерж, упр.: 25.00.01 / Українська Академія державного управління при Президентіві України. - К.:, 2002. - С. 110-116.

міста, його прапора та герба тощо. Але, на наш погляд, феномен статуту полягає в тому, що він де-юре ідентифікує територіальну громаду.

У Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" записано, що "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" (ч. 1 Ст. 19).

Статут територіальної громади, як і інші нормативно-правові акти, підлягає державній реєстрації в органах Міністерства юстиції України.

Проте цей Закон щодо регулювання деяких норм є досить детальним, а статут може регулювати лише "особливості здійснення місцевого самоврядування", тобто регулювати ті питання, що не врегульовані даним законом, тому логічно постає питання - а чи є взагалі сфера застосування статуту територіальної громади?

У статуті розвиваються основні положення Конституції України та відповідного Закону, тому він має бути досить детальним документом, який визначає структуру та правила діяльності органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

Вітчизняних публікацій, присвячених статутному праву, не так вже й багато. Насамперед це роботи А. Ткачука та інших⁷⁴. У деяких роботах, наприклад у колективній монографії під загальною редакцією А. Чемериса⁷⁵, пропонується структура статуту, яка практично поглинає регламент. На думку багатьох дослідників, зокрема А. Ткачука, статут має бути досить детальним документом, який визначає правила діяльності органів місцевої влади і посадових осіб, встановлює порядок обрання і звітності цих органів і забезпечує участь членів громади в

⁷⁴ Ткачук А. Статут міста (округи), як форма правового регулювання життя громади (За статутом округи Монтгомері, штату Меріленд, США) // Web: www.usukraine.org (Аналітичні матеріали); Агранофф Р., Браун Т., Ткачук А. Розбудова місцевих рад в Україні: Матеріали до навчальної програми. - К.: Б.в., 2002. - С. 23-28.

⁷⁵ Місцеве самоврядування: Монографія. - Кн. 1. Організація роботи сільського, селищного голови / За заг. ред. А.О. Чемериса. -Л.: Л іра-Прес, 1999.-С. 211-215.

управлінні⁷⁶. Це означає, що автори цих робіт не розмежовують чи не відрізняють матеріального та процесуального права.

Моделюючи статут, варто зауважити, що деякі його положення мають бути обов'язковими, незалежно від структури місцевого самоврядування.

У статуті необхідно не стільки встановлювати, як розвивати та конкретизувати повноваження ради та її структурних складових як колегіального представницького органу місцевого самоврядування. Варто зауважити, що у контексті ідеї здійснення влади на засадах поділу та реалізації принципу противаг і стримувань статут не повинен мати норми про те, що раді надається весь обсяг нормативно-правових повноважень, що за Основним Законом відноситься до компетенції громади. Адже такою нормою рада фактично буде "найвищим" органом місцевого самоврядування. А це, на наш погляд, суперечитиме ідеї здійснення громадою влади безпосередньо.

Враховуючи фактичні процеси політичного структурування суспільства, статут має регулювати повноваження та організацію роботи комісій та фракцій ради. Зокрема, варто записати норму про кваліфікуючу кількість депутатів - членів однієї партії, необхідну для утворення депутатської фракції. Це може бути норма у такій редакції: "До складу депутатської фракції має входити не менше ніж половина депутатів, які є членами відповідної партії (ініціативна група депутатів - членів однієї партії)"⁷⁷. Водночас необхідно також записати, що назва депутатської фракції повинна відповідати назві партії, членами якої є ініціативна група депутатів. У разі, коли склад депутатської групи (фракції) або склад ініціативної групи депутатів - членів однієї партії скорочується нижче встановленої кількості, її після визначеного терміну, наприклад 15 днів, голова ради оголошує розпущеною.

Статут має визначати склад ради та принципи обрання членів ради. Тут же доречно буде встановити вимоги щодо невиборності, несумісності, а також кваліфікаційні вимоги чи відповідні цензи до

⁷⁶ Ткачук А. Статут міста (округи), як форма правового регулювання життя громади (За статутом округи Монттомері, штату Меріленд, США) // Web: www.usukraine.org (Аналітичні матеріали).

⁷⁷ Сушинський О.І. Місцеве самоврядування: регламент представницьких органів. - Л.: ЛРІДУ УАДУ, 2002. - С. 19.

кандидатів на посади депутатів. Норми статуту повинні регламентувати термін повноважень складу ради та порядок вступу на посади новообраних депутатів.

Статут також визначає принципи проведення засідань ради, обговорення проектів рішень, спосіб їх прийняття та опублікування.

Важливим елементом статуту є концептуалізація порядку звернень громадян до органів місцевого самоврядування та порядку їх розгляду.

Окремо у статуті має бути регламентовано призначення та проведення місцевого референдуму.

Статут повинен визначати структуру виконавчих органів місцевого самоврядування.

Важливим елементом статуту також є нормування відносин між різними органами місцевого самоврядування, зокрема, необхідно впровадити всі питання щодо права вето стосовно рішень, які приймають ті чи інші органи місцевого самоврядування.

Важливе місце у статуті має бути відведено нормуванню порядку проведення заміщення посад службовців органів місцевого самоврядування, а також принципи та порядок призначення їм заробітної плати чи якоїсь іншої матеріальної винагороди.

У статуті також має бути приділено особливу увагу бюджетним питанням, а саме бюджетному процесу та контролю над видатками місцевого бюджету.

Також обов'язковим елементом статуту є матеріальні норми, що регулюють питання відкритості здійснення місцевого самоврядування та його доступності для громадян. Це стосується як доступу на засідання ради її комісій та фракцій, виконавчого комітету та інших колегіальних органів, так і врахування думок громадян щодо прийняття рішень. Також має встановлюватися статутом порядок ознайомлення з прийнятими рішеннями та порядок опублікування нормативних актів органів місцевого самоврядування.

Невід'ємною та водночас необхідною умовою визнання проекту статуту нормативним актом під назвою "Статут територіальної громади" є належне нормування відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, насамперед щодо порушення Статуту чи навіть посягання на таке порушення.

Складовою частиною статуту також має бути розділ про порядок внесення до нього змін. Тобто порядок ініціації цих змін, розгляду прийняття та набрання сили.

Викладене є скоріше переліком основних питань, які можуть знайти своє місце у статуті територіальної громади. Залежно від громади, у статуті можуть знайти відображення деякі історичні, географічні, демографічні та національні особливості потреб громади щодо здійснення місцевого самоврядування.

Отже, основним щодо структури, змісту та сутності статуту є те, що він має бути насамперед актом матеріального права, водночас тільки концептуалізуючи засади процесуального права щодо здійснення місцевого самоврядування.

3.3.3. Питання типового статуту територіальної громади в Україні

Оскільки питання про типовий статут в Україні поки що не вирішене тому логічно очікувати, що статuti різних територіальних громад за своєю детальністю суттєво можуть відрізнятися, так само суттєві відмінності може мати структура виконавчих органів здійснення місцевого самоврядування.

Аналізуючи американський досвід щодо розробки статутів А. Ткачук і Р. Агранофф вважають, що ряд положень статуту є обов'язковими незалежно від структури міської влади⁷⁸. У результаті проведеного дослідження його автори виділили деякі типові структурні елементи цих статутів, зокрема:

1. Статут встановлює повноваження колегіального представницького, нормотворчого (в американському розумінні - законодавчого органу) - міській раді. Як правило, статут закріплює, що раді надається весь обсяг законодавчих повноважень, що за конституцією того чи іншого штату відноситься до компетенції громади.

⁷⁸ Агранофф Р., Браун Т., Ткачук А. Розбудова місцевих рад в Україні: Матеріали до навчальної програми. - К.: Б.в., 2002. - С. 25-26.

2. Статут визначає склад ради, та порядок обрання членів ради. Тут же встановлюються вимоги щодо невикористаності, несумісності, а також кваліфікаційні вимоги до кандидатів на посади радників (депутатів). Норми статуту чітко регламентують термін повноважень членів ради та порядок вступу на посади новообраних депутатів.

3. Як правило, в статуті регулюється і порядок встановлення компенсацій виборним членам ради за їх роботу у раді.

4. Статут також регламентує порядок проведення засідань ради, обговорення проектів рішень, спосіб їх прийняття та обнародування, а також порядок їх оскарження та набрання ними чинності.

5. Дуже детально регламентується порядок подання петицій від міських мешканців та порядок їх розгляду, а також призначення та проведення місцевого референдуму.

6. Статут визначає структуру виконавчої влади у місті. Повноваження голови виконавчого органу та порядок надання йому компенсацій за свою роботу. Варто відзначити, що у різних містах США, виконавчим органом міського самоврядування може бути: голова відповідної ради; мер міста, всенародно обраний на цю посаду; виконавчий директор чи менеджер, який працює на контрактній основі, тощо. Крім цього у деяких містах, голова місцевої виконавчої влади має право вето стосовно рішень, які приймають радою. Статут і визначає як порядок накладення так і порядок подолання вето.

7. Важливе місце у статуті відводиться унормуванню структури, порядку призначення та звітності міської адміністрації, проведення заміщення посад міських службовців, як правило, на конкурсній основі, а також принципи та порядок призначення їм заробітної плати.

8. Статут також приділяє особливу увагу бюджетним питанням, а саме бюджетному процесу та контролю над видатками міського бюджету.

Також часто у статуті встановлюються принципи конкурсного витрачання бюджетних коштів на виконання міських програм чи надання комунальних послуг. У цій частині статут регламентує також порядок освоєння виділених радою асигнувань та порядок покриття заборгованості бюджету, а також визначаються строки та органи, що проводять ревізію місцевих фінансів та оприлюднюють звіти.

9. Обов'язковим елементом міського статуту є норми, що регулюють питання відкритості влади та її доступності до громадян. Це стосується як доступу на засідання ради, так і врахування думок громадян

при прийнятті рішень. Також встановлюється статутом порядок ознайомлення з прийнятими рішеннями та порядок опублікування; річного зводу нормативних актів ради.

10. Завершується статут, як правило, розділом про порядок ініціювання перегляду статуту та внесення змін до нього.

На батьківщині статутного права органи самоврядування також приймають досить різні статути, але головним статутом є конституційний статут общини, який доповнює визначене законом про місцеве самоврядування комунальне право специфічними місцевими правилами⁷⁹. Хоча цей статут формально не є законом, але його виконання на місцевому, общинному рівні є таким же обов'язковим як і виконання земельних законів. До статуту включаються різні норми, які не визначаються законом про самоврядування і належать до компетенції статуту. Це може торкатися:

- форми оповіщення громадян про роботу органів самоврядування;
- різні форми участі людей у діяльності самоврядування;
- розподіл общини на дрібніші одиниці з власними представництвами;
- затвердження договорів між різними общинами та общиною і членами представницького органу;
- зарплати і компенсації для членів муніципальних зборів і комісій;
- створення комісій;
- структура виконавчого органу і кількість керівників відділів;
- правила прийняття і звільнення з роботи муніципальних службовців та правила оплати їхньої праці;
- право осіб чи їх груп знайомитись з адміністративними актами самоврядування.

Крім статутів загального конституційного чи організаційного характеру, до яких віднесено: головний статут общини, статут для

⁷⁹Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місьцеве самоврядування: світовий та український досвід. Посібник.-К.: Заповіт, 1997.-С. 121-122.

приватних підприємств, статут для ошадних кас тощо, представницький орган, як стверджують автори цього дослідження, може схвалювати такі статuti:

1. Господарський статут общини - особливий статут правового характеру, який встановлює фінансові ресурси общини. Важливою частиною цього статуту є кошторис бюджету, який являє собою правову основу видатків на управління, але не надходжень. Доходи бюджету не піддаються точному плануванню.

2. Статут про підключення до загальних мереж (каналізації).

3. Статут про відрахування за користування окремими послугами (музична школа, басейн тощо).

4. Статuti про міську забудову.

Основним документом, який регулює діяльність представницького органу, є регламент.

Регламент, як правило, має містити відповіді на такі питання:

- періодичність проведення засідань місцевого представницького органу;
- правила підготовки та проведення зборів, а також порядок обговорення пропозицій;
- правила створення фракцій;
- форму і терміни подання фракціями і окремими депутатами пропозицій;
- регулювання роботи комісій;
- форма і порядок голосування;
- визначення відкритих і закритих засідань;
- правила проведення роботи з громадськістю і т. п.

Особливо необхідно відзначити умову відкритості засідань та оголошення заздалегідь про час і місце проведення такого засідання. Коли відповідно до головного статуту такого оголошення зроблено не було, то всі рішення, прийняті під час такого засідання вважаються недійсними.

Системний аналіз цих досліджень дає можливість стверджувати, що статут як установчий акт є компетенційно-ідентифікаційним актом у сфері здійснення "місцевої влади". Проте, на наш погляд, ці дослідження так і не дають однозначної відповіді на питання - хто ж є юридичної особою щодо здійснення "місцевої влади", а також особливості

юридичного статусу інших органів системи органів здійснення місцевого самоврядування. Аналітики та практики трактують статут як кодифікований цілісний акт, у якому є норми як матеріального, так і процесуального права. Проте, у нашій концепції, як вже було сказано, основним щодо структури, змісту та сутності статуту є те, що він має бути насамперед актом матеріального права, концептуалізуючи тільки засади процесуального права щодо здійснення місцевого самоврядування.

Виходячи з того, що однією з засад правової держави є спеціальна правосуб'єктність органів і посадових осіб здійснення місцевого самоврядування, яка виражається у дозвільному принципі організації та здійсненні їхніх діянь, видається доцільним порушити питання про типізацію статутів територіальних громад. Адже, типове (від грецької зразок) - нормальне, зразкове, найімовірніше для даної конкретної системи об'єктивного світу⁸⁰. Типове не має необхідності строгого закону, але й не являє собою випадкового, довільного феномену. Це означає, що типовий статут територіальної громади має фіксувати найважливіші структурні та функціональні особливості організації місцевого самоврядування. Проте, питання здійснення місцевого самоврядування має бути предметом іншого нормативного акта.

Джерелами норм типового статуту територіальної громади є законодавство, насамперед Основний Закон і відповідний поточний Закон. Адже "правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством" (ч. 1 Ст. 19 чинної Конституції України). Це означає, що органи місцевого самоврядування, їх посадові особи відповідно частини другої цієї ж статті "зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України". Цими нормами чинної Конституції України концептуалізовано, що будь-які діяння органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб повинні бути передбачені та регламентовані відповідними актами. Якраз це, на наш погляд, і є юридичною підставою типізації статутів територіальних громад. Діяльність усіх учасників сфери здійснення місцевого самоврядування регулюється матеріальними і процесуальними нормами. Матеріальними нормами встановлюють

⁸⁰ Філософський словник / За ред В.І. Шинкарука. - 2. вид., перероб. і доп. - К.: Голов.ред. УРЕ, 1986. - С. 693.

конкретні повноваження, а процесуальними - регламентують порядок (процес, процедури) реалізації цих повноважень. Тільки при наявності системи матеріальних і процесуальних норм можна говорити про можливість реалізації права. Адже відомо, що окремі приписи будь-якого закону, якщо вони навіть добре і чітко сформульовані, залишаються або безрезультатними, або використовуються недостатньо ефективно⁸¹.

Отже, з трактування статуту територіальної громади у контексті сучасного поняття правової держави та спеціально-дозвільного принципу діяльності органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб, логічно випливає, що цей статут повинен відповідати типовому та мати силу звичайного (зокрема "позаструктурного", а не лише "структурного") нормативного акта. Це означає, що органи здійснення місцевого самоврядування у питаннях статуту можуть бути тільки самостійними, але не можуть бути незалежними, тому статут, також як інші нормативні акти, необхідно трактувати у контексті понять законності та правопорядку. Акти органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб, здійснені як з порушенням статуту, так і в умовах його нечинності (не легалізації, відсутності) за формальною ознакою мають кваліфікуватися як нелегітимні.

3.4. Положення як нормативний акт в організації та діяльності органів місцевого самоврядування

Імперативність юридизації статусу чи легалізації юридичного статусу органів здійснення місцевого самоврядування детермінована словами "лише в межах повноважень" у частині другій статті 19 чинної Конституції України у такому контексті: "... органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти *лише* на підставі, *в межах повноважень* (курсив наш. - О.С.) та у спосіб, що передбачені

⁸¹ Нижник Н.Р. Процедури у сфері виконавчої влади // Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування: 36. наук, пр., ч. 2 / Наук. кер. колективу авт. Н.Р. Нижник. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - С. 242.; Юридическая процессуальная форма. Теория и практика/Подред. П.Е. Недбайло, В.М. Горшнева. М.: Юрид. лит., 1976.-С. 3.

Конституцією та законами України". Це означає, що будь-якій діяльності органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб має передувати відповідна легалізація їхнього статусу, або, інакше кажучи, без легалізованого статусу не можна здійснювати управлінської та, насамперед, жодної владної діяльності, тому що така діяльність буде кваліфікована, як правопорушення. Водночас варто зауважити, що акти органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, здійснені як порушенням меж повноважень передбачених законодавством, так і умовах їхньої нечинності чи нелегалізації (відсутності) за формальною ознакою мають кваліфікуватися як нелегітимні.

Статус, чи вужче - компетенція, повноваження органів, як правило, вписано у відповідному нормативному документі, чи так званому положенні. Термін "положення" вживається у таких основних значеннях:

Положення - 1) Розпорядок державного, суспільного життя, який встановлюється владою. 2) Звід правил, законів, які стосуються чогось⁸².

Положення - зведення правил, законів і т. ін. з певного питання⁸³.

Положення - в радянському праві, нормативний акт, що має звідний, кодифікований характер, визначаючий структуру, функції, компетенцію державних органів або системи органів (наприклад Положення про Верховний Суд СРСР), або порядок діяльності і державних органів і організацій в певних випадках (наприклад Положення про ведення касових операцій)⁸⁴.

Термін "положення" в деяких інших довідникових та словникових виданнях, наприклад в УРЕ від 1963 року, Філософському словнику за редакцією В. Шинкарука від 1986 року та багатьох інших, відсутне.

Попередньо було сказано, що установами є організації у сфері публічного права, які створюються розпорядчими актами Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування. Важливо відзначити, що за загальним правилом установа створюється і фінансується власником для

⁸² Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. д-ра филологич. наук проф. Н.Ю. Шведовой. - 12-е изд., стереотип. М.: Русский язык, 1978. - С. 510.

⁸³ Новий тлумачний словник української мови у 4-х томах. - К: 1998. - Т. 3. - С. 545.

⁸⁴ Положение // БСЭ. - 3-е изд. - М.: БСЭ, 1975. - Т. 20. - С. 246.

здійснення управлінських, соціально-культурних та інших функцій некомерційного характеру. Адже, відповідно до нового Цивільного Кодексу України "Установою є організація, створена однією або кількома особами (засновниками), які не беруть участі в управлінні нею, шляхом об'єднання (виділення) їхнього майна для досягнення мети, визначеної засновниками, за рахунок цього майна" (ч. 3 Ст. 83⁸⁵).

Отже, положення найчастіше трактується як нормативний компетенційний акт, кодифікованого характеру, що визначає структуру, функції, компетенцію, порядок діяльності певних інституцій чи системи інституцій, який за сутністю нормативного регулювання так само як і статут умовно можна трактувати як цілісний акт матеріального та процесуального права, які, як було вже сказано, необхідно чітко розмежовувати. Мається на увазі, що необхідно виокремити питання процесуального чи процедурного характеру в акти регламентного права.

Відповідно до цивільного законодавства положення як установчий компетенційний акт має застосовуватися в основному до "однотипних" юридичних осіб. Попередньо було вже доведено, що на питання про те, чи органи здійснення місцевого самоврядування повинні мати статус юридичної особи - не має однозначної відповіді. Проте, відповідно до нашої концепції, поняттям "орган" позначається тільки елемент певної організації, тому видається недоцільним надавати йому статусу юридичної особи.

Специфічністю правового статусу органів і посадових осіб здійснення місцевого самоврядування є їхня спеціальна правосуб'єктність, яка виражається у дозвільному принципі організації та здійсненні їхніх діянь, адже відповідно до частини другої статті 19 чинної Конституції України "... органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України". Це означає, що органи і посадові особи здійснення місцевого самоврядування, діючи відповідно свого основного чи місійного призначення щодо утвердження і забезпечення прав і свобод людини, виконують практично однотипні управлінські й самоврядні функції та повноваження. Якраз ця норма обумовлює доцільність порушити питання про типізацію положень про органи здійснення місцевого

⁸⁵ Цивільний кодекс України // www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new.

самоврядування. Це означає, що типові положення про органи здійснення місцевого самоврядування повинні фіксувати найважливіші структурні та функціональні особливості організації місцевого самоврядування. Джерелами норм типових положень про органи здійснення місцевого самоврядування є законодавство, насамперед Основний Закон і відповідний поточний Закон.

Отже, з трактування положення про органи здійснення місцевого самоврядування у контексті сучасного поняття правової держави та спеціально-дозвільного принципу їхньої діяльності логічно випливає, що положення про конкретні органи повинні відповідати типовим та мати силу звичайного нормативного акта. Це означає, що органи здійснення місцевого самоврядування у питаннях положення про себе можуть бути тільки самостійними, але не можуть бути незалежними, тому положення, також як інші нормативні акти, необхідно трактувати у контексті понять законності та правопорядку. Акти органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб, здійснені як з порушенням положення, так і в умовах його нечинності (не легалізації, відсутності) за формальною ознакою мають кваліфікуватися як нелегітимні.

Виходячи з того, що потреба в однотипності управлінської та владної діяльності обумовлює ступінь юридизації компетенції відповідних інституцій, тому можемо запропонувати різні види положень як установчих актів. За ознакою детермінації, якою визначається ступінь автономності чи самостійності відповідної інституції, можемо розрізнити загальне та типові положення. Ці види положень відрізняються тим, що перше завжди приймається іншою інституцією чи, як правило, інституцією вищої компетенції, ним жорстко детермінується компетенцію відповідної і, як правило, підпорядкованої інституції, тому воно на відміну від типового положення не повинно передбачати розробку та прийняття адаптованого акта.

На наш погляд положення так само як і статут доцільно структурувати на такі основні частини: матеріальну, статичну чи організаційно-статусну та процесуальну. Своєю чергою ці частини доцільно структурувати на:

- місійну (принципи, цілі та завдання);
- структурну чи організаційно-структурну (структуру та характер взаємовідносин всередині елементів цієї структури);

- організаційно-правову (форми та методи діяльності організації та елементів чи органів її структури);
- статусну (права та обов'язки і межі оперативної самостійності);
- функціональну чи діяльнісну (функції);
- зобов'язальну (відповідальність);
- ресурсну (ресурси функціонування);
- адаптаційну (умови, порядок виникнення, зміни та припинення);
- концептуально регламентуючу чи процесуальну (концептуалізувати засади процедури діяльності).

Отже, при створенні установ у сфері публічного права розпорядчими установчо-компетенційним актом Президента України, органу здійснення державної влади, органу здійснення влади в Автономній Республіці Крим або органу здійснення місцевого самоврядування повинні або затверджуватися відповідно до типового положення, положення яке адаптоване до конкретної установи, або у розпорядчому акті має бути вказано, що ця установа здійснює свою діяльність відповідно до загального положення про установи такого виду.

3.5. Положення про виконавчі органи

Організаційна система здійснення місцевого самоврядування в Україні відповідно до концептуалізованої чинною Конституцією України⁸⁶, зокрема у ч. 3 Ст. 140, та розвинутої у Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні"⁸⁷ включає виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, якими

⁸⁶ Конституція України (Основний Закон): Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30.

⁸⁷ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. №280/97-ВР // Голос України. - 1997. - 12 черв.

відповідно до зазначеного Закону (ч. 1 Ст. 11) "... є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи". Тобто тут, як було вже сказано, йдеться про виконавчі органи рад, а не місцевого самоврядування чи територіальної громади. Це означає, що ці органи є підпорядкованими відповідним радам. Про це свідчить також зміст норми частини 2 статті 11 цього Закону, де встановлено, що "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".

З логіки викладення норми цього Закону про структуру виконавчих органів (ч. 1 Ст. 11) можна дійти висновку про однопорядковість статусу виконавчого комітету, відділів, управлінь та інших створюваних радами виконавчих органів. Проте, іншою нормою цього Закону щодо повноваження виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради встановлено:

"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" (Ст. 52).

Відповідно до цих повноважень виконавчий комітет ради "має право змінювати або скасовувати акти *підпорядкованих йому* (курсив наш. - О.С.) відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб" (п. 3 ч.2 Ст. 52). Тобто тут вже йдеться про певну субординацію структури виконавчих органів ради. За логікою викладення цієї норми виконавчий комітет ради в системі виконавчих органів ради є органом вишого підпорядкування щодо відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб. Проте, зміст цієї норми у певній частині, насамперед дискреційне право виконавчого комітету змінювати або скасовувати відповідні акти, не відповідає нормі принципу викладеній в іншій статті цього ж Закону. Адже відповідною нормою - принципом постановлено, що "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" (ч. 3 Ст. 10).

Викладене дає підстави стверджувати, що у цих нормах закладено певні суперечності, тому законодавець повинен визначитися щодо принципів побудови структури виконавчих органів ради чи це має бути тільки виконавчий орган ради, водночас необхідно також концептуально визначитися чи йдеться про виконавчі органи, а можливо тільки про виконавчий орган ради чи територіальної громади. Це необхідно для того, щоб послідовно впроваджувати або концепцію монократії, або концепцію полікратії щодо здійснення місцевого самоврядування чи "місцевої влади". Адже відповідна концепція обумовлює компетенцію як системи виконавчих органів, так і кожного з них.

У чинному законодавстві України відсутні буквальні норми про необхідність затвердження положення про виконавчий комітет. Проте, відповідною нормою Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" встановлено, що "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" (ч. 1 Ст. 51). Ця норма Закону щодо створення сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою відповідного виконавчого комітету є імперативною. Це означає, що кожна рада зобов'язана створити відповідний виконавчий комітет. Виключенням є тільки "мало-чисельні" територіальні громади, для яких ця норма є дискреційною. Відповідно до цього Закону тільки "У сільських радах,

що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради, виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово" (ч.3 Ст. 11). Створення виконавчого комітету це, на наш погляд, не тільки затвердження його персонального складу, а й юридизація його компетенції. Якщо компетенцію виконавчого комітету не встановлено, тоді його діяльність, насамперед акти, необхідно вважати нелегітимними. Адже, відповідно до частини другої статті 19 чинної Конституції України "... органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України". Тут дискусійним може бути поширення цієї норми Основного Закону на виконавчий комітет, адже відповідно до чинного законодавства він буквально не визначений органом місцевого самоврядування, а тільки органом відповідної ради. Логічність поширення спеціально-дозвільного принципу на діяльність виконавчих комітетів обумовлена тим, що вони є органами органу місцевого самоврядування і через них як територіальна громада, так і відповідні ради як органи місцевого самоврядування здійснюють місцеве самоврядування. Якщо ж розглядати виконавчий комітет тільки як якийсь громадський консультативний орган, тоді питання про його спеціальну правосуб'єктність і поширення на нього спеціально-дозвільного принципу не буде настільки важливим.

Що ж до відділів, управлінь та інших виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті ради то відповідною статтею Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"⁸⁸ встановлено:

"1. Сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада у межах затверджених нею структури і штатів *може створювати* (курсив наш. - О.С.) 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

⁸⁸ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. №280/97-ВР// Голос України. - 1997. - 12 черв.

її виконавчому 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" (Ст. 54).

У цій статті норма про створення відділів, управлінь та інших виконавчих органів сільських, селищних, міських рад для відповідних рад є дискреційною. Проте, у випадку прийняття рішення про створення того чи іншого виконавчого органу відповідна норма цієї статті (ч. 4 Ст. 54) щодо затвердження положення про цей виконавчий орган є вже імперативною. Це означає, що рада зобов'язана при створенні відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради як установ у сфері публічного права своїм розпорядчим установчо-компетенційним актом затвердити відповідне положення. Це положення, на наш погляд, має бути адаптоване до конкретної установи, або у розпорядчому акті має бути вказано, що ця установа здійснює свою діяльність відповідно до загального положення про установи такого виду.

З викладено доходимо висновку про те, що відповідна норма Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" щодо розмежування повноважень між виконавчим комітетом, відділами, управліннями, іншими виконавчими органами ради та сільським, селищним, міським головою має бути імперативною. Адже, у чинному Законі ця норма викладена у такій редакції: "Сільська, селищна, міська рада *може прийняти рішення* (курсив наш. - О.С.) 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" (ч. 3 Ст. 52). Адже, відповідно до сутності слів "може приймати рішення", ця норма є дискреційною для відповідної ради. Проте, приймаючи рішення про створення відділів, управлінь та інших виконавчих органів, рада, затвердивши положення про цей орган, визначає його компетенцію і тим самим розмежує повноваження. Відповідно до нашої концепції слова цієї норми "може

прийняти" необхідно замінити словами "не пізніше як на другій сесії приймає" і далі за текстом.

Структурні підрозділи виконавчого органу створюються відповідно до законодавства та положення. Структурні підрозділи можуть мати окремі права юридичної особи.

Що ж до структури положень про виконавчі органи то воно, на наш погляд, так само як і статут повинно мати такі основні частини:

- місійну (принципи, цілі та завдання);
- структурну чи організаційно-структурну (структуру та характер взаємовідносин всередині елементів цієї структури);
- організаційно-правову (форми та методи діяльності органу та елементів його структури);
- статусну (права та обов'язки і межі оперативної самостійності);
- функціональну чи діяльнішу (функції);
- зобов'язальну (відповідальність);
- ресурсну (ресурси функціонування);
- адаптаційну (умови, порядок виникнення, зміни та припинення);
- концептуально регламентуючу чи процесуальну (концептуалізувати засади процедури діяльності).

Отже, при створенні виконавчих органів рішенням ради повинні затверджуватися відповідне положення, або у рішенні має бути вказано, що цей орган здійснює свою діяльність відповідно до загального положення про установи такого виду.

Висновки до розділу 3

1. У широкому аспекті "феноменальність" установчого акта полягає в ідентифікаційній легалізації" відповідного інституту. У правовій державі установчим актом інтегративно детермінується статус (соціальний, юридичний тощо) відповідної інституції здійснення публічної влади, зокрема органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування. Юридичний статус відповідної

інституції, насамперед пов'язаний з поняттям правової держави, визначає вузьке трактування установчого акта. Через установчий акт відбувається ідеалізація відповідного інституту та його детермінування де-юре. З цього логічно випливає, що саме поняття "установчий акт" є родовим, тому інші, наприклад такі найбільш поширені як "статут" і "положення", можуть бути видовими. Це означає, що установчий акт є своєрідним "паспортом" чи іншим посвідченням відповідної особи.

2. Статут та положення як установчі акти суттєво не розмежовуються ні аналітиками ні практиками. Проте, вони трактуються як кодифікований акт і умовно кажучи як "мала конституція" відповідної організації. За сутністю нормативного регулювання статут умовно можна трактувати як цілісний акт матеріального та процесуального права, які необхідно чітко розмежовувати. Мається на увазі, що необхідно виокремити питання процесуального чи процедурного характеру в акти регламентного права.

3. Статут як установчий акт є компетенційно-ідентифікаційним актом організації, зокрема чи навіть точніше кажучи - насамперед, юридичної особи. У трактування аналітиків і практиків, у тому числі законодавця, він по різному структурується. На наш погляд статут як установчий акт організації доцільно структурувати на такі основні частини: матеріальну, статичну чи організаційно-статусну та процесуальну. Своєю чергою ці частини можна структурувати на: місійну (принципи, цілі та завдання); структурну чи організаційно-структурну (структуру та характер взаємовідносин всередині елементів цієї структури); організаційно-правову (форми та методи діяльності організації та елементів чи органів її структури); статусну (права та обов'язки і межі оперативної самостійності); функціональну чи діяльнісну (функції); зобов'язальну (відповідальність); ресурсну (ресурси функціонування); адаптаційну (умови, порядок виникнення, зміни та припинення) та регламентуючу чи процесуальну (процедури діяльності).

4. Історично статут виник як певний політико — економічний компроміс між королем і економічно та політично активною частиною громади, яка, насамперед купці, засобами економічного від так і політичного впливу, контролюючи суспільні відносини спонукала короля самообмежитися щодо здійснення влади, "даруючи" містам певні свободи через статутні грамоти чи "статuti". Цими статутами утверджувалися територіальні громади як муніципальні корпорації та самоврядні

організації з обмеженими повноваженнями щодо управління місцевими справами, насамперед у сфері містобудування, оподаткування, нормотворчості та правозастосування. Статут як акт, таким чином, де-юре формалізував утвердження, функціонування та подальший розвиток місцевого самоврядування. Це також дає підстави стверджувати, що статут є також підтвердженням і певною ознакою еволюції суспільного управління відповідно від концепції монократії до концепції полікратії.

5. У статуті необхідно не стільки встановлювати, як розвивати та конкретизувати повноваження ради та її структурних складових як колегіального представницького органу місцевого самоврядування. Варто зауважити, що у контексті ідеї здійснення влади на засадах поділу та реалізації принципу противаг і стримувань статут не повинен мати норми про те, що раді надається весь обсяг нормативно-правових повноважень, що за Основним Законом відноситься до компетенції громади. Адже такою нормою рада фактично буде "найвищим" органом місцевого самоврядування. А це, на наш погляд, суперечитиме ідеї здійснення громадою влади безпосередньо.

6. Статут як установчий акт є компетенційно-ідентифікаційним актом у сфері здійснення "місцевої влади". Аналітики та практики трактують статут як кодифікований цілісний акт, у якому є норми як матеріального, так і процесуального права. Проте, у нашій концепції основним щодо структури, змісту та сутності статуту є те, що він має бути насамперед актом матеріального права, концептуалізуючи тільки засади процесуального права щодо здійснення місцевого самоврядування.

7. Однією з засад правової держави є спеціальна правосуб'єктність органів і посадових осіб здійснення місцевого самоврядування, яка виражається у дозвільному принципі організації та здійсненні їхніх діянь, тому видається доцільним порушити питання про типізацію статутів територіальних громад. Типовий статут територіальної громади має фіксувати найважливіші структурні та функціональні особливості організації місцевого самоврядування. Проте, питання здійснення місцевого самоврядування має бути предметом іншого нормативного акта.

8. З трактування статуту територіальної громади у контексті сучасного поняття правової держави та спеціально-дозвільного принципу діяльності органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб, логічно випливає, що цей статут повинен відповідати типовому та

мати силу звичайного (зокрема "позаструктурного", а не лише "структурного") нормативного акта. Це означає, що органи здійснення місцевого самоврядування у питаннях статуту можуть бути тільки самостійними, але не можуть бути незалежними, тому статут, також як інші нормативні акти, необхідно трактувати у контексті понять законності та правопорядку. Акти органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб, здійснені як з порушенням статуту, так і в умовах його нечинності (не легалізації, відсутності) за формальною ознакою мають кваліфікуватися як нелегітимні.

9. З трактування положення про органи здійснення місцевого самоврядування у контексті сучасного поняття правової держави та спеціальнодозвільного принципу їхньої діяльності логічно випливає, що положення про конкретні органи повинні відповідати типовим та мати силу звичайного нормативного акта. Це означає, що органи здійснення місцевого самоврядування у питаннях положення про себе можуть бути тільки самостійними, але не можуть бути незалежними, тому положення, також як інші нормативні акти, необхідно трактувати у контексті понять законності та правопорядку. Акти органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб, здійснені як з порушенням положення, так і в умовах його нечинності (не легалізації, відсутності) за формальною ознакою мають кваліфікуватися як нелегітимні.

10. Виходячи з того, що потреба в однотипності управлінської та владної діяльності обумовлює ступінь юридизації компетенції відповідних інституцій, тому пропонуються різні види положень як установчих актів. За ознакою детермінації, якою визначається ступінь автономності чи самостійності відповідної інституції, розрізняємо загальне та типові положення. Ці види положень відрізняються тим, що перше завжди приймається іншою інституцією чи, як правило інституцією вищої компетенції, ним жорстко детермінується компетенцію відповідної і, як правило, підпорядкованої інституції, тому воно на відміну від типового положення не повинно передбачати розробку та прийняття адаптованого акта.

11. При створенні установ у сфері публічного права розпорядчими установчо-компетенційним актом Президента України, органу здійснення державної влади, органу здійснення влади в Автономній Республіці Крим або органу здійснення місцевого самоврядування повинні або затверджуватися відповідно до типового положення, положення, яке

адаптоване до конкретної установи, або у розпорядчому акті має бути вказано, що ця установа здійснює свою діяльність відповідно до загального положення про установи такого виду.

12. У нормах чинного законодавства України закладено певні суперечності щодо структури та статусу виконавчих органів у місцевому самоврядуванні, тому законодавець повинен визначитися щодо принципів побудови структури виконавчих органів ради чи це має бути тільки виконавчий орган ради, водночас необхідно також концептуально визначитися чи йдеться про виконавчі органи, а можливо тільки про виконавчий орган ради чи територіальної громади. Це необхідно для того, щоб послідовно впроваджувати або концепцію монархії, або концепцію поліархії щодо здійснення місцевого самоврядування чи "місцевої влади". Адже відповідна концепція обумовлює компетенцію як системи виконавчих органів, так і кожного з них.

13. У чинному законодавстві України відсутні буквальні норми про необхідність затвердження положення про виконавчий комітет. Проте, відповідна норма Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" щодо створення сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою відповідного виконавчого комітету є імперативною. Це означає, що кожна рада зобов'язана створити відповідний виконавчий комітет. Виключенням є тільки "малочисельні" (які налічують до 500 жителів) територіальні громади, для яких ця норма є дискреційною. Створення виконавчого комітету - це не тільки затвердження його персонального складу, а й юридикація його компетенції. Якщо компетенцію виконавчого комітету не встановлено, тоді його діяльність, насамперед акти, відповідно до спеціальнодозвільного принципу необхідно вважати нелегітимними. Тут, дискусійним може бути поширення цього принципу на виконавчий комітет, адже відповідно до чинного законодавства він буквально не визначений органом місцевого самоврядування, а тільки органом відповідної ради. Логічність поширення спеціальнодозвільного принципу на діяльність виконавчих комітетів обумовлена тим, що вони є органами органу місцевого самоврядування і через них як територіальна громада, так і відповідні ради як органи місцевого самоврядування здійснюють місцеве самоврядування. Якщо ж розглядати виконавчий комітет тільки як якийсь громадський консультативний орган, тоді питання про його спеціальну правосуб'єктність і поширення на нього спеціальнодозвільного принципу не буде настільки важливим.

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ФОРМИ ТА
КОМПЕТЕНЦІЯ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ
У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

4.1. Апарат і структура виконавчих органів
у місцевому самоврядуванні

Значущими для дослідження сутності поняття "влада" є питання єдності та цілісності її здійснення, а це, своєю чергою, зводиться до вирішення проблеми системності та структурності її інститутів та інституцій. Ці питання не тотожні. Відмінність їх особливо яскраво проявляється стосовно місцевого самоврядування. Адже до проголошення принципу поділу державної влади організація і діяльність державних інституцій України, як і всього колишнього СРСР, будувалася відповідно до так званого "принципу демократичного централізму", який мав забезпечити те, що відповідно до статті 2 Конституції СРСР "народ здійснює *державну владу* (курсив наш. - О.С.) через Ради народних депутатів, які становлять політичну основу СРСР. Всі інші державні органи підконтрольні і підвітні Радам народних депутатів"⁸⁹.

Відповідно до "принципу демократичного централізму" Ради народних депутатів від Верховної Ради СРСР до селищних та сільських Рад народних депутатів становили "... єдину систему органів державної влади" (стаття 89 Конституції СРСР від 1977 року). Відповідно до цього принципу здійснення державної влади було "єдиним" і "цілісним". Де цілісність розуміється в субординаційній системності чи, інакше кажучи, "цілим" та водночас "єдиним" була жорстко субординована система органів здійснення відповідних державно-владних функцій та повноважень. Якраз це в умовах поділу влади на партійну та державну створювало режим підконтрольності всієї системи органів здійснення

⁸⁹ Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік. Прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради СРСР дев'ятого скликання 7 жовтня 1977 р. - К.: Політвидав України, 1984. - 59 с.

державної влади⁹⁰. Усвідомлюючи, що така система, яка побудована відповідно концепції монократії, є "зручною" для її узурпації, доходимо до логічного висновку про те, що в основу альтернативної системи має бути покладена концепція полікратії.

Отже, інший, альтернативний у своїй сутності, підхід до побудови інституційної моделі здійснення публічної влади в Україні обумовлює необхідність суттєвих реформ щодо вирішення проблем "місцевої влади". У реформуванні місцевого самоврядування найбільш складною є проблема реформування і відповідного законодавчого забезпечення організації та діяльності виконавчих органів у цій сфері. І якщо з визначенням компетенції місцевих рад немає особливих проблем, то впорядкування системи виконавчих органів на місцевому рівні є одним з найскладніших питань у науковому забезпеченні відповідної реформи.

Система виконавчих органів у здійсненні місцевого самоврядування може бути різною, наприклад в общинах і землях ФРН вона визначається, як правило, місцевими статутами чи статутами територіальних громад. Вивчаючи відповідний досвід ФРН А. Ткачук, Р. Агранофф і Т. Браун констатують, що виходячи із спільності завдань всіх виконавчих органів можна виділити такі основні управління виконавчого органу⁹¹:

1. Загальний відділ, в якому об'єднані відділи кадрів, прес-служба, статистика, ревізійний відділ.
2. Фінансове управління - міське казначейство, міська каса, податкова служба, відділ нерухомості, служба витрат на охорону.
3. Правове управління - правовий відділ, поліція, служба громадського порядку, служба оповіщення, служба страхування, ЗАГС, цивільна оборона.
4. Управління освіти й культури - відділ освіти, відділ культури.
5. Управління соціального забезпечення та охорони здоров'я - служба соціального забезпечення, відділ молоді, відділ спорту, відділ охорони здоров'я, відділ лікарень, відділ компенсацій.

⁹⁰ Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: Монографія. - Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002.-С. 22-23.

⁹¹ Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцево самоврядування: світовий та український досвід. Посібник. - К : Заповіт, 1997.-С. 122-123.

6. Будівельне управління - будівельний відділ, відділ міського планування, відділ кадастру, відділ будівельного нагляду, квартирний відділ, відділ надземного будівництва, відділ підземного будівництва, відділ зеленого господарства.

7. Управління громадських установ - комунальна служба, бойня, відділ ринків, ломбард, бані.

8. Управління економіки і транспорту - відділ економіки і транспорту, відділ підприємництва, служба лісу.

Звичайно, залежно від кількості мешканців у общині та її фінансової спроможності кількість відділів і кількість працюючих в них є різною, проте існують приблизні штатні розписи, що регулюють цю проблему, а в м. Кьольні (ФРН) є консультаційна служба, яка допомагає общинам визначитися щодо кількості та структури персоналу. Структура служб, персонал та тарифні ставки є одним із додатків до щорічного бюджету общини.

Побудова нової системи виконавчих органів у місцевому самоврядуванні в Україні відповідно до букви та сутності Основного Закону та потреб розвитку України у контексті сучасного трактування правової держави та громадянського суспільства вимагає чітких принципів і критеріїв. Окремі проблеми, які виникають у цьому процесі, потребують додаткового наукового опрацювання.

Поняття "виконавчий орган у місцевому самоврядуванні" вживається тут як родове поняття. Видовими щодо цього поняття можуть бути поняття органів, які у рамках детермінаційного підходу, сутністю якого є виокремлення та ранжування і субординування інституцій за ознакою автономності чи самостійності, позначаємо як "виконавчий орган місцевого самоврядування" чи "виконавчий орган місцевої ради" тощо. Попередньо вже було сказано, що ці органи можуть суттєво відрізнитися за своїм організаційно-правовим статусом.

Як відомо, Конституція України буквально не встановлює системи та рівні виконавчих органів у місцевому самоврядуванні. До висновку про те, що виконавчі органи ради все ж таки можуть складати певну систему чи про системність виконавчих органів якраз ради, а не територіальної громади чи місцевого самоврядування, доходимо на підставі аналізу деяких норм чинної Конституції України. Зокрема, відповідною нормою Основного Закону постановлено, що "Статус голів, депутатів і *виконавчих органів ради* (курсив наш. - О.С.) та їхні

повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом" (ч. 3 Ст. 141⁹²). Проте, чинним Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" вже буквально постановлено, що "Виконавчими *органами* (курсив наш. - О.С.) сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи" (ч. 1 Ст. 11⁹³). Це означає, що поточний Закон на відміну від Конституції України однозначно визначає, що виконавчі органи ради утворюють певну систему. Ця система чи, умовно кажучи, апарат утворює декілька рівнів виконавчих органів. Відповідно до концепції реалізованої у чинному Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" в системі виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад виділяються структурні ланки двох організаційно-правових рівнів, побудованих на засадах субординації:

- вищого підпорядкування - виконавчий комітет як виконавчий орган ради;
- нижчого підпорядкування (у разі їх створення) - відділи, управління та інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад як виконавчі органи ради, що підпорядковані виконавчому комітету, сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті ради.

Відособленим, проте функціонально приналежним до цієї системи, є сільський, селищний, міський голова, який є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста та очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях. Важливим є те, що питання створення ланки нижчого підпорядкування віднесено до дискреційних повноважень сільських, селищних, міських рад.

⁹² Конституція України (Основний Закон): Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30.

⁹³ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. №280/97-ВР// Голос України. - 1997. - 12 черв.

Так само як В. Авер'янов розрізняє апарат державного управління і апарат органів⁹⁴ тут також необхідно розрізнити апарат місцевого самоврядування, а точніше буде позначити його як адміністративний апарат місцевого самоврядування, в аналогічному розумінні, тобто як систему виконавчих органів, і апарат органів, який являє собою підрозділи працівників (посадових осіб місцевого самоврядування), що організаційно забезпечують основну діяльність відповідних органів, не здійснюючи безпосередньо їх владні повноваження, компетенцію.

Раніше система та штатні розписи більшості управлінь і відділів виконкомів затверджувалися за погодженням з міністерством фінансів республіки виконавчими комітетами обласних Рад в межах чисельності та фонду заробітної плати адміністративно-управлінського персоналу органів державного управління із дотриманням схем посадових окладів. Система і штатний розпис були типовими та індивідуальними. Індивідуальні системи встановлювалися, як правило, для відділів і управлінь, що створюються за ініціативою Ради.

Що ж до сучасної системи та штатних розписів виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, то з системного аналізу Основного Закону та Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" доходимо до висновку, що вирішення цього питання належить до компетенції відповідних рад. Адже, законодавець відповідними нормами Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (Ст.26) постановив, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються такі питання: утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск (п. 3 ч. 1 Ст. 26); затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання (п. 5 ч. 1 Ст. 26); утворення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради (п. 6 ч. 1 Ст. 26). Проте, Конституцією України передбачено, що "органам місцевого самоврядування можуть надаватися

⁹⁴ Авер'янов В.Б. Апарат державного управління як система органів виконавчої влади // Держ. управління в Україні: Навч. посібник / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. - К.: Вид-во ТОВ "СОМІ", 1999. - С. 63-66.

законом окремі повноваження органів виконавчої влади" (ч.3 Ст.143). Ця конституційна норма відповідним чином розвинута в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні", певним чином обумовлюючи структуру виконавчих органів рад.

Специфіка норм цього Закону полягає в тому, що вони детермінують домінуючий вплив органів здійснення державної влади, насамперед органів здійснення виконавчої влади, на діяльність органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб. До такого висновку доходимо аналізуючи ряд норм Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні". Зокрема, норма про спеціальнодозвільний принцип у цьому Законі викладена у такій редакції: "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* (курсив наш. - О.С.) 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" (ч. 3 Ст. 24). Де навіть не згадуються рішення територіальної громади та самих органів місцевого самоврядування відповідно до яких та на виконання яких мають *діяти* (а не "керуватися у своїй діяльності" - О.С.) керуючись власними переконаннями чи правовосвідомістю відповідні органи та посадові особи. Що ж до повноважень сільського, селищного, міського голови то він відповідно до цього Закону насамперед "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" (п. 1 ч.3 Ст. 42). Своєю чергою виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті ради "... є підзвітним і підконтрольним раді, що його утворила, а з питань здійснення ним повноважень органів виконавчої влади - також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади" (ч. 8 Ст. 51). Навіть щодо вирішення кадрових питань визначено, що "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* (курсив наш. - О.С.) з відповідними органами виконавчої влади" (ч.3 Ст. 54).

Ці норми та ряд інших обумовлюють те, що система виконавчих органів місцевих рад певним чином "дублює" систему місцевих державних адміністрацій. Проте, як у минулому так і зараз ставляться питання про заходи щодо удосконалення та здешевлення апарату управління⁹⁵. Це означає, що вирішити цю проблему можна буде тільки із застосуванням іншої методології досліджень і побудови інституційних систем здійснення публічної влади та її видів.

Виокремлюючи та досліджуючи структурну характеристику адміністративного апарату й окремих його елементів, зокрема виконавчих органів, у місцевому самоврядуванні доцільно спиратися на тлумачення системи як її внутрішньої побудови, що складається з елементів і взаємозв'язків між цими елементами⁹⁶. Це означає, що в характеристиці структури щодо здійснення місцевого самоврядування основним ознакою якраз є взаємозв'язки та відносини між цими органами. Між тим у науковій літературі, як стверджує В. Авер'янов⁹⁷, часто не враховуються відмінності понять структури апарату (суб'єктів) управління і структури управління (системи управління). Поняття структури управління є ширшим за обсягом ніж поняття структури апарату управління. Адже перше поняття охоплює як управляючу так і управляєму системи, друге тільки охоплює побудову лише управляючої системи. Тому для чіткішого розмежування цих понять доцільно вживати поняття "структура апарату чи/та елементів" та "структура зв'язків чи/та відносин".

Отже, у питаннях структури основним є інтегральний вплив апарату як системи чи, інакше кажучи - "ефект апарату (системи)". Адже, відповідно до нашої концепції, функціонування окремо взятого органу

⁹⁵ Додин Е.В. Отделы и управления исполкомов местных Советов. - М.: Юрид. лит.-ра, 1971. - С. 31.; Про систему центральних органів виконавчої влади // Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1572/99; Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні // Указ Президента України від 29 травня 2001 р. № 345/2001.

⁹⁶ Філософський словник / За ред В.І. Шинкарука. - 2. вид., перероб. і доп. - К.: Голов, ред. УРЕ, 1986. - С. 626; 667.

⁹⁷ Авер'янов В.Б. Організація апарату державного управління // Держ. управління в Україні: Навч. посібник / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. - К.: Вид-во ТОВ "СОМИ", 1999. - С. 66-69.

здійснення будь-якого виду влади ще не дає ефекту, який позначаємо поняттям "влада", який досягається внаслідок інтегративного впливу здійснення "владних" функцій та повноважень усіма складовими системи⁹⁸. Це означає, що виконавчо-розпорядчий "ефект" щодо здійснення місцевого самоврядування досягається внаслідок інтегративного впливу апарату місцевого самоврядування у розумінні його (апарату) як системи виконавчих органів. Своєю чергою це обумовлює необхідність порушити питання не тільки про компетенцію виконавчих органів, а й про компетенцію цього апарату як цілісної інституції.

4.2 Сутність й особливості компетенції виконавчих органів у місцевому самоврядуванні

Одним з основних ознак правової держави є втілення спеціально-дозвільного принципу в статус органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Цей принцип щодо органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб також закріплено відповідною нормою чинної Конституції України у такому формулюванні: "... органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України" (ч. 2 Ст. 19). У цій нормі потребує окремого визначення таке словосполучення: "лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб". Це словосполучення, на наш погляд, співвідносно, а можливо й покриває, поняття компетенції як елемент статусу. Відповідно до логіки цього міркування впливає, що у низхідному напрямі ці поняття потрібно записані у такій послідовності: статус, компетенція, повноваження. Спеціальнодозвільний принцип обумовлює обов'язковість закріплення у законодавстві компетенції

⁹⁸ Сушинський О.І. Ідея політичної реформи в Україні // Соціально-економічна ефективність державного управління: теорія, методологія та практика: Матеріали щорічної науково-практичної конференції 23 січня 2003 р. / За заг. ред. А. Чемериса. - Л.: ЛРІДУ УАДУ, 2003. - Ч. 2. - С. 455-458.

органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб, тобто будь-які діяння органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб повинні бути прописані нормами матеріального та процесуального законодавства.

У науковій літературі питання компетенції дискутується вже тривалий час, проте і зараз немає єдиного підходу до питання про визначення компетенції органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб".

Саме слово "компетенція" дещо відмінно трактується у різних словниках. Наприклад, у С.Локшиної, компетенція (латинською *competentia* - відповідність, співрозмірність) - коло повноважень певної установи або особи¹⁰⁰. У "Словнику іншомовних слів" поняття "компетенція" (латинською *competentia* - належність за правом) трактується як сукупність повноважень (прав і обов'язків) державного або громадського органу, службової особи, що встановлюється законом, статутом даного органу або іншими нормативними актами¹⁰¹. У довіднику юридичної термінології - компетенція (латинською *competentia*, від *compeo* - взаємно прагну; відповідаю; підходжу) - сукупність предметів відання, завдань, повноважень, прав і обов'язків державного органу або посадової особи, що визначаються конституцією¹⁰².

Під компетенцією відділів і управлінь виконкомів Е. Додін розуміє "коло питань господарського, соціально-культурного і адміністративно-політичного будівництва, віднесених повністю або частково до їх відання, а також їх права і обов'язки у вирішенні кожного з цих питань"¹⁰³. За

⁹⁹ Додін Е.В. Отделы и управления исполкомов местных Советов. - М.: Юрид. лит-ра, 1971.-С. 36.; Авер'янов В.Б. Діяльність апарату державного управління: складові змісту //Держ. управління в Україні: Навч. посібник / За заг. ред. В.Б. Авер'янова.-К.: Вид-воТОВ"СОМИ", 1999.-С. 69-73.

¹⁰⁰ Локшина С.М. Краткий словарь иностранных слов. - М.: Советская Энциклопедия, 1968.-С. 147.

¹⁰¹ Словник іншомовних слів. За ред. акад. АН Української РСР О.С. Мельничука.-К., 1985. - С. 431.

¹⁰² Головченко В.В., Ковальський В.С. Юридична термінологія: Довідник. - К.: Юрінком Інтер, 1998.-С. 72.

¹⁰³ Додін Е.В. Отделы и управления исполкомов местных Советов. - М.: Юрид. лит-ра, 1971.-С. 36.

визначенням Б. Лазарева, компетенція органу управління - це "система його повноважень, т-то суб'єктивних прав і обов'язків особливого роду..."¹⁰⁴. Де "особливий рід" прав і обов'язків, на думку В. Авер'янова, полягає в тому, що вони спрямовані на реалізацію не будь-якої, а саме профілюючої (основної), тобто управлінської діяльності органу¹⁰⁵. Компетенція трактується також як певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством і іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності¹⁰⁶.

Структуруючи "компетенцію" як правове поняття деякі автори виокремлюють у ньому три основні компоненти - предмет відання, права і обов'язки¹⁰⁷. Де поняття "предмет відання" потребує окремого тлумачення. Адже, відносно цього поняття в юридичній літературі висловлено неоднозначне трактування, зокрема, К. Шеремет трактує Предмет відання як певні суспільні відносини, в яких орган держави компетентний¹⁰⁸, Б. Лазарев - як галузі й сфери громадського життя, в яких діє орган держави¹⁰⁹, а Л. Григорян - як коло питань, які він повинен вирішувати¹¹⁰. Проте, С. Козлова висловлює протилежну точку зору, стверджуючи, що неправомірно включати до складу компетенції як правового інституту предмети відання у викладеному розумінні, бо

¹⁰⁴ Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. - М., Юрид. лит-ра, 1972.-С. 27.

¹⁰⁵ Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. К.: Наук, думка, 1979. - С. 10.

¹⁰⁶ Адміністративне право України. Підручник / За ред. Ю.П. Битяка. - Х.: Право, 2000. - С. 59.

¹⁰⁷ Корнієнко М.І. Правове становище відділів і управлінь виконавчих комітетів місцевих Рад. - К: Наук, думка, 1973. - С. 48.; Половінська Г. Роль і місце апарату управління в органах виконавчої влади // Вісник УАДУ. - 2001. - № 1. - С. 148-153.

¹⁰⁸ Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов. - М, Юрид. лит-ра, 1963. -

С із.

¹⁰⁹ Лазарев Б.М. О компетенции органа Советского государства // Советское государство и право. - 1964.-№ 10.-С. 43.

¹¹⁰ Григорян А.А. Советы - органы власти и народного самоуправления. - М., Юрид. лит-ра, 1965.-С. 87.

останні не є правовими елементами¹¹¹.

Є також роботи, в яких перелік перелічених компонентів доповнюється ще іншими, наприклад Л. Коваль до цих компонентів включає також поняття територіальних меж діяльності кожного окремого органу¹¹², В. Губачіков поряд з основними повноваженнями до складу компетенції включає також основні завдання державного органу, його функції¹¹³, І. Бачило також вважає, що функції, входять складовими елементами у компетенцію і визначають "що" робить орган, виступаючи як наслідок правовим явищем¹¹⁴.

Конструюючи загальне поняття компетенції один з авторів підручника з адміністративного права (В. Манохін) вважає, що вона має нормативний характер і включає такі основні елементи: задачі, функції, права і обов'язки, форми і методи роботи органа державного управління¹¹⁵. Проте, на думку Б. Лазарева, елементами компетенції органа управління виступають не самі функції як такі, а покладені на нього загальні права, обов'язок виконувати певні функції, та комплекс конкретних повноважень (прав і обов'язків), що необхідні для реалізації цих функцій¹¹⁶. Провівши більш ґрунтовний аналіз цього питання, В. Авер'янов дійшов висновку, що функції не є однопорядковим з повноваженнями елементом компетенції органа, а виражаються в ній шляхом правового закріплення (регламентації) останніх. Таким чином, на його думку, за своєю сутністю компетенцію необхідно розуміти як юридичне вираження управлінських функцій шляхом закріплення за органом у спеціальних правових (так званих компетенційних, або

¹¹¹ Козлова *СМ.* Разграничение компетенции местных Советов и их исполкомов // Советское государство и право. - 1968. - № 11. - С. 100-101.

¹¹² Коваль Л. Адміністративне право України. - К.: Основи, 1994. - С. 28.

¹¹³ Губачиков В.И. О понятии компетенции органов внутренних дел автономной республики // Вестник Московского университета (Право). - 1970. - № 6. - С. 59.

¹¹⁴ Бачило И. Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). - М., Юрид. лит.-ра, 1976. - С. 52-54.

¹¹⁵ Советское административное право: Учебник. /Под ред. В.М. Манохина. - М.:Юрид. лит.-ра, 1977. - С. 81-83.

¹¹⁶ Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. - М., Юридическая литература, 1972. - С. 101-102.

статутних) актах цілей, завдань і необхідних для їх виконання повноважень¹¹⁷.

Проблему компетенції органів виконавчої влади, за твердженням О. Крупчана, необхідно розглядати під кутом зору, що випливає зі зміни суспільного призначення органів виконавчої влади, оскільки вони покликані в першу чергу забезпечувати реалізацію прав і свобод громадян, відстоювати інтереси особи, суспільства, а вже потім інтереси держави¹¹⁸. До визначення компетенції органу виконавчої влади, за твердженням цього автора, можна залучити усталене в минулому визначення компетенції державного органу як сукупності його прав і обов'язків (повноважень) та підвідомчості (питання відання, тобто питання які вирішує орган, коло діяльності). Це усталене в минулому визначення, на думку автора (О.Крупчана), має бути доповнене положенням про покладену на орган виконавчої влади соціально-політичну відповідальність за результати своєї діяльності. Проте, тут, на наш погляд, важливим є не те "як" відповідає, а те "за що" відповідає та чи інша інституція, адже повноваження неодмінно обумовлюють чи "тягнуть" за собою і відповідальність. Якраз "за що" відповідає можна трактувати у контексті поняття "предмет чи питання відання".

Отже, з будь-якими публічно-владними повноваженнями та їх видами безпосередньо пов'язані відповідні функції, що характеризують напрями діяльності системи, апарату, органів і окремих посадових осіб щодо здійснення управлінської та владної діяльності. Спеціальнодозвільний принцип обумовлює чи "вимагає" щоб ці функції, насамперед ті що пов'язані з будь-якими публічно-владними повноваженнями, були належним чином юридизовані (юридично оформлені). Проте, це не означає, що функції як такі мають і можуть бути буквально прописані у відповідних актах, вони можуть бути

¹¹⁷ Авер'янов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. К.: Наук, думка, 1979. - С. 57-60.; Авер'янов В.Б. Діяльність апарату державного управління: складові змісту // Держ. управління в Україні: Навч. посібник / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. - К: Вид-во ТОВ "СОМІ", 1999. - С. 69-73.

¹¹⁸ Крупчан О.Д. Компетенція органів виконавчої влади: питання теорії // Держ. управління в Україні: Навч. посібник / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. - К: Вид-во ТОВ "СОМІ", 1999. - С. 73-77.

викладені у контексті, трактуватися як елемент статусу відповідної інституції, чи як елементи субструктури, що покривають систему інших елементів. Це також означає, що функція може певним чином покривати такі поняття як цілі, завдання та повноваження. Своєю чергою компетенція, також як певне інтегративне поняття, може покривати цілі, завдання та необхідні для їх виконання повноваження як частку "компетенційних" елементів статусу інституції. Важливо зазначити, що цілями, завданнями та необхідними для їх виконання повноваженнями перелік компетенційних елементів статусу не вичерпується. З логіки викладеного випливає, що поняття компетенції не є однопорядковим з поняттям функції, проте воно може покривати його, але не вичерпується ним.

В аспекті нашої концепції контрольної влади¹¹⁹ компетенцію можна трактувати як інтегративне поняття про те, "для чого" чи "що має бути зроблено (досягнуто)", "як" і "чим" чи "якими засобами (методами та способами)" здійснюється контроль як вплив на стан і розвиток суспільних відносин.

На сучасному етапі розвитку наукової думки та зміни у контексті трактування громадянського суспільства суспільного призначення інституцій здійснення різних видів публічної влади, а не державного управління, оскільки вони покликані в першу чергу утверджувати і забезпечувати реалізацію прав і свобод людини, а вже потім інтереси держави, проблему компетенції інституцій здійснення публічної влади, у тому числі органів здійснення місцевого самоврядування, необхідно розглядати тільки під кутом зору специфічної владної діяльності. До визначення компетенції інституції здійснення публічної влади також можна залучити усталене в минулому, як стверджує О. Крупчан, визначення компетенції державного органу як сукупності його прав і обов'язків (повноважень) та підвідомості (питання відання, тобто питання які вирішує орган, коло діяльності)¹²⁰. Це визначення, на нашу

¹¹⁹ Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: Монографія. - Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. - 468 с.

¹²⁰ Крупчан О.Д. Компетенція органів виконавчої влади: питання теорії // Держ. управління в Україні: Навч. посібник / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. - К.: Вид-во ТОВ "СОМІ", 1999. - С. 73-77.

думку, має бути доповнене положенням, що впливає з призначення чи місії інституції, тобто - її цілями та завданнями, а також доповнене положенням про те, якими засобами (методами та способами) вирішує питання відання та чи інша інституція. Що ж до поняття питання "підвідомчості", то воно має бути уточнене шляхом його звуження до поняття "юрисдикційності" (питання підконтрольності та відповідальності чи питання відання за підконтрольність і вирішення яких орган несе відповідальність).

Кожний орган здійснення місцевого самоврядування наділений народом і територіальною громадою через делегування відповідною компетенцією, яка закріплена у правових актах чи актами законодавства, тобто - вона юридизована. Що ж до органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб то Основний Закон є методологічною базою для створення за компетенційною ознакою моделі (образу) чи моделювання сукупністю норм поточного законодавства конкретних видів органів здійснення місцевого самоврядування.

Отже, узагальнюючи викладене можна постановити, що компетенція органу здійснення місцевого самоврядування - це сукупність його цілей та завдань, повноважень (прав і обов'язків), юрисдикційності (питання відання, за підконтрольність і вирішення яких орган несе відповідальність) та того, якими засобами (методами та способами) він вирішує питання юрисдикційності. Це також означає, що компетенція є ознакою ідентифікації чи виокремлення конкретного органу того чи іншого виду здійснення місцевого самоврядування.

4.3. Функції виконавчих органів у місцевому самоврядуванні

Ключове місце у змісті будь-якої інституційної моделі здійснення влади належить функціональному аспекту її структури. У науковій літературі немає єдності у трактуванні поняття функції. Адже рад авторів, наприклад, І. Бачило¹²¹ та В. Авер'янов¹²², вважають, що функція

¹²¹ Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). - М., Юрид. лит-ра, 1976. - С. 52-54.

визначають "що робити?", водночас інші автори, наприклад, Г. Атаманчук¹²³ і В. Бакуменко¹²⁴, навпаки - вважають, що функції відповідають на питання "як робити?". Проте, за висловом Й. Гете, "функція - це існування, що уявляється нами у дії"¹²⁵. Функцію ще також визначають як перетворення призначень у дії¹²⁶, де призначеннями є вже визначені цілі.

Функція (від лат. *functio* - виконання, звершення, термін "функція" ввів Лейбніц (1692 р.)) - спосіб діяння речі або елемента системи, спрямований на (чи спричиняє) досягнення певного ефекту. Де спосіб діяння це "як", "за яким законом" відбувається діяння спрямоване на (чи спричиняє) досягнення мети чи певного ефекту. У фізіології під функцією розуміють прояв життєдіяльності організму, органу, тканини і клітини. Різні функції у живому організмі об'єднані в єдине ціле шляхом координації і субординації. У соціології функція - роль, яку виконує певний соціальний інститут щодо суспільства. У наукових дослідженнях загальнотеоретичного характеру, наприклад В. Афанасьєв, функції трактують як операції та дії, що становлять стадії процесу управління¹²⁷.

При вивченні різних явищ (природи, суспільства) доводиться розглядати не стільки змінні величини, взяті окремо, скільки зв'язки між ними, залежність однієї величини від другої. У природі та суспільстві не існує змінних величин, які змінювалися б ізольовано. Абстрагуючись від конкретних прикладів залежностей між конкретними величинами, в

¹²² Авер'янов В.Б. Діяльність апарату державного управління: складові змісту / Держ. управління в Україні: Навч. посібник / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. - К.: Вид-во ТОВ "СОМІ", 1999. - С. 69-73.

¹²³ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. - М.: Юрид. лит., 1997. - С. 120.

¹²⁴ Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики: Моногр. - К: Ви-во УАДУ, 2000. - С. 33.

¹²⁵ Философский энциклопедический словарь. - М.: ИНФРА, 1997. - С. 498.

¹²⁶ Саати Т., Керне К. Аналитическое планирование: Организация систем: Пер. с англ. - М.: Радио и связь, 1991. - С. 76.

¹²⁷ Афанасьев В. Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования). - М.: Политиздат, 1968. - С. 207.

математиці було введено поняття функціональної залежності або функції. Задати функцію означає встановити, правило (закон), з допомогою якого за даними значеннями незалежних знаходимо відповідне їм значення функції.

Підсумовуючи викладене концептуалізуємо, що цілі та інтереси, а відтак - мета та завдання, суспільного життя визначають, або відповідають на питання: "для чого?" чи "що має бути зроблено (досягнуто)?", водночас визначаючи постановку інших питань: "що?", "як?" та "чим?" чи "якими засобами (методами та способами)?" робити (здійснювати чи досягнути). Якраз відповідь на питання "що робити?" становить сутність поняття "функції". Це означає, що, наприклад, практична організуюча діяльність територіальної громади безпосередньо та через її інституції щодо реалізації її цілей, інтересів і завдань має характер певного комплексу дій, які в такому широкому трактуванні називаємо функціями місцевого самоврядування. Окремо взята функція є відносно відокремленою частиною діяльності.

Отже, умовно кажучи, функція - це те, що робиться чи що здійснюється між "метою" (чи/та завданням) і "результатом" (напевно точніше буде сказати - відповідність між "результатом (ефектом)" і "бажаним (очікуваним)", або між "існуючим" і "необхідним"). Або, як було вже сказано, функція - це відповідність, що "розгортає" мету чи конкретне завдання у просторі і часі. Адже кожна досягнута мета стає початковим результатом для наступного розвитку. У такому трактуванні "мета" та "результат" є певними "граничними (краєвими)" умовами функції, тому в широкого розумінні покриваються її поняттям. З такого трактування функції випливає, на наш погляд, необхідність дослідження питання співвідношення поняття "функція" та "регламент". Тут, тільки на рівні інтуїтивної рефлексії припускаємо, що функцію можна трактувати як адаптований чи цільовий регламент. Тобто регламент виписаний під конкретне завдання та відповідні повноваження.

Функція управління - це реальний, силовий, цільовий, організуючий та регулюючий вплив на управлінське явище (явище що управляється), відношення, стан, який вони сприймають і на який реагують¹²⁸. Функції самоврядування тісно пов'язані з суспільними

¹²⁸ Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учебное пособие. М.: ОАО "НПО "Экономика", 2000. - С. 56.

функціями територіальної громади, відображаючи способи їх здійснення. Якщо суспільні функції територіальної громади розкривають, в чому її суспільна сутність і роль, то функції самоврядування показують, як, якими способами, у процесі яких взаємозв'язків з суспільством вона (громада) їх здійснює. Функції самоврядування розкривають і характеризують взаємозв'язки територіальної громади як цілісного елемента (суб'єкта) управління. Кожна з функцій самоврядування є видом управлінського та владного впливу, який охоплює певну ієрархію органів здійснення місцевого самоврядування і є системоутворючим фактором для них. Функція самоврядування - це також відповідний (поняття "управлінський" та "владний" необхідно розмежовувати) вплив громади на своє збереження та розвиток.

Варто зауважити, що, враховуючи сутність функції, яка виражається через поняття "вплив", функція без відповідного інституту, насамперед інституції, не існує. Проте може бути потреба в тій чи іншій функції, тому конкретна інституція може здійснювати кілька функцій.

Функції самоврядування диференціюються, насамперед за ознакою порядковості, в управлінські функції відповідних органів здійснення місцевого самоврядування. Розмежування між ними проходить: а) за органами впливу; б) за об'ємом (граничами) впливу; в) за засобами реалізації; г) за характером. Це означає, що необхідно розмежовувати поняття "функції місцевого самоврядування" та "управлінські функції органів здійснення місцевого самоврядування". Різниця між ними проходить: а) за органом впливу - функції місцевого самоврядування здійснюються всією організаційною структурою здійснення місцевого самоврядування, а управлінські функції органів здійснення місцевого самоврядування - безпосередньо і тільки даним, конкретним органом; б) за об'ємом (граничами) впливу - функції місцевого самоврядування мають вплив на великі сфери, області, а часто на всю суспільну систему; управлінські функції органів здійснення місцевого самоврядування спрямовані лише на окремі компоненти, ланки, прояви суспільної системи, це, як правило, галузеві чи функціональні функції; в) за засобами реалізації - функції місцевого самоврядування забезпечуються всіма ресурсами (всією "силою" у тому числі і через державу та її органи) територіальної громади, управлінські функції органів здійснення місцевого самоврядування - у межах їх компетенції, тобто тими повноваженнями й організаційними можливостями, які

надані цьому органу; г) за характером - функції місцевого самоврядування відображають об'єктивні взаємозв'язки територіальної громади й суспільної системи, що управляється, управлінські функції для кожного органу здійснення місцевого самоврядування встановлені в його правовому статусі (юридизовані) і є в цьому розумінні юридичною констатацією управлінських впливів даного органу здійснення місцевого самоврядування.

У наукових дослідженнях з проблем місцевого самоврядування відповідні функції (територіальних громад, місцевого самоврядування, органів місцевого самоврядування тощо) трактують як "основні напрями діяльності ..." наприклад, статуарно оформлених структур і органів¹²⁹ чи муніципальної діяльності¹³⁰, а також як "діяльність наприклад, населення місцевої територіальної одиниці щодо управління місцевими справами"¹³¹. Проте, О. Батанов поняття функції територіальних громад трактує дещо ширше як "основні напрями та види муніципальної діяльності ..." цих спільностей щодо реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні, які виражають волю та інтереси місцевих жителів і забезпечують здійснення ними взаємовідносин з державою, її органами, органами місцевого самоврядування у межах Конституції та законів України¹³². Ці функції, на думку цього ж автора О. Батанова, зумовлені природою місцевої демократії, цілями і завданнями останньої, тому специфіка, характер питань місцевого значення є найбільш істотними критеріями визначення функцій територіальних громад, а муніципальна природа вирішуваних ними завдань зумовлює зміст функцій цих суб'єктів.

Системний аналіз наведених трактувань функцій дає можливість говорити про те, що в усвідомленні цих авторів основний зміст відповідних функцій складають певним чином обумовлені напрями та види діяльності. Де, на наш погляд, виникає питання про розмежування

¹²⁹ Баглай В.М., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. - М., 1996. - С. 467.

¹³⁰ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. пособие для вузов. - М.: Юристъ, 1997. - С. 112.

¹³¹ Казанцев Ю.Д., Писарев В.И. Муниципальное право. - М., 1998. - С. 28.

¹³² Батанов О. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права // Право України. - 1998. - № 8. - С. 21-24.

понять "напрями" та "види" щодо поняття "діяльність". Тут можна прийняти, що перше є родовим поняттям, тому структурується за видами.

Що ж до буквального викладення поняття "функції", то в ряді статей чинного Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" воно вживається у контексті з поняттям "повноваження", наприклад:

"... 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* (курсив наш. - О.С.) місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами (Ст. 1);...

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його *функцій і повноважень* є територіальна громада села, селища, міста (ч.1 Ст.6)....

Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах *функцій і повноваження* місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами (ч. 1 Ст. 10)".

Функції самоврядування (функції місцевого самоврядування та функції органів здійснення місцевого самоврядування) - управлінський, як правило, юридично виражений та владний (самоврядний, самовладний чи публічно-владний) обов'язково юридизований вплив місцевого самоврядування як цілісного системного утворення (організації) та насамперед окремих органів здійснення місцевого самоврядування, які вони здійснюють відповідно своєї компетенції (на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законодавством).

Важливим тут є розмежування поняття "об'єму" функцій місцевого самоврядування та управлінські функції органів здійснення місцевого самоврядування. У дослідженнях щодо проблем місцевого самоврядування таке питання не вирішувалося. Тому, тут можна піти за певними аналогіями. Адже, деякі автори, наприклад Г. Атаманчук, в основному ведуть мову про поняття "об'єму" управлінської функції органів держави¹³³. Вони фактично залишають питання "об'єму" функцій

¹³³ Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учебное пособие. М.: ОАО «НПО «Экономика», 2000. - С. 55-61.

державного управління відкритим, або, на наш погляд, вважають, що він ("об'єм") є індетермінованим чи відкритим. Видається, що у прихильників такого трактування ступінь адміністрування чи детермінації функцій державного управління та управлінських функцій органів держави суттєво відрізняється. Тут необхідно зазначити, що відповідно до нашої концепції влади мова має йти не про "органи держави", а про "органи здійснення державної влади". Це дає підстави припустити про трактування деяким авторами відкритості "об'єму", універсальності та всеохопленості чи зверхності тощо функцій державного управління, або, інакше кажучи, у цих трактуваннях йдеться про зверхність держави над суспільством і людиною. Адже при такому трактуванні припускається, це також логічно впливає і викладеного, що держава може втручатися у всі сфери суспільного життя.

Розмірковуючи аналогічно можемо стверджувати, що в більшості досліджень в основному йдеться про "об'єм" управлінської функції органів здійснення місцевого самоврядування. Тим самим фактично залишається відкритим питання "об'єму" функцій місцевого самоврядування, або, на наш погляд, вважається, що він ("об'єм") є індетермінованим чи відкритим. Це також дає підстави припустити про трактування деяким авторами відкритості "об'єму", універсальності та всеохопленості чи зверхності тощо функцій місцевого самоврядування, так само як і функцій державного управління, або, інакше кажучи, з цих трактувань впливає зверхність місцевого самоврядування як якоїсь "частки" держави над суспільством і людиною. Адже при такому трактуванні припускається, що держава безпосередньо та через місцеве самоврядування може втручатися у всі сфери суспільного життя. Таким чином місцеве самоврядування трактується, насамперед, як неререординаційний засіб державного впливу.

Об'єктивізація функції самоврядування визначається управлінськими потребами та інтересами об'єктів управління.

Будь-які функції реалізуються в юридизованих чи правових формах (юридично значима, насамперед, - право- чи/та номотворча, право- чи розпорядчовиконавча, правоохоронна діяльність) та неюридизованих формах (діяльність, не пов'язана з юридично значимими діями). Де методами реалізації є переконання, примушування, прогнозування, планування, субсидювання тощо. Юридичне оформлення (юридизація) функцій самоврядування обумовлено

усвідомленням необхідності реалізації принципу противаг і стримувань як способу упередження зловживання здійсненням влади та її узурпації. Реалізація спеціально-дозвільного принципу обумовлює необхідність чіткого викладу цілей, поставлених перед конкретним органом здійснення місцевого самоврядування, і набору управлінських функцій, які цей орган повинен здійснювати. Проте, що і як повинен робити кожний орган здійснення місцевого самоврядування не завжди належним чином юридизовано, а, як правило, підміняється тільки описом набору завдань, які призначені вирішувати ці органи.

Отже, функції виконавчих органів характеризуються як:

- основні напрями і види виконавчо-розпорядчої діяльності;
- делегована та підконтрольно-реординаційна діяльність;
- сфера реалізації діяльності, що визначена питаннями місцевого значення;
- відображення волі та інтересів територіальної громади через відповідну раду.

На основі наведеного можна сформулювати таке визначення функцій виконавчих органів - це обумовлені метою (питаннями місцевого значення, які відображають волю та інтереси територіальної громади) та повноваженнями основні види виконавчо-розпорядчої діяльності відповідних органів, спрямовані на вирішення питань місцевого значення.

4.4. Повноваження виконавчих органів у місцевому самоврядуванні

Відповідно до концепції цього дослідження, важливою ознакою будь-якої особи, насамперед тієї, що здійснює владу, у тому числі щодо вирішення питань місцевого значення, є її повноваження. Де повноваження - це права та обов'язки (правообов'язки), що повинні забезпечити реалізацію функцій у процесі діяльності для досягнення мети. Тому, самоврядними є такі повноваження, що визначають волю та діяння самоврядної організації безпосередньо та через її органи.

Основним у цьому аспекті актом поточного законодавства є Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні"¹³⁴. Проте, аналіз цього Закону так само як і в багатьох інших дає підстави стверджувати, що законодавець практично довільно вживає слова "компетенція" та "повноваження". Адже, у Розділі II "Організаційно-правова основа місцевого самоврядування" цього Закону ці слова вживаються у таких контекстах:

"Глава 1. *Повноваження* (курсив наш. - О.С.) 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...*

(при формулюванні цих питань законодавець вживає такі ключові слова (О.С.) - визначення; вирішення; внесення; встановлення; заслуховування; заснування; затвердження; звільнення; надання; обрання; призначення; прийняття рішення; розгляд; розпуск; скасування; створення тощо).

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...*

(при формулюванні цих повноважень законодавець вживає такі ключові слова (О.С.) - внесення; забезпечення; залучення; здійснення контролю; організація; підготовка програм; подання; попередній розгляд;

¹³⁴ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. №280/97-ВР// Голос України. - 1997. - 12 черв.

розгляд, розміщення тощо);

б) делеговані *повноваження*:...

(при формулюванні цих повноважень законодавець вживає такі ключові слова (О.С.) - розгляд; статистичний облік; узгодження тощо"...

Отже, з системного аналізу цього Закону, зокрема цитованих норм, впливає, що відповідно до викладеної тут концепції компетенції він потребує суттєвого редагування. Проте, зараз, тобто в існуючій редакції, можемо говорити про сукупність певних елементів компетенції органів здійснення місцевого самоврядування. До цих елементів компетенції насамперед необхідно віднести повноваження органів здійснення місцевого самоврядування, які поділяють на дві групи:

1. Власні (самоврядні) повноваження, відповідно до яких органи місцевого самоврядування діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до законодавства. Проте, у відповідній нормі цього Закону (ч. 1 Ст. 16) йдеться про відповідальність відповідно до "закону", що, на наш погляд, може трактуватися неоднозначно, зокрема у вузькому чи безпосередньому трактуванні поняття "закон".

2. Окремі повноваження (делеговані повноваження) - повноваження органів виконавчої влади, що можуть бути надані (делеговані) законом органам місцевого самоврядування, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органами виконавчої влади (ч. 2 Ст. 16). Тут важливо зазначити, що ця норма Закону про окремі повноваження відповідає сутності відповідної норми чинної Конституції України (ч. 3 Ст. 143). У відповідних нормах Закону йдеться також і про делеговані повноваження, що надаються виконавчим органам сільських, селищних, міських рад (Ст. Ст. 27-41), проте, це вже не відповідає зазначеній нормі чинної Конституції України, адже там йдеться тільки про надання законом окремих повноважень органам місцевого самоврядування, а не виконавчим органам місцевих рад. Це означає, що необхідно привести згадані норми у відповідність до однієї концепції.

Питання делегованих повноважень викликає значне зацікавлення аналітиків і політиків. Так, Ю.Панейко стверджує: "З точки зору сучасного правового порядку компетенції всіх адміністративних органів, отже і самоврядних, завжди є делеговані, бо вони виводяться з закону. Твердження про існування якихось первісних власних прав, незалежних від державного правового порядку, є витвором фантазії теоретиків

природного права"¹³⁵. Фактично поділяє цю думку і М. Корнієнко, який в аспекті своєї концепції доходить висновку, що "Такий характер повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування дозволяє гармонійно поєднувати в їх діяльності вирішення питань місцевого та державного значення, забезпечувати комплексний розвиток адміністративно-територіальних одиниць"¹³⁶. Проте, В. Борденюк пише: "Органам місцевого самоврядування може передаватися лише незначна частина повноважень органів виконавчої влади. Принаймні, вони не повинні перевищувати власні повноваження органів самоврядування"¹³⁷. Адже за умов існування, відповідно до цього Закону, великого переліку делегованих повноважень (80) та ще й такого, що переважає власні повноваження (67) виконавчих органів місцевих рад, як зазначає Ю. Делія, "... важко логічно обґрунтувати основні засади місцевого самоврядування"¹³⁸.

Попри всю дискусійність питання про делеговані повноваження цей інститут все ж таки є необхідним, адже при належному вирішенні питань, пов'язаних з обсягом (об'ємом), підконтрольністю та відповідальністю він може бути одним з аспектів гарантування місцевого самоврядування. Тому норми щодо вирішення питання про надання делегованих повноважень є у відповідних міжнародних правових документах. Так, у Всесвітній Декларації місцевого самоврядування (п. 5) йдеться про можливість центральних або регіональних структур передавати повноваження місцевим органам самоврядування¹³⁹. Європейська Хартія про місцеве самоврядування (п. 5) також передбачає, що при делегуванні повноважень центральними або регіональними органами місцеві органи самоврядування повинні, наскільки це можливо,

¹³⁵ Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. - Л.: Літоїшс, 2002. - С. 85.

¹³⁶ Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка - К: Наук, думка, 2002. - С. 655.

¹³⁷ Коментар до Конституції України (науково-популярне видання). - К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1996. - С. 321.

¹³⁸ Делія Ю. Делеговані повноваження: немає підконтрольності без відповідальності // Право України. - 1999. - № 4. - С. 45-46.

¹³⁹ Всесвітня Декларація місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. - 1994. - № 1-2. - С. 67-70.

мати свободу пристосування її здійснення до місцевих умов¹⁴⁰.

До прийняття нової Конституції України органи державної виконавчої влади делегували повноваження виконавчим органам місцевих Рад. Так, відповідно до Закону України "Про внесення змін до Закону Української РСР "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування" (Ст. 42) передбачалось сім делегованих повноважень виконавчим комітетам сільської, селищної, міської Ради та, крім цього, ще додатково дев'ятнадцять - виконкомам міських Рад міст обласного підпорядкування¹⁴¹. Після підписання Конституційного Договору між Президентом України та Верховною Радою України "Про основні засади організації та функціонування державної виконавчої влади і місцевого самоврядування до прийняття нової Конституції України"¹⁴², Указом Президента України від 30 грудня 1995 р. "Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських рад"¹⁴³ обсяг цих повноважень значно розширено: у сільських, селищних і міських радах до тринадцяти делегованих повноважень, а у міських радах міст обласного підпорядкувань - до сорока двох.

Цілком логічно, що збільшення кількості делегованих повноважень обумовлює проблему відповідальності сторін (делегаторів - ті, хто делегує повноваження, та делегатів - ті, кому делеговано повноваження), адже виконавчі органи сільських, селищних, міських,

¹⁴⁰ Європейська Хартія про місцеве самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні.-1994. -№ 1-2.-С. 70-77.

¹⁴¹ Про внесення змін до Закону Української РСР "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування": Закон України // Відомості Верховної Ради України. - 1992. -№ 38.

¹⁴² Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України: Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України укладений 8 червня 1995 // Відомості Верховної Ради. -1995. -№ 18. - Ст. 133.

¹⁴³ Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських рад: Указ Президента України від 30 грудня 1995 р.

районних у містах рад є підконтрольними та підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади - також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Повноваження виконавчих органів за ознакою однопорядковості умовно можна розділити на такі основні групи:

- організаційно-процесуальні чи регламентні, що полягають в організації своєї (власної) роботи та її підконтрольності (контролю за її здійсненням);
- організаційно-структурні, що полягають у формуванні своєї організаційної структури;
- юрисдикційні (щодо питань відання, за підконтрольність і вирішення яких орган несе відповідальність), які є юридичною підставою щодо безпосереднього вирішення підвідомчих питань.

До першої групи можна віднести такі повноваження, як затвердження регламенту та плану роботи, скасування актів тощо.

До другої групи можна віднести: утворення, реорганізація, припинення постійних та інших елементів власної організаційної структури, визначення їх чисельності, затвердження персонального складу.

До третьої групи можна віднести усі повноваження щодо вирішення підвідомчих питань, які відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ст.ст. 27-41) визначені стосовно окремих галузей місцевого господарського та соціально-культурного розвитку, якими є повноваження щодо: планування та обліку; бюджету, фінансів і цін; управління комунальною власністю; житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування; транспорту і зв'язку; будівництва; освіти, охорони здоров'я і спорту; земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; соціального захисту населення; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи; забезпечення законності і правопорядку охорона прав, свобод і законних інтересів громадян та інші.

Висновки до розділу 4

1. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" на відміну від Конституції України однозначно визначає, що виконавчі органи ради утворюють певну систему. Ця система чи умовно кажучи апарат утворює декілька рівнів виконавчих органів. Відповідно до концепції, реалізованої у цьому Законі, в системі виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад виділяються структурні ланки двох організаційно-правових рівнів, побудованих на засадах субординації:

- вищого підпорядкування - виконавчий комітет як виконавчий орган ради;
- нижчого підпорядкування (у разі їх створення) - відділи, управління та інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад як виконавчі органи ради, що підпорядковані виконавчому комітету, сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті ради.

2. Так само як В. Авер'янов розрізняє апарат державного управління і апарат органів у місцевому самоврядуванні, також необхідно розрізняти апарат місцевого самоврядування, а точніше буде позначити його як адміністративний апарат місцевого самоврядування, в аналогічному розумінні, тобто як систему виконавчих органів, і апарат органів, який являє собою підрозділи працівників (посадових осіб місцевого самоврядування), що організаційно забезпечують основну діяльність відповідних органів, не здійснюючи безпосередньо їх владні повноваження, компетенцію.

3. Поняття структури управління є ширшим за обсягом ніж поняття структури апарату управління. Адже перше поняття охоплює як управляючу так і управляему системи, друге - тільки охоплює побудову лише управляючої системи. Тому для чіткішого розмежування цих понять доцільно вживати поняття "структура апарату чи/та елементів" та "структура зв'язків чи/та відносин".

4. У питаннях структури основним є інтегральний вплив апарату як системи чи, інакше кажучи - "ефект апарату (системи)". Адже, функціонування окремо взятого органу здійснення будь-якого виду влади

ще не дає ефекту, який позначаємо поняттям "влада", який досягається внаслідок інтегративного впливу здійснення "владних" функцій та повноважень усіма складовими системи. Це означає, що виконавчорозпорядчий "ефект" щодо здійснення місцевого самоврядування досягається внаслідок інтегративного впливу апарату місцевого самоврядування у розумінні його (апарату) як системи виконавчих органів. Своєю чергою, це обумовлює необхідність порушити питання не тільки про компетенцію виконавчих органів, а й про компетенцію цього апарату як цілісної інституції.

5. З будь-якими публічно-владними повноваженнями та їх видами безпосередньо пов'язані відповідні функції, що характеризують напрями діяльності системи, апарату, органів і окремих посадових осіб щодо здійснення управлінської та владної діяльності. Спеціально-дозвільний принцип обумовлює чи "вимагає" щоб ці функції, насамперед ті, що пов'язані з будь-якими публічно-владними повноваженнями, були належним чином юридизовані (юридично оформлені). Проте, це не означає, що функції як такі мають і можуть бути буквально прописані у відповідних актах, вони, на наш погляд, можуть бути викладені у контексті, трактуватися як елемент статусу відповідної інституції, чи як елементи субструктури, що покривають систему інших елементів. Це також означає, що функція може певним чином покривати такі поняття як цілі, завдання та повноваження. Своєю чергою компетенція також як певне інтегративне поняття може покривати цілі, завдання та необхідні для їх виконання повноваження як частку "компетенційних" елементів статусу інституції. Важливо зазначити, що цілями, завданнями та необхідними для їх виконання повноваженнями перелік компетенційних елементів статусу не вичерпується. З логіки викладеного випливає, що поняття компетенції не є однопорядковим з поняттям функції, проте воно може покривати його, але не вичерпується ним.

6. В аспекті нашої концепції контрольної влади компетенцію можна трактувати як інтегративне поняття про те, "для чого" чи "що має бути зроблено (досягнуто)", "як" і "чим" чи "якими засобами (методами та способами)" здійснюється контроль як вплив на стан і розвиток суспільних відносин. Тому, компетенція органу здійснення місцевого самоврядування - це сукупність його цілей та завдань, повноважень (прав і обов'язків), юрисдикційності (питання відання, за підконтрольність і вирішення яких орган несе відповідальність) та того,

якими засобами (методами та способами) він вирішує питання юрисдикційності. Це також означає, що компетенція є ознакою ідентифікації чи виокремлення конкретного органу того чи іншого виду здійснення місцевого самоврядування.

7. Цілі та інтереси, а відтак - мета та завдання, суспільного життя визначають, або відповідають на питання: "для чого?" чи "що має бути зроблено (досягнуто)?", водночас визначаючи постановку інших питань: "що?", "як?" та "чим?" чи "якими засобами (методами та способами)?" робити (здійснювати чи досягнути). Якраз відповідь на питання "що робити?" становить сутність поняття "функції". Отже, практична організуюча діяльність територіальної громади безпосередньо та через її інституції щодо реалізації її цілей, інтересів і завдань має характер певного комплексу дій, які в такому широкому трактуванні називаємо функціями місцевого самоврядування. Тому, окремо взята функція є відносно відокремленою частиною діяльності.

8. Функція управління - це реальний, силовий, цільовий, організуючий та регулюючий вплив на управлінське явище (явище, що управляється), відношення, стан, який вони сприймають і на який реагують. Функції самоврядування (функції місцевого самоврядування та функції органів здійснення місцевого самоврядування) - управлінський як правило юридично виражений та владний (самоврядний, самовладний чи публічно-владний) обов'язково юридизований вплив місцевого самоврядування як цілісного системного утворення (організації) та, насамперед, окремих органів здійснення місцевого самоврядування, які вони здійснюють відповідно своєї компетенції (на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законодавством).

9. У більшості досліджень в основному йдеться про "об'єм" управлінської функції органів здійснення місцевого самоврядування. Тим самим фактично залишається відкритим питання "об'єму" функцій місцевого самоврядування, або вважається, що він ("об'єм") є індетермінованим чи відкритим. Це дає підстави припустити про трактування деяким авторами відкритості "об'єму", універсальності та всеохопленості чи зверхності тощо функцій місцевого самоврядування так само як і функцій державного управління, або, інакше кажучи, йдеться про зверхність місцевого самоврядування як якоїсь "частки" держави над суспільством і людиною. Адже при такому трактуванні

припускається, що держава безпосередньо та через місцеве самоврядування може втручатися у всі сфери суспільного життя. Таким чином місцеве самоврядування трактується насамперед як нереординаційний засіб державного впливу.

10. Реалізація спеціальнодозвільного принципу обумовлює необхідність чіткого викладу цілей, поставлених перед конкретним органом здійснення місцевого самоврядування, і набору управлінських функцій, які цей орган повинен здійснювати. Проте, що і як повинен робити кожний орган здійснення місцевого самоврядування не завжди належним чином юридизовано, а, як правило, підміняється тільки описом набору завдань, які призначені вирішувати ці органи.

11. Функції виконавчих органів - це обумовлені метою (питаннями місцевого значення, які відображають волю та інтереси територіальної громади) та повноваженнями основні види виконавчо-розпорядчої діяльності відповідних органів, спрямовані на вирішення питань місцевого значення, вони характеризуються як:

- основні напрями і види виконавчо-розпорядчої діяльності;
- делегована та підконтрольно-реординаційна діяльність;
- сфера реалізації діяльності, що визначена питаннями місцевого значення;
- відображення волі та інтересів територіальної громади через відповідну раду.

ВИСНОВКИ

У роботі наведене узагальнення і нове вирішення наукової проблеми, що виявляється у науковому обґрунтуванні й розвитку концептуальних засад статусу та діяльності виконавчих органів у місцевому самоврядуванні.

Раніше ця проблема у такій постановці не досліджувалася, хоча окремі питання статусу та організації діяльності виконавчих органів місцевих рад були і є предметом уваги учених і практиків. Відсутність науково обґрунтованих інституційних моделей ефективного, в основі якого є підконтрольне, насамперед територіальній громаді, здійснення місцевого самоврядування, а також недостатність і недосконалість інструментарію розробки таких моделей є однією з основних проблем інституційного розвитку ефективного здійснення місцевого самоврядування, що своєю чергою становить проблему інституційного розвитку України та проведення політичної й адміністративної реформ.

В основу цієї роботи покладено комплексний системний підхід до визначення змісту поняття "місьцеве самоврядування" та вирішення проблеми ефективного у контексті системно-підконтрольного його здійснення через функціональну та організаційну структуру, в якій виконавчі органи відповідними установчими актами мають юридизуватися як самостійні органи територіальної громади. Це також дало можливість зробити низку принципових висновків і пропозицій стосовно напрямів інституціалізації виконавчих органів у місцевому самоврядуванні.

1. Враховуючи особливості й важливість здійснення місцевого самоврядування відповідно до принципу противаг і стримувань чи "антизурпаційної" концепції у контексті розвитку засад громадянського суспільства, доцільно виділити виконавчі органи у місцевому самоврядуванні як виконавчі органи місцевого самоврядування чи територіальної громади щодо здійснення місцевого самоврядування. Це означає, що виконавчу самоврядну діяльність рекомендується виділити як одну з основних напрямів й форм здійснення місцевого самоврядування. Концепція місцевого самоврядування у владному та управлінському аспектах, що розвинута в роботі як вид здійснення публічної влади, дозволяє розвинути й розглядати місцеве

самоврядування та його види в контексті ефективного здійснення основними інституціями місцевого самоврядування, а саме: територіальною громадою та інституціями (органами), яким вона делегує здійснення відповідної влади, зокрема главою, радою та виконавчими органами.

2. В основу авторської концепції місцевого самоврядування покладено гіпотезу про владний стан як об'єктивно детерміноване явище, яке досягається внаслідок здійснення комплексу суспільно значущих (владних) функцій системою відповідних органів.

3. Відповідно до реалізованої у чинному законодавстві концепції територіальна громада зобов'язана делегувати через відповідні вибори здійснення місцевого самоврядування відповідним органам, насамперед, раді та відповідному голові. Водночас це означає, що делегування здійснення частки місцевого самоврядування для громади не є дискреційним, а обов'язковим. Проте, це суперечить принципу верховенства територіальної громади щодо здійснення місцевого самоврядування. Це також означає, що у контексті принципу дискреційності питання легітимності здійснення місцевого самоврядування через відповідні органи потребує окремих концептуальних досліджень. На національному рівні також необхідно концептуально визначитися чи може територіальна громада вирішувати будь-які питання місцевого значення, чи ці питання також, ким та у якому порядку мають бути розмежовані за компетенційною ознакою, тобто за громадою та органами місцевого самоврядування.

4. Виокремлюючи різні системи інституцій за такою ознакою системотворчого начала як ступінь самостійності чи детермінованості діянь, показано, що регулятивна ознака як системотворчий фактор, домінує у системі суб'єктів здійснення публічної влади та окремих її видів, а управлінська - органів.

5. Поняття "місцеве самоврядування", що закріплене у чинному законодавстві України та відповідних міжнародних правових актах трактується у контексті "права" територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Проте, у цьому понятті ключовими мають бути слова як про безпосереднє здійснення територіальною громадою, так і про здійснення нею через органи місцевого самоврядування окремого виду публічної влади щодо вирішення питань місцевого значення. Тобто тут ключовою має бути не

правова, як право на діяльність, а якраз така, що безперечно ґрунтується на праві, рівно ж як і держави, концепція діяльності чи функціонування відповідних інституцій. Тому дефініцію поняття "місцеве самоврядування" відповідно до концепції упередження узурпації чи противаг і стримувань, яка обумовлює принцип структурування здійснення громадівської влади, можна сформулювати так: місцеве самоврядування є здійсненням виду публічної влади чи громадівської влади шляхом структурування на суспільнозначимі функції, що здійснюються відповідною інституційною структурою - громадою безпосередньо і через легалізовані та відповідальні перед нею (громадою) органи місцевого самоврядування: главу, раду та виконавчі органи територіальної громади.

6. У різних нормах чинного законодавства України нееквівалентно трактується поняття інституції здійснення місцевого самоврядування. Адже в Основному Законі щодо інституцій здійснення місцевого самоврядування йдеться про територіальну громаду та про органи місцевого самоврядування. Водночас органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Тобто тут йдеться про те, що районні та обласні ради є органом місцевого самоврядування зі спеціальним представницьким статусом щодо територіальних громад сіл, селищ та міст. Мається на увазі, що не завжди та обґрунтовано законодавець трактує районні та обласні ради у контексті поняття "органи місцевого самоврядування". Це означає, що необхідно розвинути та належним чином юридизувати поняття "представницький орган територіальних громад". Зокрема, необхідно вирішити питання ким та у якому порядку мають бути враховані інтереси конкретної територіальної громади.

7. Організація як суспільне явище у широкому розумінні трактується як соціальний інститут, а у "цивільно-правовому" - це створена учасником особа як організаційно-правова форма чи певне об'єднання таких осіб (учасників). Організації відповідно до волевиявлення учасника чи учасників можуть створюватися у будь-яких незаборонених законодавством формах. Сутність поняття "організація" чи "організаційний" момент цього явища полягає у волевиявленні учасника чи учасників та у процесі ідентифікації (виокремленні) особи, що стає суб'єктом та об'єктом суспільних відносин. Організація, яка

створена і зареєстрована у встановленому законом порядку, тим самим легалізується та наділяється цивільною правоздатністю і дієздатністю, може бути позивачем та відповідачем у суді. Така (легалізована) організація набуває спеціального організаційно-правового статусу - статусу юридичної особи, тому вона може створюватися у формі товариств, установ та в інших формах, встановлених законодавством.

8. Народ і громада отримують своє юридичне опосередкування через державу та місцеве самоврядування як певні організаційні форми. Це також означає, що необхідно розрізняти поняття "місцеве самоврядування" у контексті концепції здійснення публічної влади, у так званому функціональному чи діяльнісному аспекті, та поняття "місцеве самоврядування" як певна організаційна форма у так званому інституційному аспекті. Тому, з метою уникнення термінологічної невизначеності, доцільно ввести інші позначення цих понять. Як варіант можна запропонувати вживати термін "комуна" щодо поняття місцевого самоврядування як організаційної форми, через яку територіальна громада здійснює місцеве самоврядування.

9. В основу методології дослідження інституціалізації здійснення місцевого самоврядування покладено детермінаційний підхід, сутністю якого є виокремлення та ранжування і субординування інституцій за ознакою автономності чи самостійності. В якості інституції здійснення влади розуміємо цілісне автономне (орган) чи навіть незалежне (найчастіше ми трактуємо його як суб'єкт, проте це не зовсім вдалий термін у зв'язку з тим, що його вживання є поширеним, тому у контексті нашого підходу не зовсім адекватним) організаційне утворення. Отже, як основу видової систематизації інституцій здійснення публічної влади, у тому числі місцевого самоврядування, тут визначено принцип детермінації. Це означає, що в якості органу здійснення будь-якої влади за ступенем юридичної детермінації розглядаємо тільки певну частину чогось, тобто організаційного утворення, яка може функціонувати тільки в певній системі. Відповідно до цієї концепції, функціонування окремо взятого органу здійснення будь-якого виду влади ще не дає ефекту, який позначаємо поняттям "влада", який досягається внаслідок інтегративного впливу здійснення "владних" функцій та повноважень.

10. Відповідно до детермінаційного підходу територіальну громаду визначено як організаційно відокремлену частину інституцій здійснення місцевого самоврядування, якій приманна інституційна

самостійність відносно інших інституцій здійснення публічної влади та інституційна незалежність відносно органів здійснення місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення. Водночас органом здійснення місцевого самоврядування є така інституція, яку територіальна громада безпосередньо чи опосередковано легалізує та якій безпосередньо чи опосередковано надає компетенцію щодо вирішення питань місцевого значення.

11. Держава є специфічною організаційно-правовою формою, засновником та власником якої є народ, а територіальна громада є засновником і власником відповідної адміністративно-територіальної одиниці, яку, враховуючи усталені поняття, з певним наближенням можна позначити у контексті поняття "місцеве самоврядування" як "відповідальна особа місцевого самоврядування". Тут також можемо зробити припущення про те, що в чинному законодавстві, насамперед в Основному Законі (Ст. 57), законодавець фактично ототожнює поняття "орган місцевого самоврядування" з поняттям, аналогічним до поняття "держава" на місцевому рівні, тобто з поняттям "адміністративно-територіальна одиниця". З викладеного логічно випливає, що як народ, так і будь-яка громада, виступаючи засновником, не обов'язково безпосередньо набуває статусу юридичної особи, проте створені чи засновані ними організації можуть такий статус набувати.

12. За сукупністю ознак, які трактуються як необхідна та достатня умови статусу юридичної особи може мати тільки орган місцевого самоврядування зі спеціальним статусом, тобто зі статусом відповідальної особи, адже будь-який позов на відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб - це звернення позову до місцевого бюджету, тому відшкодування проводиться за рахунок не конкретного органу місцевого самоврядування, а за рахунок адміністративно-територіальної одиниці, тобто відповідної територіальної громади.

13. Виконавчий комітет у місцевому самоврядуванні за своєю структурою, формами і методами здійснення функцій - це колегіальний орган. Відповідно до спеціальної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб порядок діяльності виконавчого комітету ради має визначатися відповідним регламентом. Особливість спеціальної правосуб'єктності виконавчого комітету ради полягає в тому,

що його діяльність при відсутності зазначеного регламенту має розглядатися як правопорушення. Проте, в законодавстві не встановлені процесуальні строки щодо прийняття рішення про затвердження регламенту. Тому, на законодавчому рівні необхідно встановити строки, впродовж яких має бути затверджений регламент виконавчого комітету. Важливо також визначитися і щодо процедури та інституції, яка затверджує цей регламент.

14. У широкому аспекті "феноменальність" установчого акта полягає в ідентифікаційній легалізації відповідного інституту. У правовій державі установчим актом інтегративно детермінується статус (соціальний, юридичний тощо) відповідної інституції здійснення публічної влади, зокрема органів здійснення державної влади та органів здійснення місцевого самоврядування. Юридичний статус відповідної інституції насамперед пов'язаний з поняттям правової держави визначає вузьке трактування установчого акта. Через установчий акт відбувається ідеалізація відповідного інституту та його детермінування де-юре. З цього логічно випливає, що саме поняття "установчий акт" є родовим, тому інші, наприклад такі найбільш поширені як "статут" і "положення", можуть бути видовими. Це означає, що установчий акт є своєрідним "паспортом" чи іншим посвідченням відповідної особи.

15. Статут як установчий акт є компетенційно-ідентифікаційним актом організації, зокрема чи навіть точніше кажучи - насамперед юридичної особи. У трактуванні аналітиків і практиків, у тому числі законодавця, він по різному структурується. Статут як установчий акт організації доцільно структурувати на такі основні частини: матеріальну, статичну чи організаційно-статусну та процесуальну. Своєю чергою ці частини можна структурувати на: місійну (принципи, цілі та завдання); структурну чи організаційно-структурну (структуру та характер взаємовідносин всередині елементів цієї структури); організаційно-правову (форми та методи діяльності організації та елементів чи органів її структури); статусну (права та обов'язки і межі оперативної самостійності); функціональну чи діяльнісну (функції); зобов'язальну (відповідальність); ресурсну (ресурси функціонування); адаптаційну (умови, порядок виникнення, зміни та припинення) та регламентуючу чи процесуальну (процедури діяльності). Проте, у статуті необхідно не стільки встановлювати, як розвивати та конкретизувати повноваження ради та її структурних складових як колегіального представницького

органу місцевого самоврядування. Варто зауважити, що у контексті ідеї здійснення влади на засадах поділу та реалізації принципу противаг і стримувань статут не повинен мати норми про те, що раді надається весь обсяг нормативно-правових повноважень, що за Основним Законом відноситься до компетенції громади. Адже такою нормою рада фактично буде "найвищим" органом місцевого самоврядування. Проте це суперечитиме ідеї здійснення громадою влади безпосередньо.

16. Однією з засад правової держави є спеціальна правосуб'єктність органів і посадових осіб здійснення місцевого самоврядування, яка виражається у дозвільному принципі організації та здійсненні їхніх діянь, тому видається доцільним порушити питання про типізацію статутів територіальних громад. Типовий статут територіальної громади має фіксувати найважливіші структурні та функціональні особливості організації місцевого самоврядування. Проте, питання здійснення місцевого самоврядування має бути предметом іншого нормативного акта.

17. З трактування статуту територіальної громади у контексті сучасного поняття правової держави та спеціальнодозвільного принципу діяльності органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб, логічно впливає, що цей статут повинен відповідати типовому та мати силу звичайного (зокрема "позаструктурного", а не лише "структурного") нормативного акта. Це означає, що органи здійснення місцевого самоврядування у питаннях статуту можуть бути тільки самостійними, але не можуть бути незалежними, тому статут, також як інші нормативні акти, необхідно трактувати у контексті понять законності та правопорядку. Акти органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб, здійснені як з порушенням статуту, так і в умовах його нечинності (не легалізації, відсутності) за формальною ознакою мають кваліфікуватися як нелегітимні.

18. З трактування положення про органи здійснення місцевого самоврядування у контексті сучасного поняття правової держави та спеціальнодозвільного принципу їхньої діяльності логічно впливає, що положення про конкретні органи повинні відповідати типовим та мати силу звичайного нормативного акта. Це означає, що органи здійснення місцевого самоврядування у питаннях положення про себе можуть бути тільки самостійними, але не можуть бути незалежними, тому положення, також як інші нормативні акти, необхідно трактувати у контексті понять

законності та правопорядку. Акти органів здійснення місцевого самоврядування, їх посадових осіб, здійснені як з порушенням положення, так і в умовах його нечинності (не легалізації, відсутності) за формальною ознакою мають кваліфікуватися як нелегітимні.

19. При створенні установ у сфері публічного права розпорядчими установчо-компетенційним актом Президента України, органу здійснення державної влади, органу здійснення влади в Автономній Республіці Крим або органу здійснення місцевого самоврядування повинні або затверджуватися відповідно до типового положення, положення яке адаптоване до конкретної установи, або у розпорядчому акті має бути вказано, що ця установа здійснює свою діяльність відповідно до загального положення про установи такого виду.

20. У питаннях структури основним є інтегральний вплив апарату як системи чи, інакше кажучи - "ефект апарату (системи)". Адже, функціонування окремо взятого органу здійснення будь-якого виду влади ще не дає ефекту, який позначаємо поняттям "влада", який досягається внаслідок інтегративного впливу здійснення "владних" функцій та повноважень усіма складовими системи. Це означає, що виконавчо-розпорядчий "ефект" щодо здійснення місцевого самоврядування досягається внаслідок інтегративного впливу апарату місцевого самоврядування у розумінні його (апарату) як системи виконавчих органів. Своєю чергою це обумовлює необхідність порушити питання не тільки про компетенцію виконавчих органів, а й про компетенцію цього апарату як цілісної інституції.

21. З будь-якими публічно-владними повноваженнями та їх видами безпосередньо пов'язані відповідні функції, що характеризують напрями діяльності системи, апарату, органів і окремих посадових осіб щодо здійснення управлінської та владної діяльності. Спеціальнодозвільний принцип обумовлює чи "вимагає" щоб ці функції, насамперед ті що пов'язані з будь-якими публічно-владними повноваженнями, були належним чином юридизовані (юридично оформлені). Проте, це не означає, що функції як такі мають і можуть бути буквально прописані у відповідних актах, вони можуть бути викладені у контексті, трактуватися як елемент статусу відповідної інституції, чи як елементи субструктури, що покривають систему інших елементів. Це також означає, що функція може певним чином покривати такі поняття як цілі, завдання та повноваження. Своєю чергою

компетенція також як певне інтегративне поняття може покривати цілі, завдання та необхідні для їх виконання повноваження як частку "компетенційних" елементів статусу інституції. Важливо зазначити, що цілями, завданнями та необхідними для їх виконання повноваженнями перелік компетенційних елементів статусу не вичерпується. З логіки викладеного випливає, що поняття компетенції не є однопорядковим з поняттям функції, проте воно може покривати його, але не вичерпується ним.

22. В аспекті концепції контрольної влади компетенція трактується як інтегративне поняття про те, "для чого" чи "що має бути зроблено (досягнуто)", "як" і "чим" чи "якими засобами (методами та способами)" здійснюється контроль як вплив на стан і розвиток суспільних відносин. Тому, компетенція органу здійснення місцевого самоврядування - це сукупність його цілей та завдань, повноважень (прав і обов'язків), юрисдикційності (питання відання, за підконтрольність і вирішення яких орган несе відповідальність) та того, якими засобами (методами та способами) він вирішує питання юрисдикційності. Це також означає, що компетенція є ознакою ідентифікації чи виокремлення конкретного органу того чи іншого виду здійснення місцевого самоврядування.

23. Цілі та інтереси, а відтак - мета та завдання, суспільного життя визначають, або відповідають на питання: "для чого?" чи "що має бути зроблено (досягнуто)?", водночас визначаючи постановку інших питань: "що?", "як?" та "чим?" чи "якими засобами (методами та способами)?" робити (здійснювати чи досягнути). Якраз відповідь на питання "що робити?" становить сутність поняття "функції". Отже, практична організуюча діяльність територіальної громади безпосередньо та через її інституції щодо реалізації її цілей, інтересів і завдань має характер певного комплексу дій, які в такому широкому трактуванні називаємо функціями місцевого самоврядування. Тому, окремо взята функція є відносно відокремленою частиною діяльності.

24. Функції виконавчих органів - це обумовлені метою (питаннями місцевого значення, які відображають волю та інтереси територіальної громади) та повноваженнями основні види виконавчо-розпорядчої діяльності відповідних органів, спрямовані на вирішення питань місцевого значення, вони характеризуються як:

- основні напрями і види виконавчо-розпорядчої діяльності;
- делегована та підконтрольно-реординаційна діяльність;
- сфера реалізації діяльності, що визначена питаннями місцевого значення;
- відображення волі та інтересів територіальної громади через відповідну раду.

25. З метою розробки концептуальних засад статусу та діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування виникає необхідність подальшого наукового дослідження низки пов'язаних із цим тем. Так, з точки зору змісту та форми діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування необхідно провести подальший пошук шляхів системного органічного поєднання контролю та підконтрольності виконавчої діяльності у місцевому самоврядуванні. Це вимагає додаткових досліджень у частині запровадження нової ідеології впливу на суспільні відносини в умовах широкомасштабних суспільних реформ, пов'язаних із розвитком національних основ громадянського суспільства. Важливе значення має дослідження зростаючого впливу чинників європейської інтеграції та світової глобалізації на інституційну та функціональну структуру здійснення місцевого самоврядування. Це водночас означає, що вирішення проблеми в рамках цього дослідження окреслило такі проблеми: розробки критеріїв дієздатності органів здійснення місцевого самоврядування, зокрема важливо встановити та юридично закріпити критерії дієздатності колегій та інших колегіальних органів у місцевому самоврядуванні; контрольної діяльності та підконтрольності обласних і районних рад; контрольної діяльності голови та контролю за його діяннями; контролю у сфері місцевого самоврядування тощо. Назріла потреба у правовому врегулюванні статусу та організації діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування, зокрема у прийнятті типових установчих актів та низки актів про регламентування діяльності у сфері здійснення місцевого самоврядування. В аспекті сучасних тенденцій боротьби з корупцією, організованою злочинністю та тероризмом не менш актуальною є розробка методології та засобів аналізу будь-яких актів, насамперед установчих так компетенційних, органі здійснення місцевого самоврядування на предмет усунення та недопущення умов для корисливості та корупційності.

Невирішеними щодо статусу та організації діяльності органів здійснення місцевого самоврядування є питання пов'язані з організацією та здійсненням народного волевиявлення. У контексті основних ідей правової держави та забезпечення умов для народного волевиявлення через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії, та з метою захисту прав осіб, які забезпечують організацію й проведення цього волевиявлення, насамперед осіб, призначених організувати та провести вибори чи референдум, необхідною умовою включення особи до складу уповноважених інституцій організації та здійснення цього волевиявлення, насамперед до складу виборчих комісій, має бути наявність відповідного сертифіката, отриманого, або підтвердженого не скоріше як упродовж, наприклад, дванадцяти чи шести місяців до початку роботи відповідної уповноваженої інституції (наприклад, комісії з організації та проведення виборів або референдуму). Це означає, що необхідно вирішити ряд питань щодо організації та здійснення навчання і атестації зацікавлених осіб в отриманні, або підтвердженні відповідного сертифіката. Це можуть бути різні курсові навчання за типовими програмами з відповідною атестацією незалежною комісією через тестування, як необхідної умови видачі особі сертифіката на право здійснення діяльності щодо організації та проведення виборів, референдумів тощо.

1. Авер'янов В.Б. Апарат державного управління ж система органів виконавчої влади // Держ. управління в Україні: Навч. посібник / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. - К.: Вид-во ТОВ "СОМІ", 1999. - С. 63-66.
2. Авер'янов В.Б. Діяльність апарату державного управління: складові змісту // Держ. управління в Україні: Навч. посібник / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. - К.: Вид-во ТОВ "СОМІ", 1999. - С. 69-73.
3. Авер'янов В.Б. Організація апарату державного управління // Держ. управління в Україні: Навч. посібник / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. - К.: Вид-во ТОВ "СОМІ", 1999. - С. 66-69.
4. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. К.: Наук, думка, 1979. - 152 с.
5. Агранофф Р., Браун Т., Ткачук А. Розбудова місцевих рад в Україні: Матеріали до навчальної програми. - К.: Б.в., 2002. - 122 с.
6. Адміністративне право України. Підручник / За ред. Ю.П. Битяка. - Х.: Право, 2000. - С. 59.
7. Акт // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. - К.: "Укр. енцикл.", 1998. - Т. 1: А-Г. - С. 74.
8. Алебастрова И.А. Муниципальные системы в странах Восточной Европы: конституционные аспекты. - М., 1994.
9. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учебное пособие. - М.: ОАО "НПО "Экономика", 2000. - 302 с.
10. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. - М.: Юрид. лит., 1997. - 400 с.
11. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования). - М.: Политиздат, 1968. - С. 207.
12. Баглай В.М., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. - М., 1996. - С. 467.
13. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології практики: Моногр. - К.: Ви-во УАДУ, 2000. - 328 с.
14. Батанов О. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права // Право України. - 1998. - № 8. - С. 21-24.
15. Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). - М., Юрид. лит.-ра, 1976. - С. 52-54.
16. Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місце

самоврядування в Україні (муніципальне право). Навч. посіб. - К: Атіка, 2000. - 304 с.

17. Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве // Вестник Московского университета. - 1998. - № 3. - С. 3-20.

18. Виноградов В.А. Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование. - М., 1994. - 90 с.

19. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування // Місьцеве та регіональне самоврядування в Україні. - 1994. - № 1-2. - С. 67-70.

20. Гарнер Д. Великобритания. Центральный местное управление. Пер. с англ. - М.: Прогресс, 1984. - 368 с.

21. Головченко В.В., Ковальський В.С. Юридична термінологія: Довідник. - К: Юрінком Інтер, 1998. - 224 с.

22. Гонтар А.В. Городские советы Украины: история становления и развития (20-30-е годы). - К.; Одесса: Выща школа, 1990. - 204 с.

23. Гошко Ю. Звичаєве право населення Українських Карпат XIV-XIX ст. / НАН України, Ін-т народознавства. - Л.: Ін-т народознавства, 1999. - 336 с.

24. Григорян А.А. Советы - органы власти и народного самоуправления - М., Юрид. лит.-ра, 1965. - С. 87.

25. Губачиков В.И. О понятии компетенции органов внутренних дел автономной республики // Вестник Московского университета (Право). - 1970. - № 6. - С. 59.

26. Делія Ю. Делеговані повноваження: немає підконтрольності без відповідальності // Право України. - 1999. - № 4. - С. 45-46.

27. Додин Е.В. Отделы и управления исполкомов местных Советов. - М.: Юрид. лит.-ра, 1971. - 72 с.

28. Європейська Хартія про місьцеве самоврядування // Місьцеве та регіональне самоврядування в Україні. - 1994. - № 1-2. - С. 70-77.

29. Ємельянов Н.А. Местное самоуправление: проблемы, поиски, решения. Монография. - Москва-Тула: ТИГИМУС, 1997. - 814 с.

30. Єрмоєнко Г.В. Відповідальність держави за заподіяння шкоди // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. - К.: "Укр. енцикл.", 1998. - Т. 1: А-Г. - С. 431.

31. Зарецкая С.Л., Капранова Л.Д. Местные органы власти в США: Органгоация управления и экономической деятельности: Сб. обзоров. - М., 1996. - 134 с.

32. Зеркин Д. Основы конфликтологии. - Ростов н/Д: "Феникс", 1998. - С. 104.

33. Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. Курс лекций. - Ростов н/Д: издательский центр "МарТ", 2000. - 448 с.
34. Институты самоуправления: историко-правовое исследование/ В.Т. Графский, Н.Н. Ефремова, В.И. Карпец и др. - М.: Наука, 1995. - 301 с.
35. Казанцев Ю.Д., Писарев В.И. Муниципальное право. - М., 1998. - С.28.
36. Кампо В.М. Відносини між місцевою владою і територіальною громадою: від взаємовідчуження до партнерства // Економічний часопис. - 2000. - № 5. - С. 21-22.
37. Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні. - К.: Ін Юре, 1997. — 135 с.
38. Кампо В.М. Право громадян на участь у місцевому самоврядуванні // Людина і влада. - 1999. - № 1. - С. 49-50.
39. Карлов О.О. Формування інституту місцевого самоврядування. Монографія. - К.: Вища школа, 1993. - 114 с.
40. Клеченов Г.Е. Конституционные основы регионального управления и местного самоуправления в старнах Латинской Америки. - М., 1994. - 56 с.
41. Коваль Л. Адміністративне право України. - К.: Основи, 1994. - 154 с.
42. Козлова С И. Разграничение компетенции местных Советов и их исполкомов // Советское государство и право. - 1968. - № 11. - С. 100-101.
43. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування: Навч. посібн. - К.: Юрінком Інтер, 2000. - 304 с.
44. Коментар до Конституції України (науково-популярне видання). - К.: інститут законодавства Верховної Ради України, 1996. - 376 с.
45. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Том 3. Отв. ред Б.А. Страшун. - М.: Издательство БЕК, 1998. - 764 с.
46. Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка - К.: Наук, думка, 2002. - 732 с.
47. Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік. Прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради СРСР дев'ятого скликання 7 жовтня 1977 р. - К.: Політвидав України, 1984. - 59 с.
48. Конституція України (Основний Закон): Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30.

49. Концепція адміністративної реформи в Україні/Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. - К.: Центр політико — правових реформ - Центр розвитку українського законодавства, 1998.-62 с.
50. Корнієнко М.І. Державна влада і місцеве самоврядування: актуальні питання теорії та практики //Українське право.-1995.-№ 1.-С. 63-71.
51. Корнієнко М.І. Правове становище відділів і управлінь комітетів місцевих рад. - К.: Наук, думка, 1973.-143 с.
52. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України. - К., 1999.-С. 77.
53. Крупчан О.Д. Компетенція органів виконавчої влади: питання теорії //Держ. управління в Україні: Навч. посібник/За заг. ред. В.Б. Авер'янова.-К.: Вид-во ТОВ "СОМІ", 1999.-С. 73-77.
54. Кутафин О.Е., Фадеєв В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учеб. пособие для вузов.-М.: Новый юристь, 1997.-428 с.
55. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. - М., Юрид. лит-ра, 1972.-С. 27.
56. Лазарев Б.М. О компетенции органа Советского государства // Советское государство и право. - 1964. - № 10. -С. 43.
57. Локшина С.М. Краткий словарь иностранных слов. - М.: Советская Энциклопедия, 1968.-С. 147.
58. Медведчук В.В. Конституційний процес в Україні і організація державної влади та місцевого самоврядування. - К.: Наук, думка, 1996.-118 с.
59. Мишин А.А. Конституционное право зарубежных стран: Учебник / 6-е изд. перераб. и дополн. - М.: Белые Альвы, 1999. -456 с.
60. Місцеве самоврядування: Монографія. - Кн. 1. Організація робота сільського, селищного голови /За заг. ред. А.О. Чемфиса.-Л.:Ліга-Прес, 1999. -320 с.
61. Моргачев В.Н. Формы и методы территориального управления в США и Канаде. - М, 1987. -114 с.
62. Муниципальное право: Учеб. пособие/Под ред. А.Н. Коваленко.- М.: Новый юристь, 1997.-432 с.
63. Нижник Н.Р. Государственно-управленческие отношения в Демократическом обществе. - К.: НАНУ Ин-т госуд. и права, 1995. -208 с.
64. Нижник Н.Р. Процедури у сфері виконавчої влади // Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування: 36. наук, пр., ч.2/1 Наук. кф. колективу авт. Н.Р. Нижник. - К.: Вид-во УАДУ, 2000.-312 с.
65. Новий тлумачний словник украшської мови у 4-х томах.-К.: 'Укр. енцикл.', 1998.-Т. 4.-942 с.

66. Новый тлумачний словник української мови у 4-х томах. - К: "Укр. енцикл.", 1998. - Т.3. - С. 545.
67. Ожегов С.И. Словарь русского языка/ Под ред. д-ра филологич. наук проф. Н.Ю. Шведовой. - 12-е изд., стереотип. М.: Русский язык, 1978. - 846 с.
68. Осавелюк А.М. Канада: местное управление и самоуправление. - М., 1995. - 56 с.
69. Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик: Закон Союза Советских Социалистических Республик от 8 декабря 1961 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. - 1961. - № 50. - Ст. 525.
70. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. - Л.: Літопис, 2002. - 196 с.
71. Половінська Г. Роль і місце апарату управління в органах виконавчої влади // Вісник УАДУ. - 2001. - № 1. - С. 148-153.
72. Положение // БСЭ. - 3-е изд. - М.: БСЭ, 1975. - Т. 20. - 608 с.
73. Про благодійництво та благодійні організації: Закон України від 16 вересня 1997 р. № 531/97-ВР // Відомості Верховної Ради. - 1997. - № 46. - Ст. 292.
74. Про власність: Закон УРСР від 7 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. - 1991. - № 20.
75. Про внесення змін до Закону Української РСР "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування". Закон України // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 38.
76. Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітентам сільських, селищних і міських рад: Указ Президента України від 30 грудня 1995 р.
77. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Голос України. - 1997. - 12 черв.
78. Про об'єднання громадян: Закон України від 16 червня 1992 р. № 2460-ХІ // Відомості Верховної Ради. - 1992. - № 34. - Ст. 504.
79. Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України: Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України укладений 8 червня 1995 // Відомості Верховної Ради. - 1995. - № 18. - Ст. 133.
80. Про підприємства: Закон України від 27.03.91 № 887-ХІІ.
81. Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2365-Ш // Відомості Верховної Ради. - 2001. - № 23. - Ст. 118.

82. Про професійних творчих працівників та творчі спілки: Закон України від 7 жовтня 1997 р. № 554/97-ВР// Відомості Верховної Ради, 1997, № 52.-Ст.312.

83. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15 вересня 1999 р. № 1045-XIV (1045-14).

84. Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23 квітня 1991 р.№ 987-XII//Відомості Верховної Ради.-1991.-№25.-Ст. 283.

85. Про систему центральних органів виконавчої влади // Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1572/99.

86. Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України: Закон України / (ч. 1) (Статут внутрішньої служби Збройних Сил України, вступ)/від 24 березня 1999 р. № 548-XIV (548-14).

87. Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні // Указ Президента України від 29 травня 2001 р. № 345/2001.

88. Рабінович П.М., Шмельова Г.Г., Луць Л А Загальна теорія держави і права: Навч. посібник.-К.: 1993.-96 с.

89. Саати Т., Керне К. Аналитическое планирование: Организация систем: Пер. с англ. - М.: Радио и связь, 1991. - 224 с.

90. Саханенко С. Миська територіальна громада: проблеми дефініції// Вісн. УАДУ при Президентові України. -2000. -№ 2. - С. 365-374.

91. Селивон Н.Ф. Контрольная функция местных советов народных депутатов.-К: Наук, думка, 1980.-148 с.

92. Селівон М. Виконавчий комітет місцевої ради. - К.: Видавництво політичної літератури України, 1978. -72 с.

93. Серебренников В.П. Местное самоуправление и управление в Франции. - М.: Высш. школа, 1981. - 168 с.

94. Словник іншомовних слів/За ред. акад. АНУРСРО. С. Мельничука. -2-ге вид.-К.: Голов.ред. УРЕ, 1985.-968 с.

95. Советское административное право: Учебник. / Под ред. В.М. Манохина. - М.: Юрид. лит-ра, 1977. - 544 с.

96. Статут // БСЭ. - 2-е изд. - М.: БСЭ, 1957. - Т. 40. - 648 с.

97. Статут //БСЭ.-3-е изд.-М.: БСЭ, 1976.-Т. 24.-608 с.

98. Статут//УРЕ.-К.:УРЕ, 1963.-Т. 14.-592 с.

99. Сушинський О.І. Громадянське суспільство та держава// Об'єднання громадян, благодійництво та соціальний захист в Україні / Укладачі: О.І. Сушинський, Г.Г. Мисаковець, П.І. Шевчук.-Львів: Ліга-Прес,2000.-С. 5-13.

100. Сушинський О.І. Ідея контролю в самоорганізації громад // Проблеми малих міст України: розвиток самоврядування і реформування місцевого господарства в контексті національних традицій і світового досвіду. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Золочів-Львів, 27-28 травня 2000 р.). - Львів: "Державність", 2000. - С. 45-48.

101. Сушинський О.І. Ідея політичної реформи в Україні // Соціально-економічна ефективність державного управління: теорія, методологія та практика. Матеріали щорічної науково-практичної конференції 23 січня 2003 р. / За заг. ред. А. Чемериса. -Л.: ЛРІДУУАДУ, 2003. - Ч. 2. - С. 455458.

102. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: Монографія. - Львів: ЛРІДУУАДУ, 2002.-468 с.

103. Сушинський О.І. Місцеве самоврядування: регламент представницьких органів. -Л.: ЛРІДУУАДУ, 2002.-76 с.

104. Сушинський О.І. Теоретико-методологічні засади контролю у сфері публічної влади: Дис. д-ра. наук здерж, упр.: 25.00.01 /Українська Академія державного управління при Президентові України. -К.:2002.-401 с.

105. Тимофеев Н.С Комунальное право ФРГ. -М., 1982.- 140 с.

106. Ткачук А. Статут міста (округи), як форма правового регулювання життя громади (За статутом округи Монтгомері, штату Меріленд, США) // Web: www.usukraine.org (Аналітичні матеріали).

107. Ткачук А, Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. Посібник. - К.: Заповіт, 1997. - 186 с.

108. Ткачук А., Саєнко Ю., Привалов Ю. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми і прогнози. -К.: Інститут соціології НАН України, 1997.-148 с.

109. Туманов В. А., Барабашев Г.В. Местные органы в политической системе капитализма. -М.: Наука, 1985.-192 с.

110. Философский энциклопедический словарь. - М.: ИНФРА, 1997. - 576 с.

111. Філософський словник/За ред В.І. Шинкарука. - 2. вид., перероб. і доп. -К.:Голов.ред. УРЕ, 1986.-800 с.

112. Фурман У. Проект статуту територіальної громади. Проект регламенту міської ради в Україні. - К:Видання здійснене Фондом ім. Ф. Берта, бюро зі співробітництва в Україні, 1998. - 72 с.

113. Цветков В.В., Юзьков Л.П., Фрицький О.Ф. Наука управління і місцеві Ради. - К.: Наук, думка, 1970. -439 с.

114. Цивільне право: Навчальний посібник для студентів юрид. вузів та

факультетів.-К.: Вентурі, 1995.-416 с.

115. Цивільний кодекс України // www.rada.kiev.ua/laws/pravo/new.

116. цивільний кодекс України: Закон Української РСР від 18 липня 1963 р. № 1540-06.

117. Черник И.Д. Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. - М., 1996. - 36 с.

118. Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов. - М, Юрид. лит-ра, 1963.-С. 13.

119. Шибя О.М. Правовий механізм регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в Україні // Науковий вісник Чернівецького університету.-1996.-№ 4-5.-С. 172-178.

120. Шургин Е.С. Муниципальное право: Учебное пособие. - Новосибирск, 1995. -268 с.

121. Юридическая процессуальная форма. Теория и практика / Под ред. П.Е. Недбайло, В.М. Горшнева. М.: Юрид. лит., 1976.-С. 3.

Наукове видання

СУШИНСЬКИЙ Олександр Іванович

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ:
концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів**

Друкується в авторській редакції
Художнє оформлення *Бондаренко Юрій*
Комп'ютерна верстка *Бондаренко Юрій*

**Свідоцтво про внесення до державного реєстру
ДК № 618 від 02.10.2001 р.**

**Підписано до друку 27.10.03. Формат 60x84 1/16
Гарнітура Таймс
Ум.друк.арк. 10,07. Обл.-видав. арк. 8,16
Наклад 500 прим. Зам. № 45-03**

**Повне товариство — видавнича фірма «Афіша»
79005 м. Львів, вул. Костя Левицького, 4
тел.: (0322) 97-05-37, 96-61-75, 76-22-02**

**Віддруковано ПТВФ «Афіша»
79058, м. Львів, вул. Замарстинівська, 53**